
PARTICIPACIÓN SOCIAL RAMO GENERAL 33

RESULTADOS DE SU FISCALIZACIÓN CUENTA PÚBLICA 2017 FEBRERO 2019



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EDUCACIÓN	7
Marco Jurídico de la Participación Social en Educación	7
Resultados integrales de las auditorías practicadas a la Participación Social en Educación	8
Acciones promovidas	9
Conclusiones	9
Recomendaciones	10
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN SALUD	13
Marco Jurídico de la Participación Social en Salud	13
Resultados integrales de las auditorías practicadas a la Participación Social en Salud	14
Acciones promovidas	16
Conclusiones	16
Recomendaciones	17
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISM-DF)	19
Marco Jurídico de la Participación Social en el FISM-DF	20
Resultados integrales de las auditorías practicadas a la Participación Social en el FISM-DF	20
Acciones promovidas	22
Conclusiones	22
Recomendaciones	23
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN DESAYUNOS ESCOLARES	25
Marco Jurídico de la Participación Social en Desayunos Escolares	25
Resultados integrales de la auditoría practicada a la Participación Social en Desayunos Escolares	26
Acciones promovidas	27
Conclusiones	28
Recomendaciones	28

PRESENTACIÓN

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 la vigilancia de su ejercicio.

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, que apoye el incremento de la eficiencia y eficacia de los recursos federales transferidos, su transparencia y rendición de cuentas.

El tema de la participación social en la vigilancia del gasto federalizado ha sido revisado por la ASF desde la Cuenta Pública 2014, a partir de la cual se ha realizado un total de 395 auditorías a las figuras de participación social que operan en dicho gasto.

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

Un efecto importante de la fiscalización de estas figuras es que se ha actualizado y mejorado la normativa que las sustenta y se han fortalecido los diversos mecanismos de apoyo a su constitución y operación efectiva.

Para la revisión de la Cuenta Pública 2017 se auditó la existencia y operación de estas figuras de participación social a nivel estatal y municipal, por lo cual la fiscalización fue practicada por la ASF en 23 entidades federativas en las que, en 10, se revisó la figura de participación social en salud; en 10 la del sector educación, y en otras 10 la figura en desayunos escolares; asimismo, se realizaron 36 auditorías municipales en 23 entidades federativas sobre el mismo tema enfocado a las obras públicas realizadas con recursos del FISM-DF del Ramo General 33. Adicionalmente, se auditó a las instancias coordinadoras nacionales de estas figuras, a saber, la Secretaría de Educación (SEP), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), además de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

El objetivo de dicha revisión fue contribuir a la mejora del funcionamiento de los esquemas de participación social que operan actualmente en la vigilancia del gasto federalizado.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EDUCACIÓN

La Participación Social en el sector Educación tiene una figura destacada denominada Consejos Escolares de Participación Social, de los cuales existen alrededor de 180 mil en el país. Esta figura ha tenido avances importantes respecto de la situación que presentaba su existencia y operación en 2014, año en el que se auditaron por primera vez. Uno de los aspectos más destacados fue el avance en el cumplimiento de la entrega de información a los consejos sobre las plantillas de personal docente y administrativo adscrito a cada centro escolar, con el fin de que se verifique su efectiva presencia y asistencia, entre otros elementos que conforman la normalidad mínima de los centros escolares.

Con respecto a las debilidades detectadas, es importante referir que aunque es alto el porcentaje actual (93.6%) de centros escolares con estas figuras, aún no se cubre el universo de escuelas de educación básica en nivel preescolar, primaria y secundaria; tampoco se han consolidado los consejos de nivel municipal, y en el caso de los consejos a nivel estatal se tienen casos en los que no se realizan las reuniones de trabajo previstas por la normativa.

Respecto de estas figuras de participación social 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 11 auditorías, 10 a entidades federativas y 1 a la Secretaría de Educación Pública.

Marco Jurídico de la Participación Social en Educación

- Ley General de Educación, artículos 14, fracción XII Quáter, 65, fracción VII, y 69.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 110, párrafo cuarto.
- 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.

