

Gobierno del Estado de Guanajuato (Auditoría Coordinada)

Contraloría y Participación Social en el Gasto Federalizado

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-A-11000-02-1617

GF-1150

Alcance

La revisión comprendió la verificación de la integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia, difusión y evaluación de la gestión y resultados de las figuras de participación social en los sectores de educación, salud y seguridad pública, a saber, Consejo Escolar de Participación Social, Aval Ciudadano y Consejo de Participación Ciudadana en Seguridad Pública.

Muestra auditada:

73 centros escolares de educación básica

1 Consejo Estatal de Participación Social en la Educación

46 consejos municipales de participación social en la educación

36 unidades médicas del sector salud

1 Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana

3 consejos municipales de consulta y participación ciudadana

Antecedentes

La participación social en la gestión de 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, y debe ser un elemento relevante para apoyar la vigilancia del gasto.

La Auditoría Superior de la Federación considera fundamental la verificación de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, de manera que se coadyuve con su fortalecimiento a incrementar la eficiencia y eficacia de ese gasto, y a mejorar su transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito del gasto federalizado existen cuatro figuras de participación social con una presencia destacada: los consejos escolares de participación social en el sector educación; los avales ciudadanos en el sector salud; los consejos ciudadanos de participación social en el sector de seguridad pública; y los comités comunitarios o de obra asociados a la creación de infraestructura social básica municipal.

Los consejos escolares de participación social son la figura más consolidada dentro de ese conjunto, ya que existen alrededor de 180 mil en el país. Disponen de una normativa estructurada por medio de la Ley General de Educación y del Acuerdo 716 de la SEP, así como de un sistema de información en línea en el que se registran las actividades realizadas por los consejos, lo que permite su seguimiento en tiempo real, y tiene la ventaja de poder servir

como medio de información recíproca, ya que las autoridades pueden insertar información de los planteles, para ser consultada por quienes posean una clave de acceso.

El Acuerdo 716 establece que la presidencia de los consejos deberá estar a cargo de un padre de familia con al menos un hijo inscrito en la escuela, lo cual otorga un peso importante al componente ciudadano de esta figura. De acuerdo con los padres de familia participantes, mediante los consejos se promueve el trabajo en equipo y el compromiso entre los diferentes actores; se contribuye a la mejora educativa; se apoya la transparencia, la rendición de cuentas y la vigilancia de los programas.

En lo que corresponde a la figura del Aval Ciudadano, es un mecanismo de participación que vigila la mejora del trato digno en los servicios de salud; y constituye una visión independiente respecto de la calidad de los mismos.

Su principal objetivo es fortalecer la confianza de los usuarios de los servicios de salud pública; promover la participación de la población, y canalizar a las instancias adecuadas los resultados e iniciativas que recoge durante su monitoreo, con la finalidad de elevar la calidad en la atención de las unidades médicas.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Salud, al primer cuatrimestre de 2014 existían 13,570 avales ciudadanos, de los cuales el 86.6% eran ciudadanos a título individual; el resto correspondió principalmente a grupos y asociaciones.

Se trata de una figura que, desde su creación, se limitó en sus funciones al apoyo en la evaluación de la calidad en el servicio y trato digno de los pacientes, por lo que la extensa cobertura que alcanza se encuentra insuficientemente aprovechada, ya que podría ser la base de un esquema de contraloría social más amplio y de una mayor utilidad al sector salud, si se fortaleciera en su número de componentes, se ampliaran sus funciones y se le brindara más capacitación y apoyos.

En lo que corresponde a la figura de los comités de obra que operan en la vigilancia del gasto ejercido por medio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF), su principal fortaleza es que tienen una existencia generalizada en los municipios del país. Sin embargo, se trata de figuras de participación heterogéneas en su estructura y funciones, con procesos no documentados, que no reciben atención suficiente de parte de instancias federales en cuanto a su formalización, apoyo metodológico y operación.

Se mantienen principalmente en el ámbito y control de las administraciones municipales para efectos de su constitución, capacitación y canales de expresión y respuesta, ya que si bien en algunos casos reciben apoyos de instancias estatales o federales, se trata de eventos específicos y no de una política pública generalizada de impulso y apoyo a la participación social en este fondo del gasto federalizado.

La revisión de esta figura participativa se llevó a cabo por medio de la auditoría 703. Aquí sólo se le refiere para fines de contextualizar el proceso participativo en dicho gasto.

Finalmente, en lo que corresponde a los consejos ciudadanos de participación social en seguridad pública, no existe una norma metodológica única, con alcance nacional, que dé homogeneidad a las figuras de participación social en seguridad pública, por lo que las

definiciones sobre los consejos o comités ciudadanos de participación social en esa materia varían en cada entidad federativa, así como las estructuras y funciones específicas que cumplen en cada una; no obstante, existe coincidencia en que el Consejo de Participación Ciudadana funge como un enlace entre la ciudadanía y las autoridades para propiciar el diálogo entre ambas y coadyuvar al mejoramiento de las funciones relacionadas con la seguridad pública.

La integración, el perfil de los integrantes, la vigencia y el tiempo de existencia de cada consejo o comité varían en cada entidad y municipio, por la inexistencia de una norma única o eje; sin embargo, en general, estos consejos se integran por personas destacadas en actividades empresariales, educativas, culturales o deportivas, y servidores públicos, cuya actividad está vinculada a temas de seguridad pública y por ciudadanos interesados.

La heterogeneidad que prevalece en los consejos de seguridad pública deriva de una insuficiente regulación, ya que no existe un reglamento o lineamiento específico con un alcance nacional que determine cómo debe ser su conformación, estructura y operación, por lo que su constitución depende de la normativa local y, bajo este escenario, cada entidad representa un caso diferente.

En general, esta figura muestra, en una perspectiva del país en su conjunto, debilidades en su constitución, sobre todo en el ámbito municipal, así como en su formalización, seguimiento y evaluación en el ámbito estatal; en grado importante, porque sus funciones no se encuentran debidamente reglamentadas, lo que impide incidir en aspectos relevantes de la política de seguridad pública, como es el desarrollo policial o la vigilancia de los recursos públicos.

Respecto de estas figuras de participación social, en la auditoría practicada se consideran procedimientos relacionados con su integración y operación; acciones de capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; registro y seguimiento de sus actividades; transparencia y difusión de las mismas; y evaluación de los procesos de participación.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de la revisión al proceso participativo en el gasto federalizado es contribuir al mejoramiento del funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana, que operan actualmente en la vigilancia de ese gasto.

En el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), la ASF suscribió convenios de coordinación y colaboración con las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), con el objeto de coordinar y fortalecer las acciones de fiscalización a los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.

En ese contexto, para la revisión de la Cuenta Pública 2014, la ASF diseñó una estrategia de fiscalización coordinada con las EFSL, cuyo objetivo es incrementar la cobertura en la revisión del gasto federalizado, evitar la duplicidad en las auditorías realizadas e impulsar la homologación de criterios, normas y metodologías de auditoría, que son objetivos sustantivos del SNF.

