

PARTICIPACIÓN SOCIAL

MARCO DE REFERENCIA

CUENTA PÚBLICA 2018

JUNIO DE 2019



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EDUCACIÓN	7
Esquema de funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social	9
Cobertura de los Consejos Escolares de Participación Social	10
Marco Jurídico de la Participación Social en Educación	11
Resultados integrales de las auditorías practicadas a la Participación Social en Educación	13
Acciones promovidas	17
Conclusiones	17
Recomendaciones	19
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN SALUD	21
Esquema de funcionamiento del Aval Ciudadano	21
Cobertura del Aval Ciudadano	23
Marco Jurídico de la Participación Social en Salud	25
Resultados integrales de las auditorías practicadas a la Participación Social en Salud	26
Acciones promovidas	30
Conclusiones	30
Recomendaciones	32
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF)	35
Esquema de funcionamiento de los Comités de Obra del FISMDF	35
Cobertura de los Comités de Obra del FISMDF	36
Marco Jurídico de la Participación Social en el FISMDF	38
Resultados integrales de las auditorías practicadas a la Participación Social en el FISMDF	40
Acciones promovidas	42
Conclusiones	42
Recomendaciones	44

PRESENTACIÓN

Las distintas figuras y formas de participación social que operan en los programas financiados con recursos públicos, entre ellos los del gasto federalizado, constituyen instrumentos y mecanismos que permiten a los ciudadanos convertirse en coadyuvantes en la vigilancia de la correcta aplicación del gasto público y pueden constituir un gran apoyo en las políticas de transparencia y combate de la corrupción.

La participación organizada de la población beneficiaria en la vigilancia del gasto, en los programas financiados con recursos públicos, es un elemento fundamental para mejorar sus resultados e impactos, así como para coadyuvar a su gestión eficiente, transparente y a una efectiva rendición de cuentas; por ello, su promoción y adecuada operación deben ser un elemento relevante en el ejercicio del gasto social.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) considera fundamental la revisión de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas financiados con gasto federalizado, con el fin de coadyuvar a su fortalecimiento, y al incremento de la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos federales transferidos, su transparencia y rendición de cuentas.

Las figuras más destacadas en este ámbito se concentran en los sectores de educación (Consejos Escolares de Participación Social), salud (Aval Ciudadano), asistencia social (Comités de Desayunos Escolares) e infraestructura de servicios básicos (Comités de Obra del FISMDF), y están presentes en alrededor del 60.0% del gasto federalizado, por lo cual, con su fiscalización sistemática, se ha logrado influir en un reposicionamiento del tema en las prioridades de las dependencias en que operan, así como en la activación de acciones de impulso y apoyo de su operación.

El tema de la participación social en el gasto federalizado ha sido revisado por la ASF desde la Cuenta Pública 2014, a partir de la cual se han realizado un total de 426 auditorías a las figuras de participación social que operan en dicho gasto, de las cuales 92 se aplicaron a los Consejos

Escolares de Participación Social en el sector educación; 80, al Aval Ciudadano en el sector salud; 186, a los Comités de Obra del FISMDf; 32, a los Comités de Desayunos Escolares del DIF, y 36, a las figuras de participación social en el sector de seguridad pública.

Un efecto importante de la fiscalización de estas figuras es que se ha influido en la actualización y mejoramiento de la normativa que las sustenta y se han fortalecido los diversos mecanismos de apoyo a su constitución y operación efectiva, y si bien existen todavía importantes áreas de mejora, es evidente que se ha avanzado en el posicionamiento del tema entre los asuntos prioritarios por atender en el ámbito del gasto social.

Para la revisión de la Cuenta Pública 2018 se auditó la existencia y operación de estas figuras de participación social a nivel estatal y municipal, en 10 entidades federativas, en las que se revisó la figura de participación social en salud (Aval Ciudadano); la del sector educación (Consejos Escolares de Participación Social en la educación secundaria, ya que en revisiones anteriores se revisó el nivel preescolar y primaria); y se realizaron 10 auditorías municipales en 5 entidades federativas, en las obras públicas realizadas con recursos del FISMDf del Ramo General 33.

El objetivo de dichas revisiones es contribuir a la mejora del funcionamiento de los esquemas de participación social que operan actualmente en la vigilancia del gasto federalizado.

Es deseable que el presente documento coadyuve a un mayor conocimiento de los avances y áreas de oportunidad que presenta ese proceso participativo, así como a su fortalecimiento mediante el desarrollo de las estrategias y acciones correspondientes.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EDUCACIÓN

Los Consejos de Participación Social en la Educación son figuras participativas previstas por la Ley General de Educación, y por los Acuerdos 02/05/16 y 08/08/17 de la Secretaría de Educación Pública, en los que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, cuyo objetivo principal es promover la contribución de la sociedad en las actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como incrementar la cobertura de los servicios educativos.

De manera particular, en la norma se prevén cuatro esquemas o niveles de participación de estos consejos; el primero corresponde al Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), el cual funciona como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información; asimismo, toma nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; conoce del desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional; y puede opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

El segundo nivel corresponde a los Consejos Estatales de Participación Social en la Educación. La Ley General de Educación establece que en cada entidad federativa se integrará un Consejo Estatal, el cual promoverá y apoyará entidades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; coadyuvará en actividades de protección civil y emergencia escolar; sistematizará los elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; conocerá las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación, por medio de los consejos escolares y municipales; conocerá los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas y colaborará con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

Un tercer esquema consiste en la integración de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación que tienen, entre sus funciones más destacadas, gestionar ante el

ayuntamiento y la autoridad educativa local, el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; establecer la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario, particularmente con aquellas autoridades que atiendan temas relacionados con la defensa de los derechos consagrados en la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; hacer aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; y opinar en asuntos pedagógicos.

El cuarto nivel corresponde a los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación que funcionan como órganos de participación social en todas las escuelas públicas y privadas del ciclo básico; en su integración participarán padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, exalumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

Los Consejos Escolares de Participación Social son la figura central del proceso participativo en el sector educativo. Las principales funciones que le otorga la Ley General de Educación son:

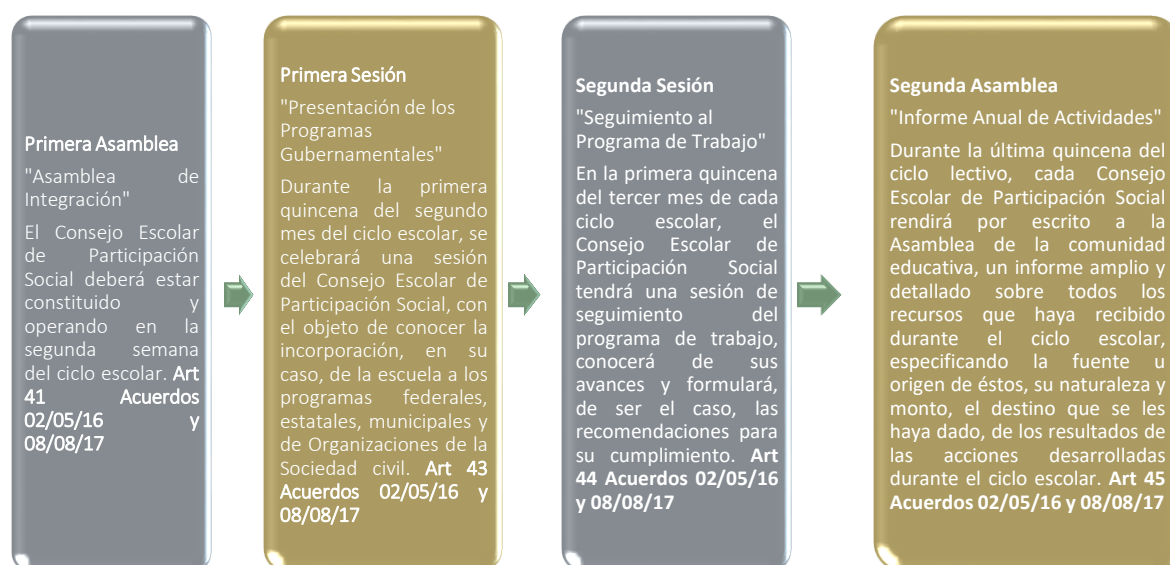
- Conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización.
- Conocer de las acciones educativas y de prevención que realicen las autoridades para que los educandos conozcan y detecten la posible comisión de hechos delictivos que puedan perjudicar al educando.
- Sensibilizar a la comunidad, mediante la divulgación de material que prevenga la comisión de delitos en agravio de las y los educandos.
- Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas.
- Propiciar la colaboración de maestros y padres de familia para salvaguardar la integridad y educación plena de las y los educandos.

- Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, para ser considerados por los programas de reconocimiento que establece la Ley General del Servicio Profesional Docente.
- Promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos.
- Llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar.
- Alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando.
- Opinar en asuntos pedagógicos y en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos de las y los educandos.
- Contribuir a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; asimismo, estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares.
- Respalda las labores cotidianas de la escuela.
- En general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela.

Esquema de funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social

Los Consejos Escolares de Participación Social operan de acuerdo con lo dispuesto en los Acuerdos 02/05/16 y 08/08/17; durante el ciclo escolar deben realizar 2 asambleas y 2 sesiones de trabajo. Para el control y registro de sus actividades, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación implementó un sistema en línea denominado Registro de Participación Social en la Educación (REPASE).

PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LOS CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN



FUENTE: Acuerdos 02/02/16 y 08/08/17, en los que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación

Todas las actividades de los Consejos Escolares de Participación Social deben ser inscritas por sus presidentes o secretarios técnicos en el REPASE, en un plazo no mayor de un mes a partir de la asamblea o sesión de la que se trate. Para tal efecto y con el fin de apoyar a los consejeros en el uso de la plataforma, la Secretaría Técnica del CONAPASE elaboró instructivos para el registro de cada sesión de trabajo, los cuales se encuentran disponibles en la propia plataforma del REPASE y son utilizados por las entidades federativas para la capacitación de los CEPS en el uso del sistema.