Resultados integrales de las auditorías practicadas a Participación Social en Educación

Las consideraciones siguientes, respecto a los Consejos Escolares de Participación Social, se basan en la fiscalización de los procedimientos revisados en 10 entidades federativas, a saber, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Sinaloa, Tlaxcala, y a 223 centros escolares de nivel preescolar en estas entidades; en ejercicios anteriores se revisó el nivel primaria y secundaria.

- **INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN**

En este procedimiento se concentraron 10 resultados de auditoría; en ellos se determinó que 9 entidades federativas dispusieron de un área específica para la coordinación de los CEPS; en el caso de Tlaxcala el área coordinadora no se encontró dentro de la estructura orgánica operativa, por lo que no tuvieron los mecanismos suficientes de control interno que aseguraran la existencia y funcionamiento de los CEPS.

El Consejo Estatal de Participación Social en la Educación se instaló en el 80.0% de los estados revisados, en tanto que en los estados de Baja California y Tlaxcala no se instaló; de igual forma, de una muestra de 166 municipios, en el 88.4% se instalaron los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación.

Asimismo, de los 223 centros escolares revisados, el 93.6% dispuso de un Consejo Escolar de Participación Social instalado mediante acta constitutiva; el 97.1% llevó a cabo la primera sesión del CEPS prevista por la normativa; el 92.8% la segunda sesión, y el 88.8% realizó la tercera sesión.

En el 23.9% de los casos no se entregó a los padres de familia la plantilla del personal docente y empleados adscritos a cada centro escolar, y solamente en el 57.6% de los casos revisados, el presidente del CEPS fue el encargado de registrar la información en el Registro de Participación Social en la Educación (REPASE), no obstante que la normativa así lo establece.

- CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA

El 85.8% de los CEPS revisados recibió capacitación por parte de la instancia coordinadora estatal.

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

En el 100.0% de las entidades federativas fiscalizadas se identificaron mecanismos para captar y atender las quejas, denuncias y sugerencias de los integrantes de los CEPS; los principales mecanismos fueron el correo electrónico y la línea telefónica.

- TRANSPARENCIA Y DIFUSIÓN

En el 75.6% de los CEPS revisados se difundieron los informes anuales de las actividades de los consejos en un lugar visible dentro del plantel.

- EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

En 9 de las 10 entidades federativas revisadas se identificó algún tipo de evaluación sobre el desempeño de los CEPS.

Acciones promovidas

En las auditorías a la Participación Social en Educación por medio de la revisión de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación se generaron 15 resultados y se determinaron 51 recomendaciones en 9 de las entidades auditadas, de las cuales, 44 fueron atendidas mediante mejoras efectuadas. Las 7 recomendaciones restantes pertenecen a los estados de Jalisco (2) y Sinaloa (5). Cabe destacar que en el estado de Chihuahua no existieron observaciones.

Conclusiones

Los Consejos de Participación Social en la Educación son la figura de participación social más consolidada y con un marco jurídico definido y estructurado que les otorga atribuciones y funciones para que operen en las entidades federativas. En la revisión se determinó que esta figura presentó avances significativos en cuanto a su constitución y operación en los centros escolares; sin embargo, se presentaron áreas de mejora relativa a que los consejos estatales y los consejos municipales no se constituyeron ni sesionaron en diversas entidades federativas; además, la persona encargada de

registrar la información en el REPASE no fue principalmente el presidente del consejo (padre de familia), en contravención de la normativa. Asimismo, se requiere mayor participación de los padres de familia, miembros de los CEPS, para que den mayor seguimiento y tengan mejor control respecto a la normalidad mínima, con la finalidad de cumplir los acuerdos secretariales y, en consecuencia, se incremente el nivel educativo de los planteles escolares.