Esta auditoría se realizó con base en esa estrategia y se llevó a cabo conjuntamente con el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato; consideró el marco jurídico de la ASF y se desarrolló en un ambiente de estrecha coordinación con esa entidad de fiscalización.

Resultados

Educación: Integración y Operación

1. Con la revisión de la documentación proporcionada por la Secretaría de Educación del estado de Guanajuato, respecto a la participación social en la educación, se constató que esta dependencia dispone de un área responsable de promover y realizar el seguimiento de las actividades de los consejos de participación social en la educación; dicha área se denomina Dirección para la Comunidad Comprometida y su actuación se basó en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato.

El área se integró con 10 personas y la titular acreditó una antigüedad de cinco años en el cargo. El registro de la integración y actividades de los consejos escolares se realizó mediante la plataforma del Registro Público de los Consejos de Participación Social en la Educación (REPUCE) y los mecanismos disponibles para efectuar el seguimiento y verificar la operación de los consejos, consisten en la información proporcionada por el REPUCE, así como de la atención por medio de las delegaciones regionales de educación.

2. El Consejo Estatal de Participación Social en la Educación se constituyó en el estado de Guanajuato, con fecha de 19 de diciembre de 2012, su instalación fue presidida por el Gobernador Constitucional del estado de Guanajuato, tuvo un total de 16 integrantes; se llevaron a cabo 4 sesiones de trabajo con fechas 8 de abril de 2014, 30 de mayo de 2014, 29 de agosto de 2014 y 19 de diciembre de 2014 respectivamente, lo cual corresponde con la importancia de las funciones previstas para este órgano.

3. Con la revisión de las actas de instalación de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación proporcionadas por la autoridad educativa estatal, se determinó que se instalaron consejos en los 46 municipios de Guanajuato; de igual forma, en la totalidad de municipios se presentaron las actas de sus sesiones.

4. De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, el 100.0% de las primarias públicas en la entidad federativa dispuso de un Consejo Escolar de Participación Social instalado.

5. La autoridad educativa estatal proporcionó copia certificada de las actas de instalación de la totalidad de los consejos escolares de participación social que conformaron la muestra auditada; asimismo, entregó evidencia del registro de todas las actas de instalación en el REPUCE.

6. De la revisión de la muestra de actas de instalación de los consejos escolares de participación social, se verificó que en todos los casos se integraron por medio de una asamblea escolar de padres de familia; asimismo, el presidente del consejo fue un padre de familia con un hijo inscrito en el centro escolar en la totalidad de las escuelas auditadas.

7. Con la revisión de la muestra de actas de la segunda sesión de los consejos escolares de participación social, se constató que, de los aspectos que revisan los consejos en relación con la normalidad en el funcionamiento de los centros escolares, específicamente las preguntas referentes a ¿Todos los grupos tienen maestros todos los días? y ¿Todos los maestros inician puntualmente sus actividades? se determinó que el 21.1% de los consejos de dicha muestra no realizó esta actividad. Por otra parte, en consulta directa con los padres de familia,

integrantes de los consejos, el 15.7% manifestó que no revisan la asistencia de los docentes al centro escolar, y el 44.3% no lleva el registro correspondiente de la asistencia diaria de los docentes.

El Director General para la Pertinencia y Corresponsabilidad de la Educación de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Director para la Comunidad Comprometida, para fortalecer los mecanismos de control para que, en lo sucesivo, realice lo necesario para que los consejos escolares den el seguimiento a la normalidad mínima en el funcionamiento de los centros escolares, con lo que solventa lo observado.

8. De acuerdo con los cuestionarios aplicados a una muestra de padres de familia, presidentes de los consejos escolares de participación social, el 10.0% manifestó que no recibió información sobre la plantilla de docentes que laboran en cada centro escolar; un 7.1% no verificó que la plantilla docente presentada, efectivamente laboró en la escuela correspondiente; y que en caso de encontrar irregularidades en la asistencia de los docentes, el 55.0% de los padres de familia que contestó esta pregunta, manifestaron, que éstas no fueron registradas en las actas de sesión de los consejos escolares.

El Director General para la Pertinencia y Corresponsabilidad de la Educación de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Director para la Comunidad Comprometida, para fortalecer los mecanismos de control y se registren en la segunda sesión las irregularidades en la asistencia de los docentes, con lo que solventa lo observado.

9. La Ley General de Educación dispone que son derechos de los padres de familia conocer la relación oficial del personal docente y empleados adscritos a los centros escolares públicos de educación básica en los que estén inscritos sus hijos o pupilos, la cual será proporcionada por la autoridad escolar.

En lo relativo a la entrega de información sobre la plantilla docente y personal adscrito a los centros escolares públicos de educación básica, de sostenimiento federal, la Secretaría de Educación de Guanajuato, indicó mediante el oficio CESF.067/2015 de fecha 14 de Julio de 2015, que esta actividad no se ha llevado a cabo, debido a que esta secretaría no admite que esta información sea de obligatoriedad de ser proporcionada o hacerse pública por parte de la autoridad escolar, sin antes mediar una petición.

La Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, manifestó que dicho artículo impone una obligación a cargo de la autoridad educativa de proporcionar la información contemplada en el propio ordenamiento, también lo es que dicha obligación deriva de un derecho, mismo que al no ser ejercido, no genera obligación alguna por parte de la autoridad educativa, toda vez que la norma es explícita en contemplar el derecho que tienen determinadas personas de conocer cierta información y el deber de la autoridad educativa de proporcionarla, pero dicha obligación, como ya se mencionó, nace siempre y cuando el titular ejerza el derecho contemplado en la norma, situación que para este caso no aconteció, pues no existió solicitud alguna por parte de quienes ejercen la patria potestad o tutela de los alumnos inscritos en los centros escolares; con base en la respuesta presentada se considera solventada la

observación; sin embargo, se sugiere valorar la conveniencia de implementar un mecanismo para hacer pública dicha información.

10. Con la revisión de los registros de las actividades de los consejos escolares de participación social en el REPUCE, se acreditó que en los centros escolares objeto de la muestra, no se registró la información del acta de la primera sesión en un 18.1% y de la segunda sesión de los consejos en un 20.8%; adicionalmente, el 45.7% de los padres de familia integrantes del consejo, manifestó no tener conocimiento de la existencia y operación del registro.

El Director General para la Pertinencia y Corresponsabilidad de la Educación de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Director para la Comunidad Comprometida para fortalecer los mecanismos de control y se registre en el REPUCE la información de la primera y segunda sesión de los consejos escolares, con lo que solventa lo observado.

11. Con la revisión de la evidencia presentada sobre los mecanismos de coordinación para la promoción, seguimiento y control de los consejos escolares de participación social, entre las instancias educativas estatales y federales, se constató la existencia de un trabajo coordinado entre ambos órdenes de gobierno.