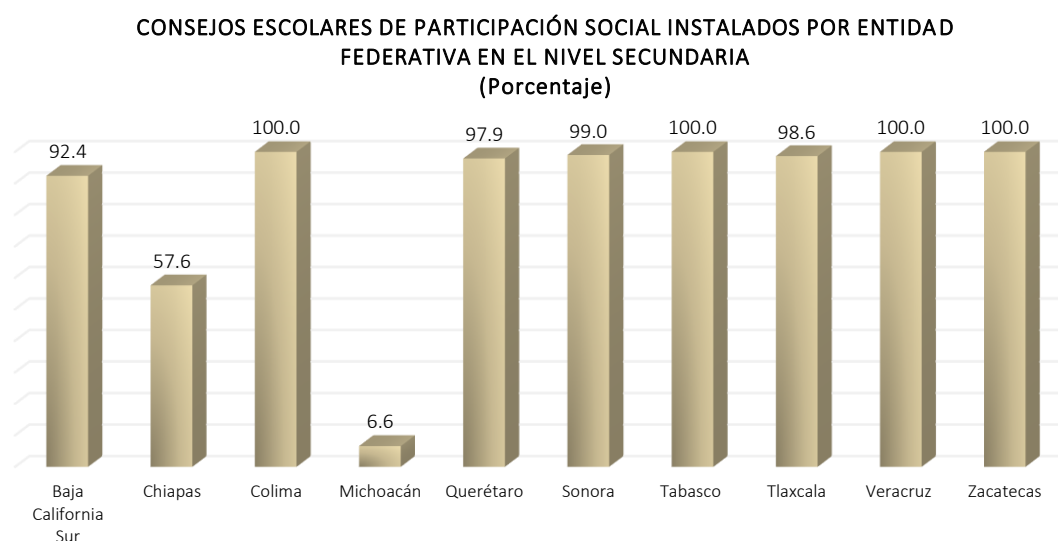
Cobertura de los Consejos Escolares de Participación Social

Cabe destacar que, si bien cada vez son más reconocidos los beneficios de la participación social en la educación, no en todos los ámbitos se han encontrado los mecanismos idóneos para que esta participación se logre de manera plena, ya que aún no se cubre el universo de escuelas de educación básica en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, con un consejo escolar de participación social.

Tampoco se han consolidado los consejos de nivel municipal, ya que hasta 2017 sólo se tenía el 67.3% de cobertura, y de los consejos a nivel estatal (en la muestra de auditoría de la CP

2018 sólo el 40% de las entidades tenía constituido su consejo estatal). Además, en general se observa un funcionamiento irregular tanto en los consejos de nivel estatal como municipal, ya que no se cumple con la realización de reuniones de trabajo.

Con base en información proporcionada por el área encargada de los CEPS en las 10 entidades federativas revisadas, existen 6,344 escuelas de nivel secundaria, de las cuales 4,678 tuvieron conformado un CEPS, es decir, 73.7%; en el cuadro siguiente se muestra por cada uno de los estados revisados:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías a la Participación Social en Educación de la Cuenta Pública 2018.

Respecto de estas figuras de participación social se revisó, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, su integración y operación; capacitación; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión; así como la evaluación de la gestión y resultados, en 10 auditorías realizadas a 10 entidades federativas.

Marco Jurídico de la Participación Social en Educación

- Ley General de Educación, artículos 14, fracción XII, Quáter y Quintus, 65, fracción VII, y 69 párrafo segundo: en los que se establece, entre otros elementos, que la autoridad escolar será responsable de organizar un consejo de participación social y deberá

proporcionar información oficial del personal empleado en dicha institución y, al término de cada ciclo escolar, se deberá entregar un informe de rendición de cuentas de actividades, por medio del director a cargo del plantel, observando la transparencia en escuelas públicas y particulares, así como fomentar la existencia y operación de mecanismos de expresión de las quejas y sugerencias de los padres de familia respecto del servicio público educativo.

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 110, párrafo cuarto: mandata la evaluación del ejercicio de los recursos públicos. La evaluación económica de los ingresos y egresos públicos, se realizará en función de objetivos y metas, a fin de medir el desempeño de los recursos aplicados.
- Acuerdo número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, artículos 5, 6, 7, 18, fracción VIII, 22, fracción VI, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, fracción XVII, 31, 34, 35, fracción XI, 36, 40, fracción XVI, 43, 44, 50 y 51, párrafo último.
- Acuerdo número 08/08/17 que modifica el diverso número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, publicado el 11 de mayo de 2016, artículos 7, párrafo último, 24, párrafo último, 28, párrafo primero, 30, fracción XVI, 32, 33, 40, fracción XVIII, 41, 43, párrafo primero, 44, párrafos primero y último, 45, 50, párrafo primero, 51, párrafos primero y segundo, 52 y 53.

Con ambos acuerdos se establece la obligación de las escuelas, incluidas las particulares y privadas, de integrar un Consejo de Participación Social, integrado por padres de familia y autoridades escolares, cuyo objetivo es el desarrollo de la educación, su infraestructura, calidad, cobertura e inclusión; además, se determina la estructura de los consejos, sus funciones, características de su funcionamiento y rendición de cuentas.

Resultados integrales de las auditorías practicadas a la Participación Social en Educación

Las consideraciones siguientes, respecto de los Consejos Escolares de Participación Social, se basan en la fiscalización de la Cuenta Pública de 2018, en la que se revisó esta figura en 10 entidades federativas, a saber: Baja California Sur, Chiapas, Colima, Michoacán, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, y en una muestra de 212 centros escolares de nivel secundaria en esas entidades; en ejercicios anteriores se ha revisado el nivel preescolar y primaria.

- **INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN**

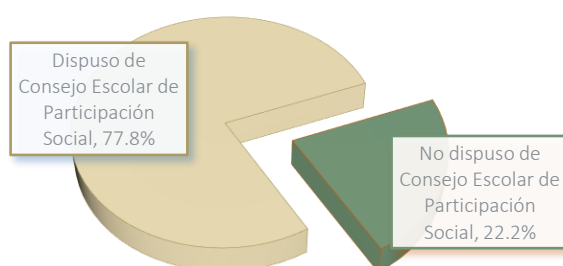
Todas las entidades auditadas dispusieron, en sus secretarías de educación o similares, de un área encargada de la coordinación de la instalación, operación y registro de los CEPS, y en 8 de las 10 entidades revisadas, el área responsable basó su operación en un manual de organización o en otro lineamiento.

Las 10 entidades federativas revisadas tuvieron comunicación permanente con el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), por vía telefónica y mediante correos electrónicos, para asuntos de asesoría y consultas respecto del proceso de participación social, lo cual resulta importante para efectos de coordinación, información y retroalimentación del proceso entre la Federación y las entidades federativas.

El Consejo Estatal de Participación Social en la Educación se instaló únicamente en el 40.0% de las entidades que fueron revisadas; los estados que no lo instalaron fueron Baja California Sur, Chiapas, Colima, Tabasco, Veracruz y Zacatecas, en tanto que, de una muestra de 168 municipios, en el 79.2% se instalaron los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación; asimismo, de los Consejos Estatales instalados, durante el ciclo escolar 2018-2019, el de Michoacán sesionó 4 veces, el de Querétaro 2, el de Sonora 1 y el de Tlaxcala 1; en el caso de los municipios la operación de su consejo fue igualmente irregular en cuanto al número de sesiones realizadas. De acuerdo con lo anterior, la insuficiente operación de estos consejos, tanto estatal como municipal, es una de las principales debilidades o áreas de mejora que observa la estrategia de participación social en la educación.

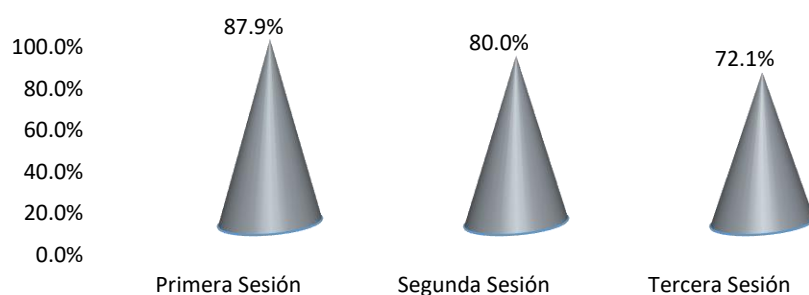
De los 212 centros escolares revisados, el 77.8% dispuso de un Consejo Escolar de Participación Social instalado mediante acta constitutiva; de éstos, el 87.9% efectuó la primera sesión relativa a la planeación, prevista por la normativa; el 80.0% realizó la segunda sesión, destinada al seguimiento del programa de trabajo presentado en la primera sesión; y el 72.1% llevó a cabo la tercera sesión, correspondiente al informe de actividades.

INSTALACIÓN DEL CONSEJO ESCOLAR DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (CEPS)
(Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en Educación de la Cuenta Pública 2018.

CUMPLIMIENTO DE LAS SESIONES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

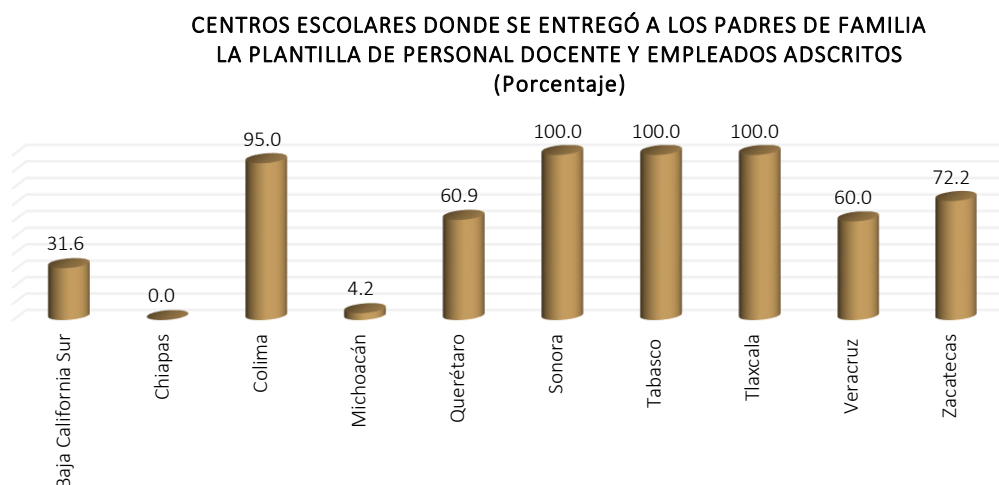


FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en Educación de la Cuenta Pública 2018.