Recomendaciones

Para fortalecer la participación social en la educación, por medio de los CEPS, se proponen las recomendaciones siguientes:

- Impulsar una estrategia que apoye a las entidades federativas a constituir y realizar las sesiones del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación y que, a su vez, las entidades colaboren con los municipios para conformar los consejos municipales y propicien su adecuado funcionamiento, de tal forma que el municipio lo perciba como un apoyo.
- Reforzar la capacitación para los integrantes de los CEPS a efecto de que tengan mayor información y claridad en cuanto a sus atribuciones y a las actividades por desarrollar dentro del consejo escolar y, en especial, para el dominio de la plataforma nacional del REPASE, a fin de que sea el presidente del consejo junto con el secretario técnico, quienes registren la información de las actividades de los CEPS.
- 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.
- Especificar en el artículo 51 del 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, que la información que se registra en la plataforma del REPASE, sea inscrita por el secretario técnico en compañía de los presidentes de los consejos escolares, municipales y estatales, según sea el caso.
- Impulsar la participación de los padres de familia, miembros de los CEPS, para que den mayor seguimiento y tengan mejor control respecto a la normalidad mínima, con la finalidad cumplir

los acuerdos secretariales y, en consecuencia, se incremente el nivel educativo de los planteles escolares.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN SALUD

La participación social en el sector salud tiene como figura fundamental los avales ciudadanos, de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCES), de la Secretaría de Salud, al cierre de 2017 había un total de 19,383 unidades médicas susceptibles de tener un Aval, de la cuales el 77.7% dispuso de un Aval Ciudadano (15,069 unidades médicas) que se encargan de realizar el seguimiento, verificación y formulación de sugerencias para el desarrollo y mejoramiento de los servicios de salud de la unidad médica de su comunidad, lo cual permite identificar las necesidades y expectativas de mejoras en la calidad del servicio.

Como producto de los procesos de fiscalización se ha logrado la revisión y actualización de 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 debilidades se mantiene el insuficiente nivel de cumplimiento en la realización y acuerdo de las cartas compromiso al ciudadano, entre los avales ciudadanos y las autoridades de las unidades médicas, suscritas de manera cuatrimestral, y el bajo cumplimiento en la aplicación del 30.0% mínimo de encuestas de trato digno por parte del aval, respecto de las que realiza el personal de la unidad médica.

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, se revisó su integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión, y evaluación de la gestión y resultados en 11 auditorías, 10 a entidades federativas y 1 a la Secretaría de Salud.

Marco Jurídico de la Participación Social en Salud

- Ley General de Salud.
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

- Guía Operativa de Aval Ciudadano 2016.
- Guía rápida para el Monitoreo Ciudadano.
- Instrucciones 117/2008 y 171/2009.
- Oficios circulares No. DGCEs-DG-04066-2015, No. DGCEs-DG-04067-2015 y No. DGCEs-DG-04068-2015.
- Manual del Usuario del Sistema de Registro del Aval Ciudadano.
- Monitoreo Ciudadano como Método para Fomentar la Participación Social en la Transparencia y Mejora de la Calidad del Trato Digno.
- Lineamientos Técnicos Operativos del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP).
- Lineamiento para el uso de la herramienta Sistema Unificado de Gestión (SUG) Atención y Orientación al Usuario de los Servicios de Salud.

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, Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Estado de México, Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán, Zacatecas y a 186 unidades médicas en estas entidades.

- INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN

Este procedimiento se integró por 11 resultados, en los cuales se determinó que sólo el 80.0% de las áreas coordinadoras del Aval Ciudadano, en las 10 entidades federativas auditadas, se encontraron dentro de la estructura de los servicios estatales de salud (SESA).

Se revisaron 186 unidades médicas, de las cuales, se identificó el acta de instalación de los avales ciudadanos en el 91.9%. Asimismo, el 97.2% de los formatos revisados de cartas compromiso y el 94.2% de las guías de cotejo para el monitoreo ciudadano se encontraron correctamente elaborados; sin embargo, en cuanto a la congruencia que deben guardar estos dos formatos entre sí, sólo se identificó en el 38.7% de los casos.

Respecto del Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud (INDICAS), el 61.8% de las unidades médicas revisadas cumplió con la aplicación del 30.0%, que es el parámetro mínimo de encuestas de trato digno realizadas por el Aval Ciudadano, en relación con las encuestas que aplicó el propio personal de las unidades médicas.

El Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) se instaló en el 90.0% de las entidades federativas auditadas, y su efectiva operación se verificó en el 60.0%, si se considera que este comité debe sesionar al menos tres veces al año. Además, se demostró la participación de los avales ciudadanos en al menos una de las sesiones del CECAS en los estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Estado de México y Yucatán.