12. Con la revisión de las actas de la Primera Sesión de los consejos escolares de participación social, proporcionadas por las autoridades educativas de Guanajuato, que conformaron la muestra auditada, se concluyó que se llevó a cabo la Primera Sesión del Consejo Escolar: La Planeación Anual, en todas de las escuelas de la muestra; de igual manera, se constató que en el 54.9% de las actas de la primera sesión revisadas, se identifican los objetivos de los programas federales, estatales y municipales a los que están incorporados los centros escolares.

13. Con la revisión de las actas de la segunda sesión de los consejos escolares de participación social que conformaron la muestra auditada, y las respuestas a los cuestionarios aplicados a los presidentes de los consejos, se verificó que se efectuó la Segunda Sesión del Consejo Escolar: El Seguimiento del Programa de Trabajo, en 98.6% de los centros escolares. De igual manera, en el 80.3% de las actas se registró el avance de los programas escolares.

14. Con la revisión de las actas que conformaron la muestra auditada, se concluyó que no se elaboró el Informe Anual de Actividades en la totalidad de las escuelas de la muestra, ya que no se dispuso de la evidencia documental que demostrara la realización de esta actividad; asimismo, el 30.0% de los padres de familia, manifestó no haber realizado dicho informe.

El Director General para la Pertinencia y Corresponsabilidad de la Educación de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Director para la Comunidad Comprometida para fortalecer los mecanismos de control y se elabore el informe anual de actividades de la totalidad de los consejos escolares, con lo que solventa lo observado.

Educación: Capacitación y Asistencia

15. La evidencia que presentó la autoridad educativa del estado de Guanajuato, respecto de las acciones y programas de capacitación en relación a las funciones y atribuciones de los

integrantes de los consejos escolares de participación social, estuvo conformada por listas de asistencia, las cuales no van dirigidas específicamente a los miembros de los consejos escolares de participación social; asimismo, derivado del análisis de las respuestas de los presidentes o miembros de los consejos escolares se acreditó que el 15.7% no recibió capacitación sobre el funcionamiento de los consejos donde participan.

La Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato señaló que la fundamentación empleada no aplica a la supuesta irregularidad detectada, debido a que la misma únicamente prevé las funciones que tienen tanto el CONAPASE, la Secretaría Técnica y el Consejo Municipal, sin que ningún precepto legal invocado por el órgano fiscalizador establezca que los consejos escolares deban recibir capacitación alguna por parte de la autoridad educativa, resultando evidente que las capacitaciones contempladas en los preceptos aludidos forman parte de las funciones propias del CONAPASE, de su Secretaría Técnica y de los Consejos Municipales, no como una obligación por parte de la autoridad educativa de brindar capacitación a los miembros de los consejos escolares de participación social. Por lo antes expuesto se considera solventada la observación.

Educación: Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

16. La evidencia presentada por la autoridad educativa del estado de Guanajuato en relación a los mecanismos de atención a quejas, denuncias y sugerencias, al alcance de los integrantes de los consejos escolares de participación social se integró por medio de correos electrónicos en donde se atienden las inquietudes de los padres de familia integrantes de los consejos escolares; asimismo, proporcionó un número telefónico y una cuenta en redes sociales.

17. Con la evidencia proporcionada por la autoridad educativa del estado de Guanajuato, se constató que las quejas, denuncias o sugerencias que presentaron los integrantes de los consejos escolares de participación social son atendidas por el personal del área responsable de los consejos escolares, dependiente del Dirección para la Comunidad, de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, la cual dio seguimiento a las inquietudes expresadas por medio de correos electrónicos y vía telefónica principalmente; el 88.6% de los integrantes de los consejos que presentaron alguna queja, denuncia o sugerencia, indicó que ésta fue atendida con una buena calidad.

Educación: Transparencia y Difusión

18. Con la evidencia presentada por la autoridad educativa del estado de Guanajuato, según oficio No. CSF/565/2015, manifestó que no se dispone de evidencia gráfica de la colocación de un cartel al interior del plantel educativo, en un lugar visible del centro escolar, ya que estos aún se encuentran en el periodo de elaboración. De la muestra encuestada, el 14.3% de los padres de familia indicó no haber elaborado ni colocado material gráfico de los informes realizados por los consejos dentro del centro escolar.

La Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, manifestó que los CEPS tienen la obligación de hacer público el informe de resultados de su gestión mediante la exhibición de un cartel, sin embargo, al momento de la revisión realizada por el órgano fiscalizador, aún no se concluía el ciclo escolar revisado, agosto de 2014 a julio de 2015, por lo que no se actualizaba el

supuesto observado, pues las visitas a los centros educativos se realizaron del 24 al 30 de junio de 2015. Por lo antes expuesto se considera solventada la observación.

Educación: Evaluación de la Gestión y Resultados

19. La autoridad educativa del estado de Guanajuato no presentó evidencia correspondiente al informe de evaluación de los consejos escolares de participación social.

La Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, manifestó por medio del oficio CESF.134/2015 la argumentación correspondiente, respecto de la observación, con lo que se solventa lo observado.

20. De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la participación social en el gasto federalizado en el estado de Guanajuato, se identificó que la figura de Participación Social en el sector de educación, denominada Consejo de Escolar de Participación Social tuvo fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- La Secretaría de Educación Pública de Guanajuato dispone de un área responsable de promover y realizar el seguimiento de actividades de los consejos de participación social en educación
- Se constituyó el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación en apego a la normatividad establecida.
- Se integró un Consejo Municipal de Participación Social en la Educación en todos los municipios del estado.
- La entidad federativa tiene sistemas de atención destinados a cubrir las áreas de mejora identificadas por los consejos escolares de participación social.
- La promoción, seguimiento, registro y control de las actividades de los consejos escolares, fueron actividades coordinadas entre las autoridades estatales y federales
- El 100.0% de las actas de instalación de los consejos escolares de la muestra auditada fue inscrita en el REPUCE
- El 100.0% de los presidentes de los consejos de la muestra de auditoría, son padres de familia.
- Las actas de instalación, primera y segunda sesión de los consejos escolares de participación social de la muestra de auditoría, estuvieron disponibles para todos los centros educativos.
- El 100.0% de los consejos escolares fue integrado por medio de una asamblea escolar.

DEBILIDADES

- El 21.1% de los consejos escolares de participación social no verifican la normalidad en el funcionamiento del plantel educativo.
- El 18.1% de las actas de la primera sesión de los consejos escolares de la muestra auditada no fue inscrita en el REPUCE.
- El 20.8% de las actas de la segunda sesión de los consejos escolares de la muestra auditada no fue inscrita en el REPUCE.
- El informe anual de actividades no fue elaborado en 100.0% de los planteles de educación básica de la muestra auditada.

La Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la ASF, manifestó que, con la documentación presentada y los argumentos vertidos para cada uno de los resultados obtenidos de la revisión que les ocupa, queda debidamente acreditado y aclarado que los CEPS, cumplen de manera diligente con su objetivo, impulsando el derecho a la educación de calidad para niños, niñas y jóvenes mexicanos por medio de la auditoría ciudadana colaborativa, como resultado de una participación social. Con base en la respuesta presentada se considera solventada la observación; sin embargo, se sugiere valorar la conveniencia de atender las áreas de mejora identificadas en la revisión.