En el 38.2% de los consejos escolares revisados no se entregó a los padres de familia la plantilla de personal docente y empleados adscritos a cada centro escolar. Además, respecto del apartado 5 del acta de la segunda sesión, en la que se consigna si se dio a conocer a los CEPS la plantilla de personal docente y empleados adscritos, de acuerdo con dicho documento, en

7 entidades revisadas sí se los dieron a conocer, pero en Baja California Sur, Chiapas y Michoacán, no.

En la revisión de la Cuenta Pública 2014 no había entidades federativas que informaran a sus consejos de la plantilla de personal docente y administrativo adscrito a sus escuelas; por ello, el valor actual es un avance importante, aunque la brecha por cubrir todavía es significativa.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en Educación de la Cuenta Pública 2018.

En el artículo 51 del Acuerdo número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, se menciona que la información que se encuentra en el Registro de Participación Social en la Educación (REPASE) debe ser registrada preferentemente por el presidente del consejo escolar, municipal o estatal, quien es un padre de familia; sin embargo, únicamente en el 31.5% de los centros escolares que integraron la muestra de auditoría, el presidente del CEPS fue el encargado de subir la información al REPASE, en tanto que, en el 68.5%, fue alguna otra persona la que registró la información, principalmente el director del centro escolar. Lo anterior tiene implicaciones que podrían afectar la objetividad de las cifras y acciones que se reportan al sistema, en los casos en los que es la propia autoridad quien reporta los avances en los programas de trabajo, entre otros aspectos, y no el Consejo Escolar, en contravención de la norma, que indica que sea preferentemente el presidente del CEPS quien lo haga.

- CAPACITACIÓN

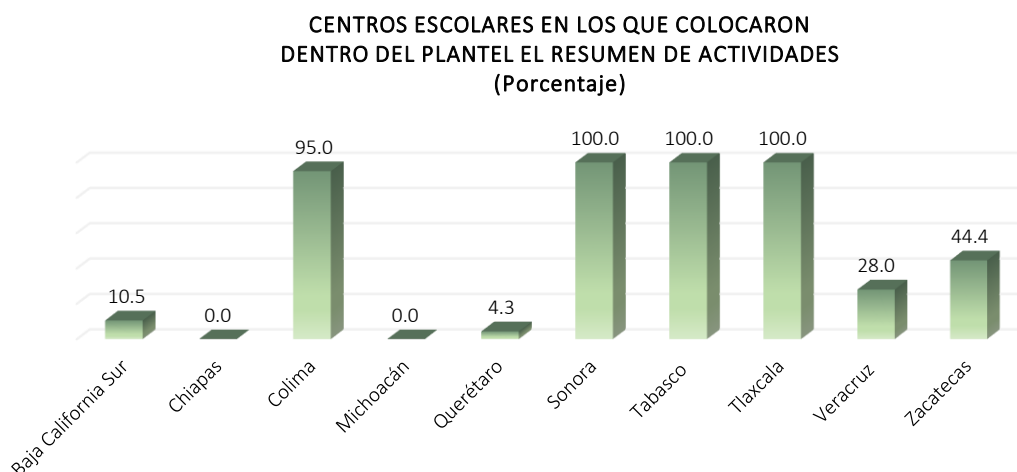
El 70.8% de los CEPS que fueron revisados recibieron capacitación por parte de la instancia coordinadora estatal en cuanto a sus funciones como miembros del consejo escolar y el manejo del sistema informático de registro de sus actividades (REPASE).

- MECANISMOS DE CAPTACIÓN Y ATENCIÓN DE QUEJAS, DENUNCIAS Y SUGERENCIAS

En el 90.0% de las entidades federativas fiscalizadas se dispone de mecanismos para captar y atender quejas, denuncias y sugerencias de los integrantes de los CEPS, excepto en Querétaro; los principales mecanismos fueron los buzones instalados, páginas de internet y vía telefónica, aunque también tuvo una mención destacada el trato directo con el director del centro educativo.

- TRANSPARENCIA Y DIFUSIÓN

Únicamente en el 47.2% de los centros escolares revisados se realizó la difusión de los informes de las principales actividades realizadas por los CEPS, así como el origen y destino de los gastos, mediante un cartel o documento, en un lugar visible dentro del plantel educativo.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías a la Participación Social en Educación de la Cuenta Pública 2018.

- EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Solo en 4 de las 10 entidades federativas revisadas se realizó algún tipo de evaluación relacionada con el desempeño de los CEPS.

Acciones Promovidas

En las auditorías de la Participación Social en Educación mediante la revisión de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) se determinaron 57 observaciones, de las cuales 41 fueron atendidas antes de la publicación de los informes de auditoría y del resto se generaron 16 recomendaciones, como se muestra en el cuadro siguiente:

NÚMERO DE RESULTADOS ATENDIDOS Y RECOMENDACIONES GENERADAS POR ESTADO

Entidad Federativa	Núm. de Auditoría	Núm. de Resultados Observados	Núm. de Resultados Atendidos antes del Informe	Recomendaciones generadas en el Informe de Auditoría
Baja California Sur	575-DS-GF	7	5	2
Chiapas	633-DS-GF	7	7	0
Colima	773-DS-GF	4	4	0
Michoacán	1010-DS-GF	8	0	8
Querétaro	1217-DS-GF	9	9	0
Sonora	1340-DS-GF	2	2	0
Tabasco	1373-DS-GF	2	2	0
Tlaxcala	1437-DS-GF	2	2	0
Veracruz	1468-DS-GF	8	8	0
Zacatecas	1539-DS-GF	8	2	6
Total		57	41	16

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías a la Participación Social en Educación de la Cuenta Pública 2018.

Conclusiones

Los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación son la figura más consolidada dentro de las que operan en el ámbito del gasto social; disponen de un marco jurídico definido y estructurado, que les otorga atribuciones y funciones para que operen en las entidades

federativas. Existen alrededor de 180 mil consejos en el país con una amplia cobertura en las escuelas de educación básica.

Desde que se revisó por primera vez esta figura en 2014, se han tenido avances importantes en su constitución y operación en los centros escolares de nivel preescolar, primaria y secundaria. Sin embargo, todavía presentan importantes áreas de mejora; en principio, no se ha logrado una cobertura total en la constitución de los consejos escolares, sobre todo en los de nivel estatal y municipal. Para los primeros, de las 10 entidades federativas revisadas, en el 60.0% no instalaron el Consejo Estatal de Participación Social, mientras que de 168 municipios seleccionados, el 20.8% no instalaron el Consejo Municipal de Participación Social en la Educación.

Asimismo, en lo referente a los centros escolares revisados, el 22.2% no dispuso de un Consejo Escolar de Participación Social.

Una de las principales tareas que deben cumplir los CEPS se relaciona con la verificación de la normalidad mínima en los planteles, para lo cual un elemento relevante es conocer la plantilla de personal docente y administrativo, que debe dárseles a conocer de acuerdo con la ley; sin embargo, en el 38.2% de los centros escolares revisados no se les entregó a los padres de familia la plantilla de personal docente y empleados adscritos a cada centro escolar.

De igual manera, uno de los elementos fundamentales del esquema de participación social en el sector educación es la existencia de un sistema de información en línea (REPASE), en el cual se registra la información relacionada con los consejos y sus actividades, por lo que la ley prevé que sea preferentemente el presidente del CEPS en su calidad de padre de familia, quien se encargue de registrar en el sistema dichos contenidos, con el fin, entre otros, de garantizar la objetividad de la información que se reporta; sin embargo, aún se encuentra un alto grado de incidencia de los directores de escuela en las actividades de registro de los contenidos reportados, ya que sólo en el 31.5% de los centros escolares fue el presidente del CEPS el que subió la información al Registro de Participación Social en la Educación (REPASE).

En materia de transparencia, la normativa establece la obligación de publicar en un lugar visible dentro del plantel educativo, los informes de los resultados de las actividades y recursos

que, en su caso, hayan sido manejados por la escuela, lo cual sólo se cumplió en el 47.2% de los centros educativos.

Asimismo, por lo que corresponde al mandato de realizar la evaluación de los programas y recursos ejercidos en el ámbito público, el 60% de las entidades revisadas no realizó ningún tipo de evaluación sobre el desempeño de los Consejos Escolares de Participación Social.

Recomendaciones

Con el propósito de fortalecer la participación social en la educación, por medio de los CEPS, se sugieren las recomendaciones siguientes:

- Impulsar una estrategia para que las entidades federativas constituyan y realicen las sesiones del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación; es decir, que se haga efectiva y no solamente formal la existencia de estos consejos; asimismo, que las autoridades educativas de las entidades federativas apoyen a los municipios para conformar los consejos municipales y que éstos sesionen, además de propiciar su adecuado funcionamiento, de tal forma que el municipio lo perciba como un apoyo y no como una carga.
- Fortalecer las acciones por parte de la instancia coordinadora nacional y estatal para que en el nivel de secundaria y en los demás niveles de educación básica sean conformados los consejos escolares de participación social en los centros escolares faltantes, hasta alcanzar su cobertura total.
- Modificar el artículo 65, fracción VII, de la Ley General de Educación, a fin de que el derecho de los padres de familia de conocer la relación oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos sea cumplido de manera obligatoria y permanente por la autoridad escolar.
- Reforzar la capacitación que se otorga a las instancias coordinadoras en los estados, a los directivos de los planteles educativos y a los padres de familia, en relación con las funciones que tienen los CEPS y las herramientas disponibles para llevarlas a cabo.