Por otra parte, el 53.2% de las unidades médicas revisadas instaló o perteneció a un Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP); sin embargo, la participación de los avales ciudadanos en las sesiones del COCASEP se evidenció sólo para el 31.2% 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, esto se presentó en 5 entidades federativas.

En la totalidad de las entidades federativas revisadas se verificó que los tres informes cuatrimestrales de seguimiento del Aval Ciudadano fueron elaborados y enviados en tiempo y forma por el responsable estatal a la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCES) de la Secretaría de Salud federal, de acuerdo con el calendario establecido.

- **CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA**

El 71.5% de las unidades médicas revisadas otorgaron capacitación, a los avales ciudadanos, para el correcto llenado de las cartas compromiso y de las guías de cotejo para el monitoreo ciudadano.

- MECANISMOS DE ATENCIÓN DE QUEJAS, DENUNCIAS Y SUGERENCIAS

Se identificó al 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 80.6% de las unidades médicas revisadas y en el 71.5% participó el Aval en la apertura del buzón de quejas, sugerencias y felicitaciones de este sistema.

- TRANSPARENCIA Y DIFUSIÓN

En el 72.0% de las unidades médicas revisadas se publicaron los resultados obtenidos en las encuestas realizadas por el personal médico y el Aval Ciudadano, dentro de un espacio en la unidad médica.

Acciones promovidas

En el caso de las auditorías practicadas a la Participación Social en Salud mediante los avales ciudadanos, cada revisión se integró por 15 resultados y se determinaron 72 observaciones en las 10 entidades fiscalizadas, de las cuales, 63 fueron atendidas mediante mejoras efectuadas. Las 9 recomendaciones restantes, que son acciones por realizar, pertenecen a los estados de Chiapas (6) y Guerrero (3).

Conclusiones

En 2017, se dispuso de una Guía Operativa de Aval Ciudadano 2016 actualizada, en la que se realizó un esfuerzo por integrar las distintas instrucciones y documentos en la materia, a fin de describir los elementos 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 siempre se encontró dentro de la estructura de los servicios estatales de salud (SESA) o no tuvo definidas formalmente sus funciones en relación con la participación social. No se encontró instalado el Aval Ciudadano en la totalidad de las unidades médicas susceptibles de disponer de esta figura participativa.

Los avales ciudadanos no elaboraron completa y correctamente los formatos de la carta compromiso ni la guía de cotejo para el monitoreo ciudadano, y tampoco realizaron el mínimo de encuestas sobre

indicadores de trato digno, por falta de capacitación. Los comités estatales de calidad en salud (CECAS) y los comités de calidad y seguridad del paciente (COCASEP) no llevaron a cabo el número de sesiones previstas en la normativa y no convocaron al Aval Ciudadano en todas las entidades federativas. Se encontraron instalados los buzones de quejas, sugerencias y felicitaciones 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; sin embargo, no siempre se evidenció la participación de los avales ciudadanos en su apertura.

Recomendaciones

En lo referente a la implementación de acciones que propicien la atención de las insuficiencias observadas en los trabajos de auditoría, 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 tiene las siguientes:

- Establecer formalmente, dentro de la estructura de los SESA, las áreas responsables de la operación de la figura del Aval Ciudadano y definir sus funciones en manuales de organización o procedimientos.
- Capacitar a los avales ciudadanos y a los responsables de su coordinación, vigilancia y funcionamiento en las entidades federativas, a fin de que conozcan los formatos correspondientes para llevar a cabo su monitoreo y su adecuado llenado.
- Apoyar el cumplimiento cuatrimestral de los formatos relativos a las actividades del Aval Ciudadano.
- Garantizar el cumplimiento de la aplicación del número de encuestas de trato digno que establece la normativa para el Aval Ciudadano en cada establecimiento médico.
- 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 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 de las encuestas y entrevistas realizadas por el Aval Ciudadano y el personal de la unidad.

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

La participación social en el FISM-DF se realiza por los comités de obra que operan en la gestión y vigilancia del gasto con el que se financia la infraestructura social básica municipal por medio de ese fondo; tienen una existencia generalizada en los municipios; sin embargo, son figuras de participación heterogéneas en su estructura y funciones, con procesos no documentados, que no han recibido atención suficiente de parte de las instancias federales y de las entidades federativas, en cuanto a su formalización y apoyo metodológico.