Salud: Integración y Operación

21. Mediante entrevista con el personal designado se identificó que existe un área encargada de la coordinación del trabajo del Aval Ciudadano denominada Coordinación de Evaluación de Calidad, cuyo titular lleva en ese cargo 8 meses. El área dispone de 140 gestores de calidad en el estado; como sistema de registro de los avales ciudadanos se utilizó la plataforma federal denominada Sistema de Registro de Aval Ciudadano (SIRAVAL), el área dispone de funciones que se encuentran en el manual de organización específico de la Dirección de Desarrollo Institucional. Asimismo, como mecanismo de seguimiento y verificación de las actividades de los avales ciudadanos por parte del personal del área de calidad se utilizó el informe de seguimiento.

22. De acuerdo con la relación de unidades médicas y del registro de avales ciudadanos que se entregó por parte del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato (ISAPEG), el total de las unidades médicas públicas para población sin seguridad social fue de 649 y los avales ascendieron a 609; asimismo, según la información proporcionada por ese Instituto, las unidades médicas que no disponían de aval fueron 40, las cuales constituyeron el 6.2% del total de las unidades médicas de la entidad federativa. Igualmente, conforme a la revisión de las actas de instalación de avales ciudadanos de 36 unidades médicas que conformaron la muestra revisada, se constató que en todas de ellas se instaló un Aval Ciudadano mediante acta y de éstas, en el 19.4% se encontró que no se firmaron por el Aval Ciudadano o por el titular de unidad médica; adicionalmente, se realizó un cuestionario a 29 avales de unidades médicas de la muestra de auditoría, y cuatro de ellos (13.8%) no dispuso de una copia de su acta de instalación debidamente requisitada y firmada.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, evidenció que el 3 de septiembre de 2015 se realizó una reunión con los gestores de calidad del estado, en la cual se enfatizó la importancia del registro de los avales ciudadanos en la plataforma de SIRAVAL, así como la garantía de que todas las unidades médicas dispongan de esta figura de participación social con su acta de instalación correspondiente debidamente firmada, con lo que se solventa lo observado.

23. El ISAPEG presentó como evidencia el Informe de Seguimiento Construir Ciudadanía en Salud: Aval Ciudadano de los tres cuatrimestres del año 2014; sin embargo, dicha información no evidenció que el área de calidad entregó al titular del Régimen Estatal de Protección Social en Salud la información de las funciones del Aval Ciudadano; adicionalmente, mediante un cuestionario aplicado a 29 avales ciudadanos de la muestra de auditoría, el 48.3% mencionó que sí presentó observaciones o sugerencias sobre el Seguro Popular, el 51.7% no presentó

quejas o sugerencias por falta de conocimiento, por ser nuevo o porque no se presentaron quejas por parte de los usuarios de la unidad médica.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, informó que para el presente año la Dirección General del Régimen Estatal de Protección Social en Salud ha sido incluida como integrante del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS), con la intención de fortalecer los mecanismos de comunicación, entre ellos con el aval ciudadano, con lo que se solventa lo observado.

24. Derivado de la información proporcionada por el ISAPEG, se revisó el anexo técnico del Convenio Específico del programa SICALIDAD del año 2014, con el cual se constató que siete unidades fueron ganadoras con proyecto de gestión; sin embargo, no se constató la elaboración de las cédulas de vigilancia de entrega de bienes por Proyectos de Gestión ya que no se proporcionaron las cédulas elaboradas por el Aval Ciudadano.

Mediante oficio, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, manifestó que la respuesta de la Dirección General de Planeación y Desarrollo de la Secretaría de Salud del estado de Guanajuato, fue que las cédulas de vigilancia de los proyectos de acuerdos de gestión se encuentran en proceso de desarrollo, por lo que persiste la observación.

14-A-11000-02-1617-01-001 **Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Guanajuato instruya a quien corresponda para que, disponga de las cédulas de vigilancia de proyectos de gestión de todas las unidades ganadoras que debe realizar el Aval Ciudadano, a efecto de garantizar la participación social en el proceso.

25. Para dar cumplimiento a los compromisos establecidos por el titular de la unidad médica y su Aval Ciudadano, por parte del personal de calidad se realiza un seguimiento y supervisión de las cartas compromiso realizadas, en el sentido de su congruencia con las guías de cotejo, el llenado correcto de acuerdo a lo solicitado y que se mencionen las áreas de mejora localizadas documentalmente.

De una muestra de 36 unidades médicas, no fue proporcionado el Formato de Supervisión de Cartas Compromiso suscritas por el Aval Ciudadano en ninguna de las unidades médicas de la muestra.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, informó que se está diseñando un formato para realizar la supervisión de las cartas compromiso, con la intención de dar el correcto seguimiento a las recomendaciones que el Aval Ciudadano realiza en esas cartas, con lo que se solventa lo observado.

26. Con la revisión de la información proporcionada por el ISAPEG se constató que no se tiene comunicación y coordinación en los temas relacionados con los Avaes Ciudadanos con la instancia federal, ya que solo se presentaron los Informes de seguimiento del proyecto Construir Ciudadanía en Salud: Aval Ciudadano, que realiza el Responsable Estatal de Calidad.

La titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que el mecanismo expresado en la instrucción 62/2008 para la comunicación entre la Dirección General de Calidad y Educación en Salud y el área de Calidad del Estado de Guanajuato, ha sido eficientado, ya que actualmente se realiza por medio de la página SIRAVAL en la cual ambas instancias interactúan para la validación y firma de las actas correspondientes, con lo que se solventa lo observado.

27. En la revisión de las cartas compromiso al ciudadano de 17 unidades médicas realizadas en 2014, se determinó que el 47.2% de las unidades médicas de la muestra de auditoría reportaron al menos un cuatrimestre de los tres que deberían realizar; a saber, seis unidades evidenciaron tres cuatrimestres, tres unidades evidenciaron dos cuatrimestres y ocho un cuatrimestre, es decir, de 32 de esos formatos, se encontró que cinco cartas compromiso no se presentaron con el formato correspondiente y el resto fue debidamente llenado. Del resultado de la aplicación del cuestionario a 29 avales ciudadanos, se determinó que el 72.4% sí conoció el formato y mantuvo copia; 13.8% sí conoció el formato y no mantuvo copia y el 13.8% no lo reconoció y no mantuvo copia de dichas cartas.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, informó que se reforzará la consolidación de la entrega de las cartas compromiso al área estatal con la intención de disponer con un mejor control y supervisión de su apropiado llenado, con lo que se solventa lo observado.