- Fortalecer la comunicación y colaboración entre las instancias coordinadoras estatales y los directivos de los centros escolares para fortalecer el proceso de la participación social en la educación.
- Promover ante los CEPS la importancia de la verificación de la plantilla de personal docente y empleados adscritos a su centro escolar, como un elemento principal de la vigilancia del cumplimiento de la normalidad mínima en los planteles.
- Fortalecer la difusión entre la ciudadanía de que existen los Consejos Escolares de Participación Social en los distintos niveles educativos, para generar un mayor apoyo y reconocimiento a estas figuras.
- Fortalecer la plataforma del Registro de Participación Social en la Educación (REPASE), para coadyuvar a un mejor registro de la constitución y operación de los CEPS.
- Establecer en la normativa del proceso que el área encargada de la constitución y operación de los CEPS en los gobiernos estatales sea una secretaría técnica dependiente de la oficina del Secretario de Educación, como ocurre a nivel federal, para que se le dé la importancia debida al tema de la participación social mediante los Consejos Escolares de Participación Social.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN SALUD

Los avales ciudadanos son personas o agrupaciones comprometidas con la sociedad, que dedican parte de su tiempo para la formulación, el seguimiento y la verificación de sugerencias para el desarrollo y mejoramiento de los servicios de salud de la unidad médica de su comunidad. Esto permite identificar las necesidades y expectativas de mejoras factibles en la calidad, generar transparencia de la información y resultados en materia de trato digno, participar con las autoridades de las unidades de salud en la toma de decisiones para la mejora del trato digno, mejorar la confianza del paciente y de la ciudadanía en general, así como buscar la calidad óptima en los servicios de salud públicos.

Esquema de funcionamiento del Aval Ciudadano

Se instala el Aval Ciudadano mediante un acta, la cual se genera una vez que se hace el registro en el sistema electrónico denominado Sistema de Registro de Aval Ciudadano (SIRAAVAL); una vez aprobado el registro en el sistema, por el personal coordinador del área responsable de la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCEs) de la Secretaría de Salud federal, el acta se puede imprimir con la firma electrónica del titular de esa Dirección General; asimismo, debe contener las firmas autógrafas del titular o representante del Servicio Estatal de Salud (SESA), del responsable de la unidad médica correspondiente y de su Aval Ciudadano. Al Aval Ciudadano designado se le proporciona la capacitación necesaria para que conozca sus funciones básicas, los formatos que se deben generar y los periodos en que se deben realizar sus actividades. La capacitación puede ser periódica conforme a la necesidad de explicación y aprendizaje.

Las actividades de los avales ciudadanos son cuatrimestrales; se enfocan básicamente en el monitoreo de las necesidades percibidas por los usuarios y sugerencias para un trato adecuado y digno, mediante la aplicación de las encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno, el llenado del formato para el Monitoreo Ciudadano (sugerencias de mejora y seguimiento a cartas compromiso) y de las Cartas Compromiso. Las encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno se aplican de manera aleatoria por el Aval Ciudadano y de acuerdo

con el tipo de unidad médica; se aplican 146 encuestas para las unidades médicas urbanas y 30 para las unidades médicas rurales.

En las encuestas se identifican las áreas de oportunidad para contribuir con las unidades médicas a la mejora de la calidad, el trato y la accesibilidad del servicio, mediante las sugerencias realizadas por los usuarios de las unidades médicas. Las preguntas de la encuesta se enfocan en la satisfacción del usuario respecto al tiempo de espera, la atención del personal, la explicación sobre el tratamiento y cuidados, entre otros.

Una vez aplicadas las encuestas, se procede al llenado cuatrimestral del formato de monitoreo ciudadano (Sugerencias de mejora y seguimiento a carta compromiso). En este formato se dispone de un apartado específico para los compromisos (Sección VI) y debe ser llenado por el responsable de la unidad médica o el Gestor de Calidad, después de analizar las sugerencias de mejora consideradas en la encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno.

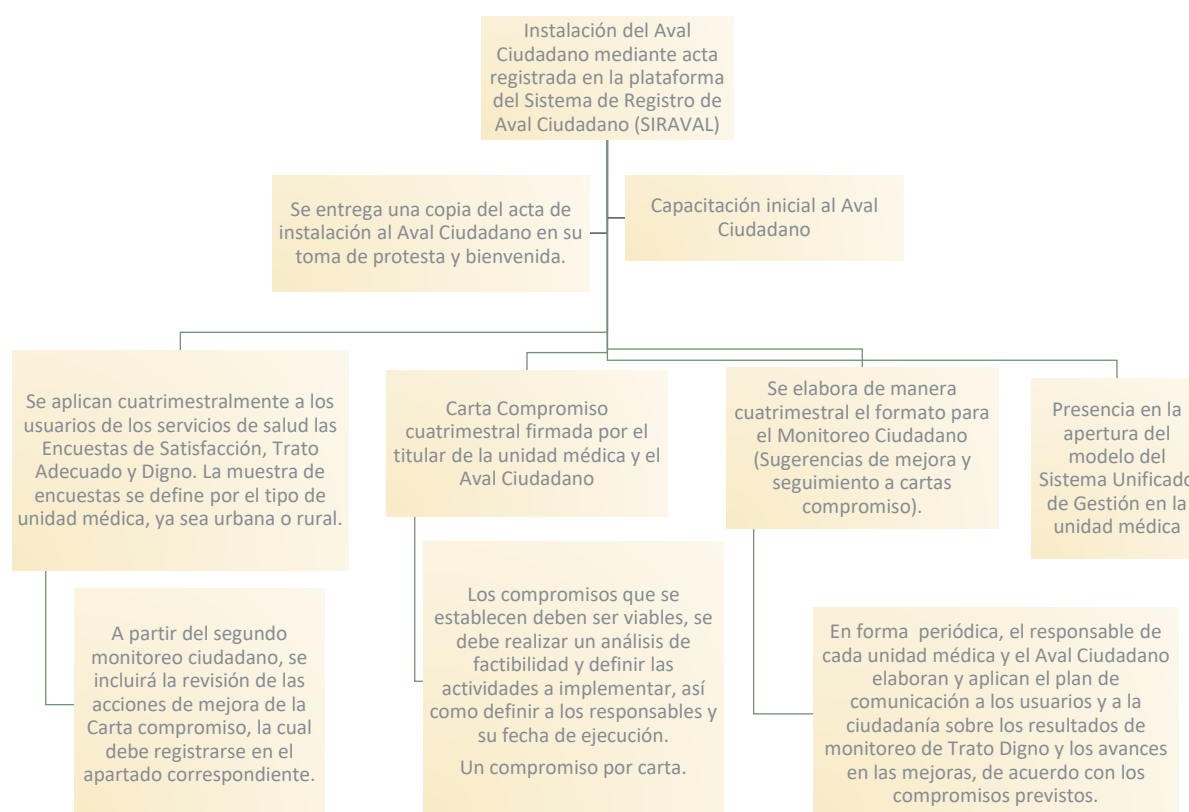
Una vez elaborado el formato del monitoreo ciudadano, se procede a la elaboración de la Carta Compromiso, en la cual los responsables de las unidades médicas acuerdan y firman, conjuntamente con los avales ciudadanos, los mecanismos para atender las sugerencias de mejora que hicieron los usuarios de los servicios de salud.

Es importante señalar que los compromisos establecidos deben ser viables, para lo cual, se debe realizar un análisis de factibilidad entre las autoridades de la unidad médica y se definen las actividades por implementar; asimismo, se debe definir a los responsables de su ejecución y precisar el periodo para el inicio y término de estas actividades. Se debe establecer un compromiso por carta.

Otra actividad importante del Aval Ciudadano es su participación en la apertura de los buzones del Sistema Unificado de Gestión (SUG), en cada una de las unidades médicas de los servicios estatales de salud, la cual debe quedar establecida en una minuta de apertura de dicho buzón.

Finalmente, en la Guía Operativa de Aval Ciudadano se determina que el Aval Ciudadano puede participar en el Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP), así como en el Comité Estatal de Calidad en Salud, cuando se incluyan en el orden del día aspectos que afecten a la participación ciudadana en salud.

Esquema de funcionamiento del Aval Ciudadano



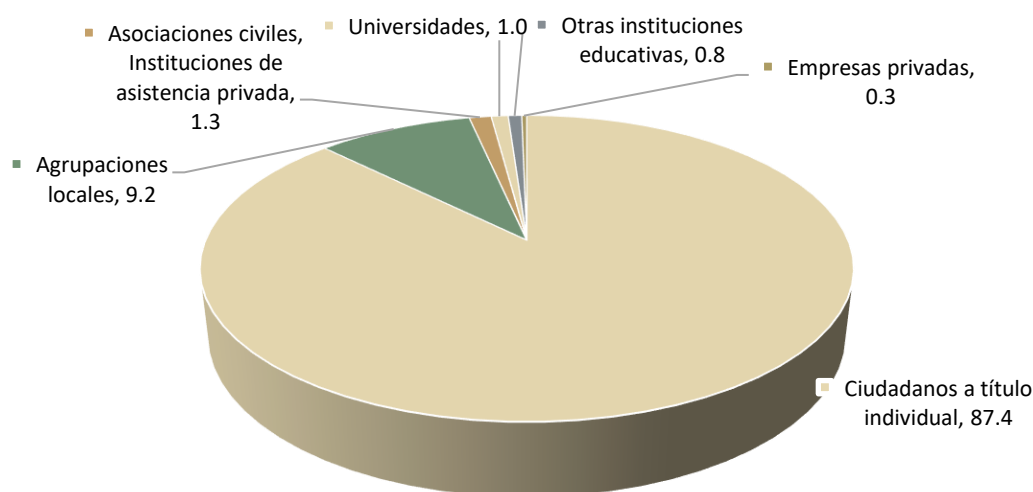
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en Salud realizadas de la Cuenta Pública 2018.