Desde la revisión de la Cuenta Pública 2014, se ha realizado un total de 172 auditorías a esta figura en 141 municipios o demarcaciones territoriales, y se ha encontrado que tiene una existencia generalizada, pero presenta debilidades en cuanto a la definición de su estructura y funciones.

Al respecto, como producto del proceso de su fiscalización, se ha logrado que la SEDESOL incorpore el tema dentro de los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, mediante un apartado específico, así como por medio de la elaboración y publicación de una Guía de Participación Social FISM-DF y la Plataforma Share Point.

Asimismo, la secretaría publicó y difundió entre los municipios y las entidades federativas la Guía de Participación Social del FISM- DF, mediante la cual se dará cumplimiento a las obligaciones que tiene la SEDESOL de fortalecer y estandarizar los mecanismos de participación social en ese fondo, así como apoyar en la promoción, capacitación, supervisión y evaluación de la misma por los gobiernos municipales.

Otro aspecto relevante de la guía es que la SEDESOL, las delegaciones federales y los gobiernos municipales dispondrán de las herramientas para promover, impulsar, implementar y supervisar las obras y proyectos de infraestructura social básica financiadas con los recursos del FISM-DF.

También, se identificó la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) como el sistema utilizado por la SEDESOL para el registro y control de los comités comunitarios de obra o figuras de participación del FISM-DF constituidos, por entidad, municipio y obra. Es importante señalar que la MIDS es una herramienta que permite el registro sistematizado de obras y proyectos que realizan las entidades federativas y los municipios, con recursos provenientes de ese fondo; en el último apartado de la matriz relativo al registro de las obras y proyectos que realizan los municipios, la SEDESOL

adicionó la pregunta ¿El proyecto cuenta con Participación Comunitaria?, con dos opciones de respuesta, “SÍ” y “NO”.

En el análisis de la base de datos de la MIDS 2017, se identificó que, en ese año, se registraron 104,120 proyectos ejecutados por los gobiernos municipales con recursos del FISM-DF, de los cuales, el 16.4% (17,116 proyectos) registró que sí dispone de participación comunitaria; el 9.3% (9,648 proyectos) indicó que no dispone y el 74.3% restante (77,356 proyectos) no registró este apartado.

Respecto de estas figuras de participación social 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 37 auditorías, las cuales se realizaron en 35 municipios de 22 estados, 1 Alcaldía de la Ciudad de México y 1 a la Secretaría de Desarrollo Social.

Marco Jurídico de la Participación Social en el FISM-DF

- Ley General de Desarrollo Social, artículos 10, fracciones II, IV, VII y VIII, 45, fracción VII, 61, 67, 68, 71, fracciones IV y V, 75, 79, 80 y Título Quinto, Capítulo I.
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, artículos 56, fracción I, 60, 61, 62 y 66.
- Ley de Coordinación Fiscal, artículo 33, sección B, fracción II, incisos b y f.
- 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.

Resultados integrales de las auditorías practicadas a la Participación Social en el FISM-DF

Las consideraciones siguientes en materia de participación social en el FISM-DF, se basan en las auditorías practicadas a los municipios de Rincón de Romos y San Francisco de los Romo, Ags.; Tijuana, B.C.; Loreto, B.C.S.; Calakmul y Hopelchén, Camp.; San Cristóbal de las Casas, Chis.; Juárez, Chih.; Saltillo, Coah.; Manzanillo y Villa de Álvarez, Col.; Tenango del Valle y Zinacantepec, Edo. de Méx.; Iguala de la Independencia y Taxco de Alarcón, Gro.; Mineral del Monte, Hgo.; Guadalajara, Jal.; Cuautla, Mor.; Bahía de Banderas y Compostela, Nay.; Guadalupe y Santa Catarina, N.L.; San Pedro Pochutla y Santa María Huatulco, Oax.; Amozoc, San Andrés Cholula y Santa Isabel Cholula, Pue.;

Ciudad Valles y Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P.; Culiacán, Sin.; Tepeyanco, Tlax.; Progreso y Yaxcabá, Yuc.; Guadalupe y Jerez, Zac.; y Alcaldía de Iztacalco, CDMX, así como en la revisión de los comités de 2,553 obras realizadas con recursos del FISM-DF en estos municipios y en una alcaldía de la Ciudad de México.