28. Las unidades médicas realizan cada cuatrimestre encuestas a los usuarios de los servicios de salud mediante su propio personal, para lo cual utilizan un formato determinado por la Secretaría de Salud para dar cumplimiento al Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud; simultáneamente, el Aval Ciudadano mediante otro formato determinado también por la Secretaría, debe realizar la misma encuesta, como mínimo al 30.0% de las que realizó la unidad médica.

De las 36 unidades médicas revisadas que integraron la muestra de auditoría, se constató que solamente 10 mostraron evidencia sobre la elaboración de encuestas a usuarios de las unidades médicas tanto del Aval Ciudadano como de la unidad médica, las cuales se encontraron debidamente llenadas de acuerdo a lo solicitado, fecha de elaboración, localidad, nombre de la unidad, nombre y firma del Aval Ciudadano, nombre y firma del responsable de la unidad; sin embargo, no se pudo determinar si cumplieron con el 30.0% como mínimo de encuestas que ejecutó el aval respecto de las que efectuó la unidad médica, debido a que utilizaron los formatos indistintamente por la unidad médica y por el Aval Ciudadano, aun cuando en la página web de la Dirección General de Calidad y Educación en Salud de la Secretaría de Salud (DGCES-SS) está indicado el formato a utilizar por cada uno.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, evidenció que el 3 de septiembre de 2015 se realizó una reunión con los gestores de calidad del estado, con la intención de fortalecer conocimientos y lineamientos específicos sobre los indicadores de trato digno (INDICAS), así como la apertura

y cierre de ese sistema; asimismo, se evidenció la próxima reunión el 22 de enero de 2016 con el mismo objeto, con lo que se solventa lo observado.

29. La Guía de Cotejo para el monitoreo ciudadano es un instrumento que fomenta el diálogo entre el Aval Ciudadano y el personal de la unidad médica con la finalidad de tomar decisiones conjuntas para la mejora del trato digno, por lo que se inicia con la solicitud de información del monitoreo institucional y concluye con el establecimiento de mejoras en la calidad de los servicios de salud. Cada guía de cotejo en su apartado 2, obedece a la carta compromiso anterior, por lo que se revisa si los compromisos establecidos previamente se cumplieron, y en su apartado 7, obedece a la carta compromiso posterior, en la que se establecen las áreas de mejora como compromisos a llevarse a cabo por parte del titular de la unidad médica.

De acuerdo con lo anterior, se analizaron las guías de cotejo y cartas compromiso correspondientes a las unidades médicas que integraron la muestra de auditoría, al respecto se determinó que sólo el 16.6% (seis) de las unidades, presentaron guías de cotejo y las cartas compromiso que permitieron analizar la congruencia; en esos seis casos existió consistencia entre lo expresado en las guías de cotejo y las cartas compromiso anterior y posterior que corresponden.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, mencionó que la congruencia entre las guías de cotejo y cartas compromiso se encuentra en proceso de consolidación en el estado y se evidenció que el 3 de septiembre de 2015 se realizó una reunión con los gestores de calidad del estado, con la intención de capacitarlos sobre el fortalecimiento del programa del Aval Ciudadano; asimismo, se evidenció la próxima reunión el 22 de enero de 2016 con el mismo objeto; también mencionó que se reforzará la consolidación de las guías de cotejo y las cartas compromiso, así como la supervisión de su llenado apropiado, con lo que se solventa lo observado.

30. En la revisión de la minuta de la primera reunión del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) de fecha 4 de marzo de 2014, la minuta de la segunda reunión del comité de fecha 9 de julio de 2014 y la minuta de la tercera reunión del comité de fecha 28 de octubre de 2014 y sus listas de asistencia respectivas, no se encontró la presencia del Aval Ciudadano en dichas reuniones.

Asimismo, mediante el cuestionario aplicado a 29 avales ciudadanos, el 69.0% de ellos mencionó no haber asistido a alguna reunión del CECAS, mientras que el 17.2% mencionó que sí asistió y el resto 13.8% no respondió.

La titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, manifestó que se dispone de la participación de la Universidad de Guanajuato como integrante del comité y representante del Aval Ciudadano, ya que este mismo funge como representante de la sociedad en algunas unidades médicas. Se tienen minutas de reunión en la cual participa la Universidad de Guanajuato. Los avales ciudadanos no han sido convocados en específico dada la gran cantidad de avales en el Estado, debido a la logística compleja que esto implicaría y a los recursos necesarios para tales efectos. En los casos en que los temas a tratar dentro del CECAS amerite la presencia de más avales

ciudadanos, se realizaran las invitaciones correspondientes según se considere, con lo que se solventa lo observado.

31. Como evidencia de la participación de los Avaluos Ciudadanos de las unidades médicas seleccionadas, en el Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) durante el 2014, se entregó como documentación comprobatoria las minutas de las sesiones del COCASEP, a saber, Celaya entregó 13 minutas de las cuales sólo en una se trataron temas relacionados con el Aval Ciudadano, Dolores Hidalgo entregó una minuta en la cual no se trataron temas relacionados con el Aval Ciudadano y San Miguel de Allende entregó nueve minutas de sesiones y sólo en una se trataron temas relacionados con el Aval Ciudadano; sin embargo, el Aval Ciudadano no fue invitado a ninguna de las sesiones. Asimismo, mediante un cuestionario aplicado a 29 avaluos ciudadanos, el 44.8% de ellos mencionó no haber asistido a alguna reunión del COCASEP, mientras que el 55.2% mencionó que sí asistió.

La titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, manifestó que se invita a los avaluos cuando los temas a tratar al interior del COCASEP requiera la intervención del Aval Ciudadano, con lo que se solventa lo observado.

32. Mediante la verificación de los Informes de Seguimiento, Construir Ciudadanía en Salud; Aval Ciudadano, se constató que se realizaron adecuadamente de forma cuatrimestral; además, mediante correos electrónicos de fechas 16/06/2014; 22/09/2014 y 06/02/2015 se verificó que dichos informes fueron enviados al personal de la instancia coordinadora federal.

Salud: Capacitación y Asistencia

33. La entidad fiscalizada presentó como evidencia de capacitación para los avaluos ciudadanos en 2014, la presentación Construir Ciudadanía en Salud; Aval Ciudadano, en la cual se le instruyó al Aval Ciudadano sobre temas de salud, funciones y documentos a llenar; sin embargo, no se pudo determinar que dicha presentación se impartió a los avaluos ciudadanos ya que no se presentó algún documento que constara dicha capacitación. Por otra parte, mediante el cuestionario aplicado a 29 avaluos ciudadanos, el 93.1% mencionó que recibió capacitación sobre sus funciones, instrumentos de cotejo y realización de carta compromiso; no obstante, no se comprobó la capacitación para el total de las unidades médicas de la muestra de auditoría.

La titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, manifestó que, a partir del presente año, ya se registran estas capacitaciones mediante listas de asistencia del personal y/o Aval Ciudadano capacitado, con lo que se solventa lo observado.