Cobertura del Aval Ciudadano

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Salud, al mes de agosto de 2018 existían 15,408 avales ciudadanos en 15,160 unidades médicas de las 32 entidades federativas, de los cuales el 87.4% eran ciudadanos a título individual; el 9.2%, grupos y asociados, jurídicamente no constituidos (agrupaciones locales); el 1.3%, asociaciones civiles o instituciones de asistencia privada; el 1.0%, universidades; el 0.8%, otras instituciones educativas, y el 0.3%, empresas privadas.

IMPORTANCIA DEL AVAL CIUDADANO POR TIPO

(Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en cifras de la Secretaría de Salud.

Como resultado de los procesos de fiscalización de los últimos cinco ejercicios, se ha actualizado la normativa que regula su funcionamiento por parte de la Secretaría de Salud, y se han activado de manera importante las acciones de promoción e impulso de la figura desde el nivel federal. Sin embargo, dentro de sus áreas de mejora se mantiene el incumplimiento en la realización y llenado de los formatos para el monitoreo ciudadano y las cartas compromiso al ciudadano entre los avales ciudadanos y las autoridades de las unidades médicas, suscritos de manera cuatrimestral. Además, no se cumple con la aplicación del número de encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD) que establece la normativa para las unidades médicas urbanas y rurales.

Asimismo, se requiere una mayor capacitación de los avales ciudadanos y la disponibilidad de una partida presupuestal, que permita apoyar las funciones que esta figura realiza de manera honorífica, mediante el reforzamiento del área del gestor de calidad en los estados, quien es el enlace entre la unidad médica y el Aval Ciudadano y debe proporcionar las herramientas necesarias para su funcionamiento.

Respecto de estas figuras de participación social, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018 se revisó su integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión, y evaluación de la gestión y resultados en 10 entidades federativas.

Marco Jurídico de la Participación Social en Salud

- La Ley General de Salud, en su artículo 58, Fracción V, establece que la comunidad podrá participar en el impulso a la mejora en la calidad de los Servicios de Salud de los sectores público, social y privado, mediante la formulación de sugerencias.
- El Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, artículo 51, menciona que las autoridades sanitarias competentes e instituciones de salud señalarán los procedimientos para que los usuarios de servicios de atención médica presenten quejas, reclamaciones y sugerencias respecto de la prestación de los mismos.
- La Guía Operativa de Aval Ciudadano 2018 establece el Monitoreo Ciudadano como Método para Fomentar la Participación Social en la Transparencia y Mejora de la Calidad del Trato Digno en los servicios de salud y determina las características, funciones e instrumentos destinados a la implantación, operación, registro y seguimiento de esta figura de participación social.
- La Guía rápida para el Monitoreo Ciudadano presenta un método para fomentar la participación social en la transparencia y mejora de la calidad del trato digno.
- La Instrucción 171/2009 indica las funciones por desarrollar; recomendaciones de los Comités y Seguridad del Paciente (COCASEP) en los establecimientos médicos de salud, y composiciones y operaciones de los COCASEP en las unidades prestadoras de servicios de salud.
- El Oficio circular No. DGCES-DG-04066-2015, establece las funciones e integración de los Comités Estatales de Calidad en los Servicios de Salud en las Entidades Federativas (CECAS).

- Los Lineamientos Técnicos Operativos del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) tienen el propósito de contribuir a la mejora de la calidad de la atención en los establecimientos de salud.
- El Lineamiento para el uso de la herramienta Sistema Unificado de Gestión (SUG) Atención y Orientación al Usuario de los Servicios de Salud. El Aval Ciudadano participa durante la apertura del buzón y da certidumbre y transparencia a la Sesión del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente cuando se dé a conocer la calendarización de la apertura del buzón y como apoyo para que la población vulnerable se exprese.

Resultados integrales de las auditorías practicadas a la Participación Social en Salud

Las consideraciones siguientes en materia de participación social en salud, se basan en la revisión realizada en 10 entidades federativas, a saber: Baja California Sur, Chiapas, Colima, Michoacán de Ocampo, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave y Zacatecas, así como a 153 unidades médicas en estas entidades.

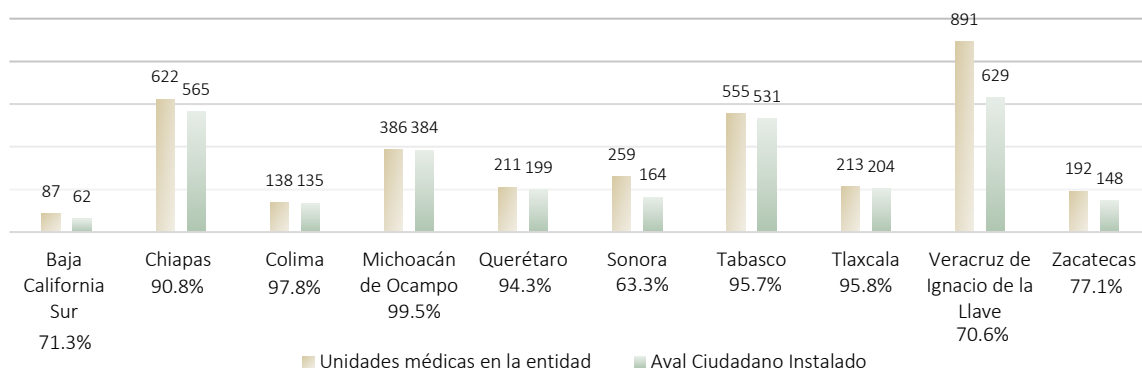
- **INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN**

El 100.0% de las áreas coordinadoras del Aval Ciudadano, en las 10 entidades federativas auditadas, se encontraron dentro de la estructura orgánica de los servicios estatales de salud (SESA) correspondientes.

En el 90.0% de las entidades auditadas se dispuso de un manual donde se definieron las funciones del área coordinadora, y en el 80.0% se utilizó un mecanismo sistematizado para el seguimiento de los avales ciudadanos instalados.

Se revisaron 153 unidades médicas como muestra de auditoría, de las cuales en el 85.6% se dispuso del acta de instalación de los avales ciudadanos. Con información de las áreas coordinadoras del Aval Ciudadano en los estados revisados, la cobertura de los avales en el total de las unidades médicas se muestra en el cuadro siguiente:

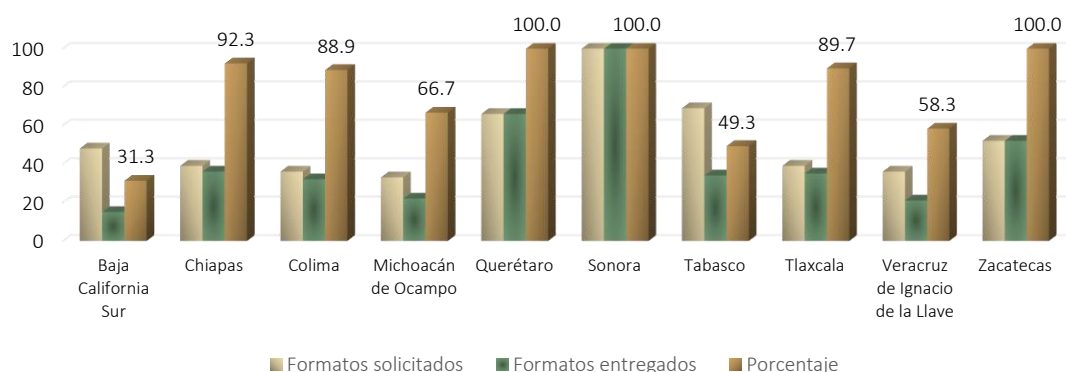
UNIDADES MÉDICAS DE LA MUESTRA AUDITADA QUE DISPONEN DE AVAL CIUDADANO INSTALADO



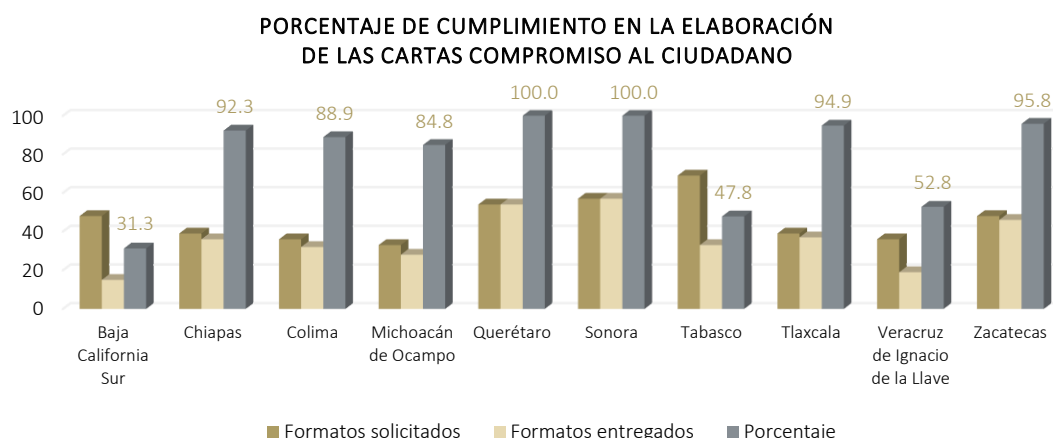
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en Salud de la Cuenta Pública 2018.

El 90.0% de los formatos de monitoreo ciudadano revisados y el 88.5% de las cartas compromiso se elaboraron de acuerdo con lo que indica la normativa; sin embargo, en cuanto a la aplicación del número de encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (ESTAD) que establece la normativa se debe realizar por las unidades médicas urbanas, únicamente se cumplió con lo establecido, en 5 de las 10 entidades federativas. En las gráficas siguientes se muestran los resultados del monitoreo ciudadano y de las cartas compromiso por entidad federativa revisada.