- **INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN**

Este procedimiento se integró por cuatro resultados, en los que se determinó que el 100.0% de los municipios y la alcaldía auditada dispusieron de un área encargada de la coordinación para la constitución y seguimiento de los comités; el 77.8% informó tener un plan de trabajo para las actividades de participación social en el FISM-DF; el 44.4% tuvo apoyo de la SEDESOL u otra área federal o estatal para la integración y seguimiento de los comités de obra, y el 72.2% evidenció mecanismos para promover la constitución de los comités de obra.

En el 80.8% del total de las obras de los municipios y la alcaldía auditados se constituyó un comité de obra; en el 54.3% se identificaron actas de entrega-recepción de las obras y en el 55.6% se realizó el seguimiento de las acciones y observaciones realizadas por los comités.

- **CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA**

En el 66.7% de los entes auditados se capacitó a los integrantes de los comités de obra y en este mismo porcentaje se les entregó información técnica de las obras para que pudieran realizar el seguimiento y vigilancia de las mismas.

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

No se identificaron mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias, así como de su seguimiento o resolución, en el 22.2% de los municipios y la alcaldía auditados.

- **TRANSPARENCIA Y DIFUSIÓN**

En el 58.3% de los municipios y la alcaldía auditados no se informó a la ciudadanía sobre la existencia de estas figuras de participación social en el FISM-DF ni sobre sus actividades realizadas.

- **EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS**

Únicamente en el 30.6% de los entes revisados se identificó algún tipo de evaluación en la que se incluyera el desempeño de las figuras de participación social en el FISM-DF.

Acciones promovidas

En el caso de las auditorías practicadas a los municipios, cada auditoría se integró por 9 resultados y se determinaron 12 recomendaciones en 4 municipios revisados, las cuales son acciones por realizar. De las 12 recomendaciones, 5 fueron del municipio de Yaxcabá, Yuc.; 3 de Tepeyanco, Tlax.; y 2 a los municipios de Compostela, Nay; y San Cristóbal de las Casas, Chis.; respectivamente. Cabe destacar que los municipios de Tijuana, B.C.; Hopelchén, Camp.; Juárez, Chih.; Mineral del Monte, Hgo.; y Guadalajara, Jal.; no tuvieron observaciones por parte de este órgano fiscalizador, por lo que su dictamen de auditoría fue limpio.

Conclusiones

Como resultado de los trabajos de auditoría de las Cuentas Públicas 2014, 2015 y 2016, se logró que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) adecuara los lineamientos normativos que regulan la constitución y operación de las figuras de participación social del FISM-DF; en septiembre de 2017, la SEDESOL publicó 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, el 12 de marzo de 2015 y el 31 de marzo de 2016, estos incorporaron conceptos referentes a la participación social tales como una Guía de Participación Social FISM-DF y una Plataforma Share Point, además de un numeral específico a la Participación Social.

Mediante la guía de participación social se establecieron los criterios que deberán cumplir los Comités de Participación Social en el ejercicio del fondo, y su finalidad será que la ciudadanía se involucre en la planeación de los proyectos que se realizarán con recursos del FISM-DF, así como en el seguimiento de las obras hasta su conclusión, y servirá como base normativa que regirá el tema de participación social en el FISM-DF con el objetivo de fomentar la transparencia en el ejercicio de los recursos del fondo y dar cumplimiento a lo que establece el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto de las obligaciones que tiene la SEDESOL para promover la participación comunitaria en la planeación

y seguimiento de los proyectos que se realicen con dichos recursos, por medio de los Comités Comunitarios o de Obra, y para apoyar a los gobiernos municipales a cumplir con la responsabilidad que tienen al respecto; es importante señalar que su entrada en vigor fue a partir del ejercicio fiscal 2018, por lo que los resultados de llevar a la operación estas adecuaciones se vislumbrarán hasta avanzado ese ejercicio.