34. Con la revisión de las guías de cotejo en 15 unidades médicas, a saber, se encontró que 6 unidades presentaron los 3 cuatrimestres, 4 fueron 2 cuatrimestres y 5 con un cuatrimestre, se determinó que ningún formato fue llenado debidamente por su Aval Ciudadano conforme lo exige su instructivo y el mismo formato; además, en el cuestionario que se aplicó a los avaluos de 29 unidades de la muestra de auditoría, 2 de ellos mencionaron que no conocen ni saben llenar el formato Guía de Cotejo para el Monitoreo Ciudadano.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, evidenció que en la próxima reunión del 22 de enero de 2016 con los gestores de calidad del estado, se enfatizará la importancia de que el Aval Ciudadano realice el llenado completo de la guía de cotejo, para que a su vez, realicen la capacitación correspondiente con los avales, con lo que se solventa lo observado.

Salud: Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

35. Mediante revisión del oficio y formato de seguimiento del buzón ciudadano del Modelo Modelo de Gestión para la Atención de Quejas, Sugerencias y Felicitaciones (MANDE), se constató que en el 25.0% (9) de las unidades médicas de la muestra de auditoría se dispuso de un mecanismo de captación de quejas, denuncias y sugerencias y se constató la apertura del buzón mediante el acta correspondiente, en la cual estuvo presente el Aval Ciudadano. Adicionalmente mediante la aplicación de cuestionarios se encontró que el 17.2% no participó activamente en la apertura del buzón.

La titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, manifestó que el aval forma parte del acta de apertura de buzones en el estado y que es invitado a dichas aperturas, con lo que se solventa lo observado.

36. Con la revisión de las guías de cotejo de 15 unidades médicas de las 36 que integraron la muestra, a saber, en 6 unidades médicas se identificaron los 3 cuatrimestres, en 4 fueron 2 y en 5 fue uno, en dichos formatos se observó que los avales utilizaron el apartado 7 de la guía de cotejo como el mecanismo para plantear sus sugerencias de mejora en la unidad médica; sin embargo, no se presentó evidencia de las guías de cotejo de 21 unidades médicas, lo cual no permitió hacer el análisis correspondiente. Asimismo, la encuesta aplicada a los avales reflejó que 19 avales que representaron el 65.6% de la muestra de auditoría, utilizó el buzón para presentar sus denuncias o sugerencias, 3 avales que constituyeron el 10.3%, presentaron sus sugerencias verbalmente a las autoridades de la unidad médica, 2 avales que representaron el 6.9%, los presentaron vía oficio, y el resto lo hizo por diversos medios.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, evidenció que derivado de la próxima reunión del 22 de enero de 2016 con los gestores de calidad del estado, se realizará la capacitación correspondiente con los avales para que las quejas o denuncias sean plasmadas en el formato correspondiente, con lo que se solventa lo observado.

37. De la información proporcionada por el ente auditado se constató mediante 9 actas de apertura de buzón y 5 fotografías de dichos buzones, que 10 unidades médicas que representaron el 27.7% de la muestra, dispusieron de dicho buzón de quejas a la vista y funcionando; sin embargo, no se presentó evidencia de que existiera algún módulo o área que diera atención a los usuarios respecto de las quejas, denuncias, sugerencias o felicitaciones.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del

estado de Guanajuato, mencionó que con la implementación del Sistema Unificado de Gestión, se prevé la disponibilidad de módulos de atención a quejas, denuncias o sugerencias en las unidades médicas del ISAPEG, con lo que se solventa lo observado.

38. Mediante la revisión de la información presentada se encontraron oficios de 10 unidades médicas como instrumento de seguimiento con lo que se evidenció que en el 27.8% de las unidades médicas de la muestra existió al menos un sistema de registro, consolidación, respaldo y seguimiento de quejas; sin embargo, no se logró determinar que dichos registros se encontraron en poder del Gestor de Calidad; además, en 26 unidades médicas que representaron el 72.3% de la muestra no se presentó ningún tipo de registro ni seguimiento de las quejas, sugerencias y felicitaciones hechas por los usuarios de los servicios de salud.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, evidenció que existe un sistema único de felicitaciones, quejas y sugerencias aplicado a todas las unidades médicas del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato (ISAPEG), el cual consiste en disponer de un buzón en cada unidad médica que se abre de forma semanal o mensual según corresponda por parte del gestor de calidad, quien realiza el seguimiento y cierre con un oficio que se entrega a la persona que emitió el planteamiento, en donde se le indican las acciones a realizar con respecto a su solicitud, dicha evidencia se concentra en ese sistema único y queda en resguardo del gestor de calidad correspondiente, con lo que se solventa lo observado.

39. Con la revisión de las 32 guías de cotejo que presentaron las unidades médicas se constató que en el apartado 2 se mencionaron diversas evidencias incompletas por lo cual no fue posible constatar en su totalidad, que los compromisos establecidos en ese apartado fueron cumplidos al 100.0%; adicionalmente, mediante un cuestionario contestado directamente por 29 avales ciudadanos, el 82.8% mencionó que sí fueron atendidas sus sugerencias para el mejoramiento de calidad del servicio de la unidad médica y el 17.2% afirmó lo contrario.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, evidenció que se realizará una reunión del 22 de enero de 2016 con los gestores de calidad del estado, en la que se enfatizará la importancia de evidenciar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y se diseñará un formato de conformidad de la mejora para que sea firmado por el Aval Ciudadano y por el responsable de la unidad médica, con lo que se solventa lo observado.

Salud: Transparencia y difusión

40. En la revisión de la información proporcionada por el ISAPEG se encontró que en 29 unidades médicas que representaron el 80.6% de las unidades médicas de la muestra de auditoría, no se dispuso de la evidencia que soportara la difusión de los resultados de los INDICAS, mientras que el 19.4% restante de las unidades, sí dispusieron de dicha documentación mediante fotografías impresas y en medio magnético; asimismo, de las encuestas que se aplicaron a 29 avales ciudadanos, se obtuvo que el 24.1% conoció de manera suficiente sus funciones como aval, el 51.8% de manera regular y el 24.1% poco; además, el 75.9% de los avales ciudadanos comentaron que sí se hicieron del conocimiento de la ciudadanía los resultados de los indicadores de trato digno, el 69.0% indicó que sí se hicieron

del conocimiento de la ciudadanía los avances de mejora y el 89.7% conoció la Carta General de los Derechos de los Pacientes.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, mencionó que la difusión de los resultados de los indicadores de trato digno (INDICAS) es una actividad que se realiza de manera habitual y es supervisada en las evaluaciones de acreditación de los establecimientos médicos, por lo que se impulsará mediante capacitación a los gestores de calidad para que en lo sucesivo se disponga de evidencia fotográfica o algún otro documento, de la publicación cuatrimestral que se realiza en las unidades médicas, con lo que se solventa lo observado.

Salud: Evaluación de la Gestión y Resultados

41. De la revisión al ISAPEG, se constató que no se realizó ninguna evaluación al desempeño de los avales ciudadanos en la entidad federativa.

La titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, manifestó que actualmente se realizan reuniones con los gestores de calidad para identificar áreas de oportunidad y mejorarlas en su caso, con lo que se solventa lo observado.

42. De acuerdo con la documentación solicitada, entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Gasto Federalizado del Estado de Guanajuato, se determinó que la figura de participación social en el sector salud, denominada Aval Ciudadano, tuvo fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- Existe un área denominada Coordinación de Evaluación de Calidad que se encarga de la coordinación del trabajo del Aval Ciudadano.
- Se tienen identificadas las unidades médicas factibles de disponer de Aval Ciudadano.
- Se constituyó el Aval Ciudadano mediante un acta y se registró por medio de una plataforma electrónica que se controla en el ámbito federal.
- Se cumplió con la elaboración y envío a la instancia coordinadora federal de los Informes de Seguimiento. Construir Ciudadanía en Salud: Aval Ciudadano, por cada cuatrimestre, con el que se observa lo relativo al alcance y resultados de los avales ciudadanos.

DEBILIDADES

- No se le entregó una copia al Aval Ciudadano de su acta de instalación en cuatro unidades médicas, ni de las cartas compromiso que se realizaron en ocho unidades médicas.
- La supervisión de las cartas compromiso por parte del personal de calidad no se realizó en las unidades médicas que formaron parte de la muestra de auditoría.
- No se entregaron al equipo auditor las guías de cotejo de 21 unidades médicas y las cartas compromiso de 19 unidades médicas que formaron parte de la muestra de auditoría.
- El formato que se usa para las encuestas de los indicadores de trato digno, no fue entregado para 26 unidades médicas que formaron parte de la muestra de auditoría, y en las

10 unidades restantes, el formato fue utilizado indistintamente tanto por personal de la unidad médica como por el aval ciudadano, no obstante que existe un formato a utilizar para cada uno de ellos.

- No se presentó evidencia de que existiera algún módulo o área que diera atención a los usuarios respecto de las quejas, denuncias, sugerencias o felicitaciones en alguna de las unidades médicas de la muestra de auditoría.
- No fue posible verificar la participación del Gestor de Calidad en la consolidación, respaldo y seguimiento de las quejas, sugerencias y felicitaciones realizadas por los usuarios en el 72.2% de las unidades médicas que formaron parte de la muestra de auditoría.
- No se evidenció en el 80.6% de las unidades médicas, que formaron parte de la muestra de auditoría, que se hicieron del conocimiento de la ciudadanía los resultados del trabajo del Aval Ciudadano.
- Hace falta mayor capacitación a los avales ciudadanos e implementación de mecanismos de apoyo y retroalimentación que motiven a estas figuras de participación social a continuar con su labor social en beneficio de su comunidad.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la titular de la Coordinación de Seguimiento a la Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Guanajuato, mencionó que en la reunión programada para enero de 2016 se enfatizará la entrega de copia de las actas de instalación a los avales ciudadanos; se consolidará la implementación de un formato de supervisión de cartas compromiso; así como la entrega de guías de cotejo y cartas compromiso al área estatal, con la intención de disponer de un mejor control y supervisión del llenado apropiado de las mismas; se trabajará en la utilización del formato para las encuestas de indicadores de trato digno (INDICAS) realizadas por el aval de acuerdo a los lineamientos vigentes; se implementará como mecanismo la utilización de buzones y módulos de atención en todas las unidades médicas como lo prevé el Sistema Unificado de Gestión (SUG); el gestor de calidad participa activamente en el seguimiento de las quejas, denuncias y felicitaciones mediante un sistema estatal el cual se fortalecerá para disponer de las evidencias correspondientes de cada unidad médica; se instruirá a los gestores de calidad para que en las visitas de monitoreo, los avales ciudadanos informen a la población sobre sus funciones y resultados que se han logrado con su participación como avales y se continuará con el fortalecimiento de las capacitaciones a los gestores de calidad para que a su vez sean replicadas a los avales ciudadanos, con lo que se solventa lo observado.

Seguridad Pública: Normativa Institucional

43. Con la revisión de los documentos normativos que proporcionó la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guanajuato, se verificó que la participación social en esta materia se establece en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato; asimismo, se constató que tanto en el ámbito estatal como en el municipal se dispuso de lineamientos específicos que regulan a las figuras participativas correspondientes. Además, mediante el cuestionario que se aplicó a los integrantes de los consejos municipales de consulta y participación ciudadana de la muestra de auditoría, se determinó que el 96.0% aseguró haber recibido un lineamiento respectivo donde se establecen las funciones del Consejo.

Seguridad Pública: Integración y Operación

44. Con la revisión del Acta de Sesión de la Reinstalación del Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana, se constató que en el estado de Guanajuato, desde 2013 se encuentra constituido formalmente el Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana. En el caso de sus municipios, se recibió evidencia de la existencia de 45 actas y un oficio que justifica la falta del acta del municipio de León, que indica que desde 2013 se tienen conformados los consejos municipales de consulta y participación ciudadana. Al respecto, el 90.0% de los integrantes consultados afirmó haber firmado el documento de formalización del inicio de sus actividades; de éstos, el 61.0% mencionó haber signado específicamente el Acta de Integración al Consejo Municipal de Consulta y Participación Ciudadana.

45. Mediante entrevista con el personal designado de atender a los consejos ciudadanos de seguridad pública en el estado, se identificó que existe un área encargada de la coordinación de estos consejos denominada Subsecretaría de la Prevención, cuyo titular lleva en ese cargo tres años; asimismo, el área dispone de nueve personas en la oficina para el seguimiento y control de las actividades realizadas por los consejos; dispone de un manual de funcionamiento de las coordinaciones regionales del Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana, y de un manual de organización y funcionamiento interno de los consejos municipales de consulta y participación ciudadana. Además, manifestó que los instrumentos de control y seguimiento que utiliza la instancia de coordinación es un concentrado de bitácora de visita de trabajo, copia de las actas de sesión de los consejos ciudadanos y del calendario de sesiones los cuales están firmados y sellados por el Presidente del Consejo Estatal de Consulta para llevar a cabo el registro.

46. Con la revisión de la documentación que proporcionó la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guanajuato, se verificó que la coordinación que guarda éste órgano con los municipios se da mediante oficios, convocatorias, solicitudes, invitaciones y minutas de trabajo, en tanto, la coordinación con instituciones federales y estatales se genera a través de las propias sesiones que celebra el Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana, toda vez que en ellas se encuentra la representación de la Secretaría de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia del estado, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, así como la Secretaría de Seguridad Pública.

47. Con el análisis de los documentos que proporcionó la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guanajuato, se verificó que los consejos municipales de consulta y participación ciudadana de los 46 municipios del estado, operaron conforme a lo establecido en su normativa, mientras que para el Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana se constató que las actas de sesiones son el medio por el cual se acredita que operaron conforme a la normativa. De acuerdo con las respuestas obtenidas del cuestionario que se aplicó a los integrantes de los consejos municipales de consulta y participación ciudadana respecto de los mecanismos o instrumentos que utilizaron para apoyar las acciones implementadas como parte de esta operación, 20 respondieron que lo hacen mediante reuniones con las autoridades policiales, 9 lo hacen mediante revisión de presupuestos y metas, 18 por medio de reportes de avance de los programas y 6 respondieron, que por medio de otra actividad.