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO EN LA ELABORACIÓN DE LOS FORMATOS PARA EL MONITOREO CIUDADANO



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en Salud de la Cuenta Pública 2018.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en Salud de la Cuenta Pública 2018.

El Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) se instaló en el 70.0% de las entidades federativas auditadas; sin embargo, sólo operó de manera efectiva en el 50.0%, si se considera que este comité debe sesionar al menos tres veces al año. Además, únicamente existió la participación de los avales ciudadanos, en al menos una de las sesiones del CECAS, en los estados de Colima, Michoacán de Ocampo, Querétaro, Sonora y Veracruz de Ignacio de la Llave.

Asimismo, el 77.8% de las unidades médicas revisadas instaló o perteneció a un Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP); no obstante, la participación de los avales ciudadanos en las sesiones del COCASEP se presentó sólo en el 63.4% de los casos.

Las áreas coordinadoras estatales supervisaron la operación del Aval Ciudadano, como lo señala la normativa, en al menos el 10.0% de los establecimientos médicos que disponen de dicha figura, que es el promedio mínimo normado; esto se presentó en 7 entidades federativas de las 10 revisadas.

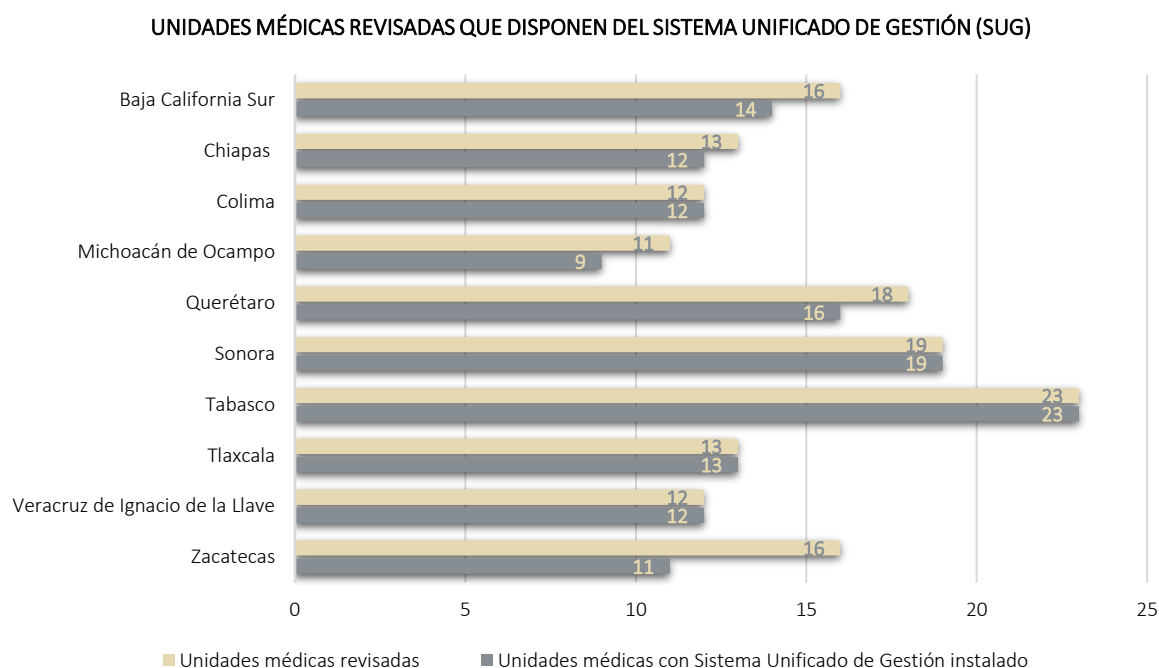
En la totalidad de las entidades federativas revisadas se verificó el Sistema de la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno (SESTAD); al respecto, se verificó que las 10 entidades federativas auditadas reportaron en la plataforma la información correspondiente a los tres cuatrimestres.

- CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA

El 66.7% de las unidades médicas revisadas otorgaron capacitación a los avales ciudadanos, para el correcto llenado del formato de monitoreo ciudadano, la Encuesta de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno y la carta compromiso.

- MECANISMOS DE ATENCIÓN DE QUEJAS, DENUNCIAS Y SUGERENCIAS

Se dispuso del Sistema Unificado de Gestión para la Atención y Orientación al Usuario de los Servicios de Salud (SUG), como mecanismo de quejas, denuncias y sugerencias, en el 83.7% de las unidades médicas revisadas y en el 83.0% participó el Aval Ciudadano en la apertura del buzón de quejas, sugerencias y felicitaciones de este sistema. En la gráfica siguiente se muestran los resultados por estado:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en Salud de la Cuenta Pública 2018.

TRANSPARENCIA Y DIFUSIÓN

Sólo en el 49.7% de las unidades médicas revisadas se publicaron los resultados sobre el monitoreo ciudadano, así como los avances en las mejoras y compromisos acordados con los usuarios de los servicios de salud, dentro de un espacio en la unidad médica.

Acciones promovidas

Se determinaron 58 observaciones en las 10 entidades fiscalizadas, las cuales fueron solventadas mediante la atención de las áreas susceptibles de mejora, como se muestra en el cuadro siguiente:

NÚMERO DE RESULTADOS ATENDIDOS Y RECOMENDACIONES GENERADAS POR ESTADO

Entidad Federativa	Núm. De Auditoría	Núm. de Resultados Observados	Núm. de Resultados Atendidos antes del Informe	Recomendaciones generadas en el Informe de Auditoría
Baja California Sur	576-DS-GF	10	10	0
Chiapas	634-DS-GF	4	4	0
Colima	774-DS-GF	2	2	0
Michoacán	1011-DS-GF	7	7	0
Querétaro	1218-DS-GF	7	7	0
Sonora	1341-DS-GF	7	7	0
Tabasco	1374-DS-GF	6	6	0
Tlaxcala	1438-DS-GF	3	3	0
Veracruz	1469-DS-GF	6	6	0
Zacatecas	1540-DS-GF	6	6	0
Total		58	58	0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en Salud de la Cuenta Pública 2018.

Conclusiones

La fiscalización de la figura del Aval Ciudadano ha tenido una aceptación importante en el área responsable de esta figura dentro de la Secretaría de Salud; al respecto se ha revisado y actualizado la normativa de esa figura en beneficio del proceso de participación ciudadana en el sector.

En 2018, se dispuso de una Guía Operativa de Aval Ciudadano actualizada, en la que se realizó un esfuerzo por integrar las distintas instrucciones y documentos en la materia, para la implementación y funcionamiento de los avales ciudadanos en las unidades médicas del sector salud.

En general, existió en las entidades federativas un área de calidad encargada de apoyar la constitución y operación de la figura del Aval Ciudadano; sin embargo, no se encontró instalado el Aval Ciudadano en la totalidad de las unidades médicas susceptibles de disponer de esta figura participativa.

El esfuerzo realizado por las instancias federales de fortalecer y difundir el marco normativo para el funcionamiento del Aval Ciudadano se ve limitado en cuanto a resultados, en su mayor parte por falta de presupuesto para capacitación y apoyo del trabajo honorario que cumple esta figura, y en algunos casos por la falta de voluntad y compromiso de algunos responsables del proceso en las entidades federativas.

De acuerdo con lo anterior, existen debilidades en el correcto llenado de los formatos para el monitoreo ciudadano y las cartas compromiso, así como en la aplicación del número de encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno que establece la normativa, debido a la falta de capacitación y recursos de apoyo a la figura, no obstante que son aspectos esenciales para el cumplimiento de su objetivo central, que es la identificación de necesidades y el establecimiento de compromisos de mejora en la calidad, basado en la percepción de la población usuaria de los servicios de salud.

Por otro lado, ni los comités estatales de calidad en salud (CECAS), ni los comités de calidad y seguridad del paciente (COCASEP), llevaron a cabo el número de sesiones previstas en la normativa ni convocaron a esos eventos al Aval Ciudadano, en diversas entidades federativas. En este tema hay avances, respecto de la situación que prevalecía en 2014, pero todavía existe un amplio margen de mejora que requiere para su atención, entre otros requerimientos, de una mayor difusión desde la Federación y las secretarías de salud estatales, de la importancia del trabajo desarrollado por el Aval Ciudadano.

En materia de mecanismos para la captación de quejas, denuncias y felicitaciones, se encontraron instalados los buzones del Sistema Unificado de Gestión para la Atención y Orientación al Usuario de los Servicios de Salud (SUG) en la mayoría de las unidades médicas revisadas, si bien la participación de los avals ciudadanos en su apertura y minutas no se realizó en todas las unidades médicas revisadas.

Recomendaciones

En lo referente a la implementación de acciones que propicien la atención de las insuficiencias observadas, las cuales deben realizarse coordinadamente entre la Secretaría de Salud, por medio de la Dirección General de Calidad y Educación en Salud, y las autoridades estatales responsables, se tienen las recomendaciones siguientes:

- Incrementar los recursos para la capacitación de los avals ciudadanos y los responsables de su coordinación, vigilancia y funcionamiento en las entidades federativas, a fin de que conozcan con suficiencia los formatos correspondientes, para llevar a cabo su monitoreo y su adecuado llenado.
- Apoyar e insistir en el adecuado cumplimiento de la entrega cuatrimestral de los formatos relativos a las actividades del Aval Ciudadano.
- Implementar una estrategia específica para impulsar el cumplimiento de la aplicación del número de encuestas de Satisfacción, Trato Adecuado y Digno que establece la normativa para el Aval Ciudadano, de acuerdo con el tipo de establecimiento médico, ya sea urbano o rural, toda vez que es información central para las acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad del servicio.
- Garantizar la participación de la figura del Aval Ciudadano en las sesiones de los comités de calidad y seguridad del paciente (COCASEP) de las jurisdicciones sanitarias, y del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) de las entidades federativas.
- Fortalecer la supervisión y el seguimiento del cumplimiento de las cartas compromiso por parte del personal responsable de las áreas de calidad de las secretarías de salud estatales.