También, la Secretaría dispuso de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) como el sistema utilizado para el registro y control de los comités comunitarios de obra o figuras de participación del FISM-DF constituidos, por entidad, municipio y obra.

Recomendaciones

Para impulsar la participación social en el FISM-DF se proponen las recomendaciones siguientes:

- Fortalecer en la instancia federal y en las Delegaciones Federales de la SEDESOL en las entidades federativas, el área responsable de la participación social.
- Reestructurar la Plataforma Share Point, a fin de que sea más fácil el registro y control del acompañamiento que las delegaciones federales de la SEDESOL realizan con los municipios sobre la participación social en el FISM-DF
- Capacitar a las delegaciones federales de la SEDESOL en las entidades federativas respecto del contenido de la Guía de Participación Social FISM-DF, para que éstas a su vez capaciten a los municipios, de tal manera que puedan operarla adecuadamente.
- Promover la creación de un área de participación social en el FISM-DF al interior de los gobiernos municipales, cuyo fin es fomentar la participación comunitaria en la planeación, registro y establecimiento de mecanismos de control y seguimiento de las obras y proyectos financiados con recursos del FISM-DF.
- Fomentar los canales de comunicación entre la instancia federal, las delegaciones estatales y los gobiernos municipales, con la finalidad de tener comunicación permanente entre los tres órdenes de gobierno.
- Implementar un sistema que opere a nivel municipal, que permita registrar y recabar la información de las actividades que realizan los Comités de Participación Social en el FISM-DF, con base en los formatos de los apartados 9.1 y 9.2 que los gobiernos municipales y las

delegaciones de la SEDESOL deberán llenar de acuerdo con la Guía de Participación Social del FISM-DF. Además, este sistema deberá permitir realizar de forma automática informes con alcance nacional, estatal y municipal con la información proveniente de los Comités de Participación Social en el FISM-DF.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN DESAYUNOS ESCOLARES

Los comités de desayunos escolares son la figura de participación social del Programa Desayunos Escolares (PDE); están integrados por padres de familia y miembros de la comunidad escolar, cuyo objetivo principal es el seguimiento y vigilancia del programa, además de que se encargan activamente de la recepción, preparación, distribución, entrega de los insumos y manejo de excedentes que conforma el apoyo alimentario. Los comités poseen un papel importante en la vigilancia de la seguridad alimentaria de la población escolar a la que se proporciona asistencia social, mediante la entrega de desayunos calientes o comidas y desayunos fríos, diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutricia, y acompañados de acciones de Orientación Alimentaria, aseguramiento de la calidad y producción de alimentos.

Su conformación y actuación se basa en los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), emitidos por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y las reglas de operación del Programa Desayunos Escolares elaboradas por los Sistemas Estatales DIF (SEDIF) de cada entidad federativa, por lo que la operación de éstos puede variar en cada entidad, pero siempre alineada con el documento normativo federal.

Para su operación es de suma importancia la intervención y coordinación de tres principales actores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), los Sistema Estatales DIF (SEDIF) y los Sistemas Municipales DIF (SMDIF), ya que son los responsables de otorgar las herramientas y medios necesarios para su buen desempeño, funcionamiento y la atención a sus necesidades.

Respecto de esta figura se consideraron procedimientos referentes a su integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias, así como la evaluación de la gestión y resultados en 11 auditorías, 10 a entidades federativas y 1 al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Marco Jurídico de la Participación Social en Desayunos Escolares

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Asistencia Social.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

- Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA).
- Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional.

Resultados integrales de la auditoría practicada a la Participación Social en Desayunos Escolares

Las consideraciones siguientes en materia de participación social en desayunos escolares, se basaron en la realización de 10 auditorías en igual número de entidades federativas, a saber, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Hidalgo, Jalisco, Morelos y Tlaxcala, con el objetivo de verificar que se implementaron y operaron los mecanismos y acciones para la promoción, constitución, funcionamiento, control, seguimiento y evaluación de los comités de participación social en el PDE.

- **INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN**

Este procedimiento se integró por seis resultados, en los cuales se constató que cada entidad dispuso de un área encargada de la coordinación y seguimiento a las labores de los comités de participación social.

Las reglas de operación del PDE elaboradas por los SEDIF fueron publicadas en medios oficiales en el 70.0% de las entidades, mientras que en las tres entidades restantes no fueron difundidas.

Existió una coordinación adecuada entre los SEDIF y los SMDIF, respecto de la instalación de los comités de desayunos escolares, ya que de los 80,642 centros educativos de sostenimiento público apoyados en el país, el 96.6% dispuso de un comité de participación social; asimismo, de los 220 centros escolares en las entidades revisadas, el 99.5% dispuso de su comité instalado mediante su acta correspondiente.

Asimismo, se evidenció que el 88.2% de los comités participó en las actividades de recepción, preparación (en el caso del desayuno caliente), entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios.

En lo referente al seguimiento a la operación de los comités por parte de los SEDIF, ésta se realizó para el 64.5% de estos comités.

- **CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA**

Este procedimiento se integró por dos resultados, en los que se determinó que el 97.7% de los comités revisados recibió asesoría y explicación de cómo realizar sus actividades como integrante de dicha agrupación, ya sea por parte de los SEDIF o de los SMDIF.

Asimismo, se constató que en la totalidad de las entidades federativas, los SEDIF otorgaron capacitación al personal operativo de los SMDIF correspondientes, para la correcta operación del programa y de los comités.

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

En lo referente a los mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités y beneficiarios de desayunos escolares, se constató que en la totalidad de las entidades federativas revisadas existieron los medios adecuados para presentar alguna inconformidad, entre los cuales se destacaron el teléfono, directamente con personal del SMDIF o SEDIF, el internet y el correo electrónico.

- **EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS**

Únicamente cuatro entidades evaluaron el programa desayunos escolares que incluyera los resultados de la actuación de los comités.

Acciones promovidas

En el caso de las auditorías practicadas a desayunos escolares, cada revisión se integró por 11 resultados y fueron determinadas 21 recomendaciones, las cuales fueron atendidas mediante compromisos específicos y fechas programadas. Cabe destacar que en el estado de Chihuahua y en la Ciudad de México, no se detectaron incumplimientos.

Conclusiones

Los comités de desayunos escolares son una figura consolidada, y esto se debe a que existe una estrategia para impulsar la constitución y su operación adecuada en las entidades federativas, desarrollada e impulsada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los SEDIF, ya que se dispone de lineamientos que favorecieron la adecuada promoción, instalación, operación, seguimiento y evaluación de estos comités, lo que permitió a las entidades federativas incorporar dentro de sus documentos normativos, las funciones, atribuciones, deberes y operación de esta figura.

En la revisión, se constató que existe un avance en cuanto al registro y consolidación de los planteles beneficiados con el programa de desayunos escolares y su respectivo comité. De igual forma, las entidades federativas han alineado sus reglas de operación con el guion de propuesta de los lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), lo que da como resultado una mejoría en el tema, ya que se dispone de medios para su promoción, operación, seguimiento, atención a sus inconformidades y evaluación de los comités, y esto se debe a la buena coordinación entre la coordinadora nacional y las entidades; sin embargo, existen áreas de mejora, respecto del seguimiento que realiza los SEDIF a la operación y en el tema de la evaluación del impacto de los comités en el programa.

Recomendaciones

Para fortalecer la participación social en desayunos escolares se proponen las recomendaciones siguientes:

- Fortalecer en los SEDIF el área responsable de la participación social.
- Fomentar e incentivar la participación de la comunidad escolar en el seguimiento y vigilancia del programa.
- Mejorar la coordinación entre los sistemas estatales y municipales DIF en la realización de visitas y registros para el seguimiento de las acciones de los comités de desayunos escolares.
- Promover que los insumos alimentarios que conforman el apoyo del desayuno escolar sean recibidos por los padres de familia integrantes de los comités, con el fin dar más transparencia al proceso.
- Otorgar capacitación continua a los padres de familia para el desarrollo de sus funciones.

- Disponer de recursos para dotar a las comedores escolares y apoyar la operación de los comités en la adquisición de refrigeradores y utensilios de cocina.
- Realizar evaluaciones de impacto sobre el desempeño de los comités de desayunos escolares en el programa y utilizar sus resultados para apoyar su operación y desarrollo.