- Generar mecanismos para la difusión, en las unidades médicas, de los resultados sobre el monitoreo ciudadano, así como los avances en las mejoras y compromisos acordados con los usuarios de los servicios de salud.
- Promover ante los órganos fiscalizadores locales la inclusión, en sus programas de auditoría, de la revisión permanente del cumplimiento de las actividades relacionadas con el aval ciudadano que se establecen en la normativa.
- Incorporar en la normativa correspondiente, la disposición de realizar, en forma anual, por parte de cada entidad federativa, un informe de resultados del trabajo desarrollado por el aval ciudadano y de los indicadores resultantes de la aplicación de sus encuestas.

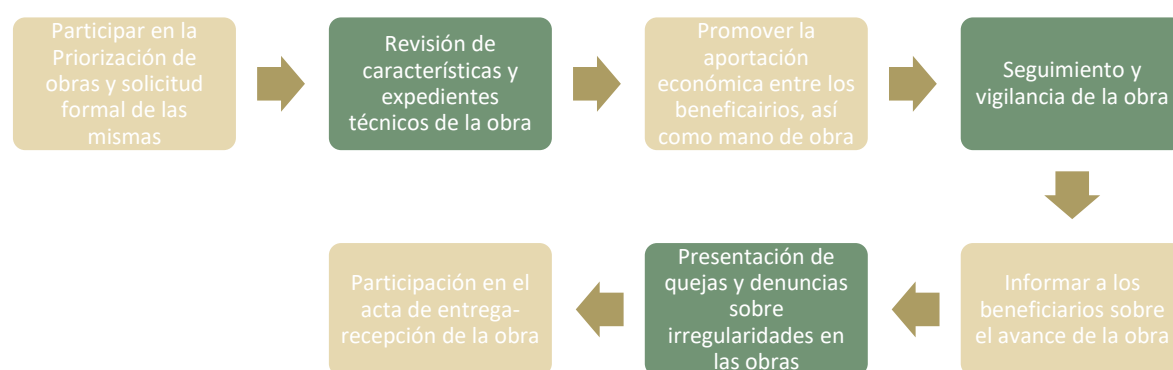
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF)

La Participación Social en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) está representada en los municipios, en su mayoría, por los comités de obra integrados por los beneficiarios.

Estos comités realizan acciones de control y vigilancia de manera organizada, dan seguimiento continuo e informan del avance y problemática de las obras financiadas con el FISMDF, las cuales suman en cada ejercicio alrededor de 100 mil. Su principal fortaleza es su conformación, la cual ha sido aceptada y asumida por prácticamente todos los municipios del país.

De acuerdo con la Guía de Participación Social elaborada por la SEDESOL, "el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, es un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes".

Esquema de funcionamiento de los Comités de Obra del FISMDF



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en el FISMDF, de la Cuenta Pública 2018.

Cobertura de los Comités de Obra del FISMDF

Con el análisis de la base de datos de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) 2018, se identificó que se registraron 107,614 proyectos ejecutados por los gobiernos municipales con recursos del FISMDF, de los cuales, en el 87.1% (93,767 proyectos) se registró que disponen de participación comunitaria.

La Auditoría Superior de la Federación ha revisado la participación social en el FISMDF en las Cuentas Públicas de 2014 a 2018, mediante la realización de un total de 182 auditorías en 146 municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. De acuerdo con sus resultados, la participación social, representada por los comités obra, tuvo una existencia generalizada, pero heterogénea en su operación.

Al respecto, por efecto del proceso de fiscalización de la ASF a esa figura participativa, en septiembre de 2017 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora Secretaría de Bienestar, realizó cambios en los lineamientos normativos que regulan la constitución y operación de las figuras de participación social en el FISMDF, mediante el Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Este acuerdo entró en vigor a partir del ejercicio fiscal 2018, y se le incorporaron conceptos referentes a la participación social, tales como la Guía de Participación Social FISMDF y la Plataforma Share Point; igualmente, se incluyó un apartado específico para el tema de la Participación Social.

Esa secretaría publicó y difundió entre los municipios y los estados, la Guía de Participación Social del FISMDF, mediante la cual se dará cumplimiento a las obligaciones que tiene la secretaría con el objetivo de fortalecer y estandarizar los mecanismos de participación social en el fondo, así como brindar apoyo en la promoción, capacitación, supervisión y evaluación de la misma por los gobiernos municipales.

La guía establece los criterios e instrumentos que deberán considerar los comités de obra en el ejercicio del FISMDF y será la base instrumental que regirá el tema de participación social en dicho fondo; asimismo, permitirá organizar, homogenizar y documentar el proceso de

integración y operación de los comités de obra. Su finalidad es que los beneficiarios se involucren en la planeación de los proyectos que se realizan con recursos del FISMDf, así como en el seguimiento de las obras hasta su conclusión. Los comités emitirán reportes de incidencia, los cuales serán útiles para la vigilancia, el seguimiento, información de los pormenores de las obras y para la mejora en la coordinación entre la SEDESOL, ahora Secretaría de Bienestar, y los gobiernos municipales.

Otro aspecto relevante de la guía es que dicha secretaría, y los gobiernos municipales tendrán las herramientas para promover, impulsar e implementar la participación social, por medio de los comités en las obras y proyectos de infraestructura social básica financiadas con el FISMDf.

La secretaría utiliza la carpeta llamada Participación Ciudadana en la Plataforma Share Point, para compartir, subir y descargar documentos con sus instancias en las entidades federativas; en 2018 fue reestructurada, a fin de que sea más fácil el registro y control sobre la participación social del FISMDf.

Igualmente, dispone de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), que es el sistema utilizado por la secretaría para el registro y control de los comités comunitarios de obra o figuras de participación del FISMDf constituidos, por entidad, municipio y obra. Es importante señalar que la MIDS es una herramienta que la secretaría utiliza para identificar los proyectos que realizan las entidades, municipios y demarcaciones territoriales, así como su relación con los indicadores de situación de pobreza y rezago social. Asimismo, permite el registro sistematizado de obras y proyectos que realizan las entidades federativas y los municipios, con recursos provenientes del FAIS; en el último apartado del registro de las obras y proyectos que realizan los municipios en la matriz, la secretaría adicionó la pregunta ¿El proyecto cuenta con Participación Comunitaria? con dos opciones de respuesta, SI y NO.

En el análisis de la base de datos de la MIDS 2018, se identificó que se registraron 107,614 proyectos ejecutados por los gobiernos municipales con recursos del FISMDf, de los cuales en el 87.1% (93,767 proyectos) se registró que disponen de participación comunitaria.

Respecto de estas figuras de participación social, la ASF consideró para su revisión los procedimientos relacionados con su integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión, y evaluación de la gestión y resultados, en 10 auditorías, las cuales se realizaron en 10 municipios de 5 estados; adicionalmente, se realizará una revisión a la Secretaría de Bienestar, como coordinadora federal.

Marco Jurídico de la Participación Social en el FISMDF

- La Ley General de Desarrollo Social, artículo 10, fracciones II, IV, VII y VIII, menciona que entre los derechos y obligaciones que tienen los beneficiarios de los programas de desarrollo social se encuentra acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura; presentar denuncias y quejas; participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social, así como proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades.
- La Ley General de Desarrollo Social, artículo 45, fracción VII, indica que corresponde a los ayuntamientos establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social.
- La Ley General de Desarrollo Social, artículo 61, establece que el gobierno federal, estatal y municipal garantizarán el derecho de los beneficiarios a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.
- La Ley General de Desarrollo Social, artículo 67 y 68, señala que toda persona u organización podrá presentar denuncia ante la autoridad competente, sobre cualquier hecho que produzca daños al ejercicio de los derechos establecidos en esta ley.
- El Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, artículo 56, fracción I, establece que la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la Política Social se realizará a través de la difusión y promoción.
- El Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, artículo 60, menciona que los gobiernos federal, estatal y municipal harán convocatorias públicas para la participación social en la formulación de las políticas públicas sociales en beneficio de las personas en

situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad, formulación de las políticas para el fomento del sector social de la economía, la participación social en la ejecución de programas de desarrollo social y para que realicen acciones de contraloría social y participen en la supervisión y seguimiento de los programas de desarrollo social.

- El Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, artículo 66, estipula que toda persona u organización tiene derecho a denunciar cualquier hecho, acto u omisión violatorio de los derechos para el desarrollo social referidos en el título segundo de la ley.
- La Ley de Coordinación Fiscal, artículo 33, sección B, fracción II, incisos b y f, señala: Las entidades y los municipios o demarcaciones territoriales que reciben recursos del fondo de infraestructura social del Ramo General 33, tendrán la obligación de promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia de las obras y acciones que se vayan a realizar, así como reportar trimestralmente a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento sobre el uso de los recursos del fondo.
- El ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014, 12 de marzo de 2015 y el 31 de marzo de 2016, numerales 2.5.1, 3.1.2, fracción XII, 5.2.3.1, fracción II; 5.2.3.2, inciso c, Título Cuarto y Título Quinto, se refiere al fomento de la participación comunitaria en la planeación, registro y establecimiento de mecanismos de control y seguimiento de los proyectos que se realicen con los recursos del FAIS; a la verificación de las obras en los términos que defina la SEDESOL; a la evaluación del desempeño, en términos de lo que establece el artículo 49, fracción V, de la LCF; y a la capacitación y coordinación para promover la planeación, seguimiento y evaluación del país.
- La Guía de Participación Social FISMDF fomenta la transparencia en el uso y aplicación de recursos provenientes del FAIS, en cumplimiento de lo que establece el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto de las obligaciones que tiene la SEDESOL sobre promover la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos que

se realicen con los recursos del FAIS a través de los Comités Comunitarios y para apoyar a los gobiernos locales a cumplir con la responsabilidad que tienen.

Resultados integrales de las auditorías practicadas a las figuras de participación social del FISMDF

Las consideraciones siguientes en materia de participación social en el FISMDF, se basan en los resultados de las auditorías practicadas en los municipios de Manzanillo y Minatitlán, Colima; Guaymas y Navojoa, Sonora; Acuananala de Miguel Hidalgo y Tlaxcala, Tlaxcala; Boca del Río y Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave; Jerez y Zacatecas, Zacatecas.

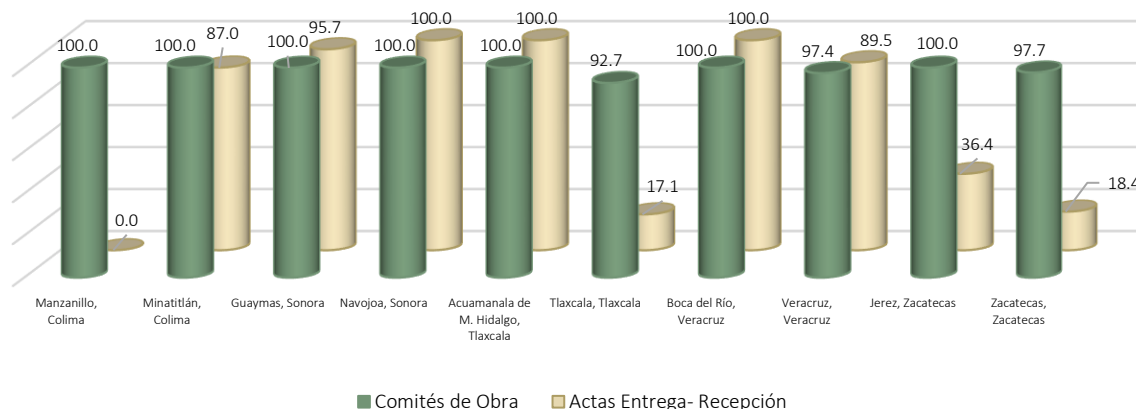
- **INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN**

El 90.0% de los municipios auditados dispuso de un área encargada de la promoción para la constitución y seguimiento de los comités de obra; el 70.0% de las áreas tuvo un programa de trabajo para orientar el proceso de participación social en el FISMDF; y el 80.0% tuvo mecanismos para promover la constitución de los comités de obra.

En el 98.7% de las obras en los municipios auditados se constituyó un comité de obra; en el 49.2% se dispuso de las actas de entrega-recepción de las obras con la firma de al menos un integrante del comité y en el 60.0% de los entes auditados se realizó el seguimiento de las observaciones realizadas por los comités respecto de las obras del FISMDF.

En la gráfica siguiente se aprecia el porcentaje de comités establecidos y el de las actas de entrega-recepción del total de las obras realizadas con recursos del FISMDF, en cada municipio auditado.

PORCENTAJE DE COMITÉS ESTABLECIDOS Y ACTAS DE ENTREGA-RECEPCIÓN
RESPECTO DEL TOTAL DE OBRAS REALIZADAS



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en el FISMDF de la Cuenta Pública 2018.

- CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA

En el 70.0% de los entes auditados se capacitó a las personas que integraron los comités de obra y en el 60.0% se les entregó información técnica con la cual pudieron realizar el seguimiento y vigilancia de las obras.

- MECANISMOS DE CAPTACIÓN Y ATENCIÓN DE QUEJAS, DENUNCIAS Y SUGERENCIAS

El 90.0% de los municipios disponen de un mecanismo para captar, dar atención y realizar el seguimiento a las observaciones, quejas y sugerencias realizadas por las figuras de participación social del FISMDF.

- TRANSPARENCIA Y DIFUSIÓN

El 40.0% de los municipios auditados no difundieron entre la ciudadanía ni la existencia, ni los resultados de las actividades de los comités de participación social en el FISMDF.

- EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Únicamente en el 20.0% de los municipios revisados se identificó algún tipo de evaluación relativa al desempeño de las figuras de participación social del FISMDF.

Acciones promovidas

Se determinaron 41 observaciones en las 10 entidades fiscalizadas, las cuales fueron solventadas mediante la atención de las áreas susceptibles de mejora, como se muestra en el cuadro siguiente:

NÚMERO DE RESULTADOS ATENDIDOS Y RECOMENDACIONES GENERADAS POR ESTADO

Entidad Federativa	Núm. de Auditoría	Núm. de Resultados Observados	Núm. de Resultados Atendidos antes del Informe	Recomendaciones generadas en el Informe de Auditoría
Municipio de Manzanillo	792-DS-GF	2	2	0
Municipio de Minatitlán	793-DS-GF	7	7	0
Municipio de Guaymas	1356-DS-GF	3	3	0
Municipio de Navojoa	1361-DS-GF	5	5	0
Municipio de Acuananala de Miguel Hidalgo	1450-DS-GF	9	9	0
Municipio de Tlaxcala	1454-DS-GF	3	3	0
Municipio de Boca del Río	1485-DS-GF	3	3	0
Municipio de Veracruz	1495-DS-GF	3	3	0
Municipio de Jerez	1554-DS-GF	2	2	0
Municipio de Zacatecas	1558-DS-GF	4	4	0
Total		41	41	0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los resultados de las auditorías de la Participación Social en el FISMDF de la Cuenta Pública 2018.

Conclusiones

La participación social en los programas financiados con recursos públicos es un elemento fundamental para mejorar los resultados e impactos del gasto, así como para coadyuvar a su gestión eficiente, transparente y a una efectiva rendición de cuentas; por ello, debe ser un elemento relevante para apoyar su vigilancia.

En el ámbito municipal se tienen identificados a los comités de obra como figura destacada de participación social, asociados con la creación de infraestructura social básica municipal, mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

En septiembre de 2017, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora Secretaría de Bienestar, con base en los resultados y recomendaciones derivados del proceso de fiscalización de esta materia en los últimos años, elaboró la guía de participación social FISMDF que entró en vigor en el ejercicio 2018, con el objetivo de fortalecer y estandarizar los mecanismos de participación social en ese fondo, así como para proporcionar apoyo en la promoción, capacitación, supervisión y evaluación de la misma por los gobiernos municipales.

La guía tiene la intención de establecer los criterios e instrumentos necesarios para que los comités de participación social den seguimiento a las obras hasta su conclusión, con el objetivo de fomentar la transparencia en el ejercicio de los recursos del FAIS y dar cumplimiento a lo que establece el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto de las obligaciones que tiene esa secretaría para promover la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de los proyectos ejecutados con el FISMDF.

Con la guía emitida por la secretaría, los comités de obra podrán realizar reportes de incidencia, los cuales serán de gran utilidad para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora en la coordinación entre la secretaría, sus instancias en las entidades federativas y los gobiernos municipales, en la promoción e implementación de la participación social en las obras y proyectos de infraestructura social básica financiadas con el FISMDF.

Igualmente, la secretaría dispuso de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) como el sistema utilizado para el registro ordenado y homologado de datos para el seguimiento de los recursos del FAIS; adicionalmente, permite llevar un registro de los comités de obra o figuras de participación social del FISMDF, por entidad, municipio y obra.

Sin embargo, a pesar del avance que significa la emisión de la Guía de Participación Social FISMDF, la revisión de su contenido en cuanto a formatos e instructivos, arrojó como conclusión que resultan ser muy confusos y requieren de su revisión, corrección y difusión entre los municipios del país, con un debido acompañamiento por parte de la Secretaría de Bienestar, sus instancias en las entidades federativas y las dependencias estatales responsables del tema.

Falta una mayor coordinación y colaboración entre la Secretaría de Bienestar, sus instancias en las entidades federativas y las dependencias estatales responsables del desarrollo social o del mejoramiento de la administración pública, para difundir y capacitar a los municipios en la adopción e implementación de la Guía de Participación Social FISMDF, de manera que se avance en la homogenización de las funciones de estas figuras, en la documentación de sus actividades, así como en su seguimiento por parte de las instancias centrales responsables de su promoción y apoyo.

Recomendaciones

Para fortalecer la participación social en el FISMDF se proponen las recomendaciones siguientes:

- Gestionar la ampliación y fortalecimiento de la estructura de personal en la Secretaría de Bienestar, tanto en sus áreas centrales como en sus instancias en las entidades federativas, para mejorar los resultados de las actividades de promoción y apoyo a la participación social.
- Promover la creación o consolidación de un área de Participación Social del FISMDF al interior de los gobiernos municipales, que en la práctica son quienes se encargan de la coordinación con las instancias ejecutoras y con la población beneficiaria, la integración y funcionamiento de comités de obra y la capacitación de sus integrantes.
- Revisar y corregir los formatos e instructivos de la Guía de Participación Social del FISMDF y difundirlos entre los municipios del país.
- Implementar una fortalecida estrategia de capacitación con la participación de las instancias de la Secretaría de Bienestar en las entidades federativas y las dependencias estatales encargadas del tema o del mejoramiento de la gestión pública, para potenciar el uso de la Guía de Participación Social FISMDF y su incidencia efectiva en los gobiernos municipales.
- Fortalecer los canales de comunicación entre la Secretaría de Bienestar, los gobiernos estatales y municipales, con la finalidad de tener comunicación permanente entre los tres órdenes de gobierno.

- Promover e implementar una estrategia fortalecida de apoyo a los municipios, para que den cabal cumplimiento a la Guía de Participación Social FISMDF, en la conformación, operación, registro, atención y seguimiento de la participación social del FISMDF.
- Implementar un sistema informático que opere a nivel municipal, que permita registrar y recabar la información de las actividades que realicen los comités de obra en el FISMDF, con base en los formatos de los apartados 9.1 y 9.2 que los gobiernos municipales y las instancias regionales de la Secretaría de Bienestar deberán llenar de acuerdo con la Guía de Participación Social FISMDF.
- Promover ante los órganos fiscalizadores locales la importancia de incluir en sus programas de trabajo la revisión de la existencia y cumplimiento de la norma en materia de participación social en el FISMDF.