48. De acuerdo con la documentación que proporcionó la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guanajuato, se constató que no existen informes de resultados respecto a la operación de las figuras de participación social; en consecuencia no fueron remitidos a la instancia coordinadora federal. Al respecto, de las respuestas obtenidas del cuestionario que se aplicó a los integrantes de los consejos municipales de consulta y participación ciudadana, el 50.0% argumentó que elaboró una acta de sesión y el 15.0% una minuta.

La Directora General de Administración de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, manifestó que el Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana tiene una conformación eminentemente ciudadana, acorde con lo que prevé la normativa estatal; dentro de sus acciones, se encuentra la de fomentar la participación de la sociedad civil, en colaboración con las instancias públicas respectivas, en la planeación, elaboración, evaluación y supervisión de las actividades en materia de seguridad pública que se lleven a cabo en el ámbito de su competencia, de acuerdo con la Ley de la materia y los reglamentos correspondientes. Asimismo, indicó que el marco normativo que regula la actuación de dichos consejos en 2014 no prevé la obligación de generar informes de resultados sobre la operación de las figuras de participación social y tampoco de remitirlos a la instancia coordinadora nacional y, adicionalmente, señalan que por conducto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, se generan reportes sobre el cumplimiento de metas pactadas, que se refieren al número de sesiones del Consejo Estatal, con lo que se solventa lo observado.

Seguridad Pública: Capacitación y Asistencia

49. De acuerdo con la documentación proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guanajuato, se constató que en 2014 el Centro de Prevención del Delito impartió la capacitación Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en las Políticas Públicas, el cual estuvo conformado por temas en materia de prevención y cuya convocatoria la hicieron extensiva a los miembros de los consejos estatal y municipal de consulta y participación ciudadana, y a otras instancias interesadas en la materia. Al respecto, de las respuestas obtenidas en los cuestionarios aplicados, el 72.0% de los integrantes afirmó haber recibido capacitación, de éstos el 44.0% afirmó haber recibido capacitación cuando se conformó el consejo, cuyos principales temas abordados fueron los relacionados con la seguridad y prevención.

Seguridad Pública: Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

50. De acuerdo con la documentación que proporcionó la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guanajuato, se verificó que en el estado se implementó el Observatorio Ciudadano Estatal de Seguridad Pública, mediante el cual la ciudadanía puede presentar sus solicitudes y peticiones en materia de seguridad pública por medio de su página de Internet; éste órgano recibe inicialmente las quejas, denuncias y sugerencias, e internamente las canaliza al área correspondiente para su atención y seguimiento. Al respecto, de las respuestas generadas por los cuestionarios aplicados, el 77.0% de los integrantes que contestaron, afirmó conocer los medios por los cuales pueden realizar quejas, denuncias y sugerencias; el teléfono, las redes sociales y las reuniones de los Consejos fueron las más destacadas.

Seguridad Pública: Transparencia y difusión

51. Con la revisión del expediente proporcionado por la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guanajuato, se constató que Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana difunde sus resultados y logros alcanzados mediante comunicados de prensa y por medio de la página del Observatorio Ciudadano, en tanto, los consejos municipales de consulta y participación ciudadana lo hacen mediante comunicados de prensa y páginas de los municipios. Respecto a este tema, el 73.0% de los integrantes de los consejos que contestaron el cuestionario que se les aplicó, argumentaron que existe difusión en sus Consejos, para lo cual se utilizaron principalmente la radio y la televisión.

Seguridad Pública: Evaluación de la Gestión y Resultados

52. Con el análisis de la información que proporcionó la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guanajuato, se verificó que los consejos municipales de consulta y participación ciudadana han sido sujetos de evaluaciones respecto a su desempeño y resultados; sin embargo, no se encontró evidencia de que se hubiere realizado una evaluación al Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana.

La Directora General de Administración de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Guanajuato, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, manifestó que la manera de verificar y evaluar el funcionamiento del Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana, son los temas en los que ha tenido participación el consejo, mismos que constan en las actas de sesión correspondientes; así como el seguimiento de acuerdos, dando cuenta en cada sesión sobre el estatus de los mismos, los que a la fecha y para esa anualidad se tienen cumplidos, con lo que se solventa lo observado.

53. Con el análisis de la información entregada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Gasto Federalizado del Estado de Guanajuato, se identificó que las figuras de participación social en el sector de seguridad pública, denominadas Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana, y consejos municipales de consulta y participación ciudadana, presentaron fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- Existe normativa estatal y lineamientos específicos que regulan a las figuras de participación social en materia de seguridad pública.
- Se encuentra constituido formalmente el Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana.
- Se constituyeron desde 2013 los consejos municipales de consulta y participación ciudadana de cada uno de los municipios del estado de Guanajuato. Asimismo, se presentó la evidencia de su conformación mediante las actas de instalación.
- El consejo estatal y los municipales de consulta y participación ciudadana operaron de acuerdo con lo establecido en su normativa local.
- En 2014, el Centro de Prevención del Delito impartió a los integrantes de los consejos capacitación en el tema de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en las Políticas Públicas.

- Existe coordinación entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para tratar temas de seguridad pública y participación social.
- Se implementó la página de Internet del Observatorio Ciudadano como un mecanismo donde la ciudadanía puede presentar sus quejas, denuncias y solicitudes en materia de seguridad pública; no obstante, no es para uso exclusivo de los integrantes de los consejos.
- Existe difusión de los resultados y de las acciones implementadas por los consejos tanto estatal como municipales de consulta y participación ciudadana.
- Se evaluó el funcionamiento de los consejos municipales de consulta y participación ciudadana.

DEBILIDADES

- No existe normativa federal que ayude a regular a los consejos de participación social en seguridad pública, por lo que su normativa local es el fundamento principal para operar.
- No se proporcionó a los consejos municipales de consulta y participación ciudadana información respecto a los programas de seguridad pública a efecto de apoyar sus actividades de vigilancia, seguimiento y evaluación de los programas.

Consecuencias Sociales

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en las materias revisadas, a saber, educación, salud y seguridad pública, impidieron que sus figuras participativas tuvieran la cobertura y alcance de actuación previstos por la normativa, a efecto de apoyar el logro de los objetivos de dichos sectores, vigilar y dar seguimiento a la gestión y resultados de la acción institucional con la cual se vinculan, y coadyuvar a su desarrollo eficiente y transparente.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 31 observación(es), de la(s) cual(es) 30 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 1 restante(s) generó(aron): 1 Recomendación(es).

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación, coordinadamente con el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato revisó una muestra de 73 centros escolares de educación básica; 46 consejos ciudadanos municipales de participación social en la educación; un Consejo Estatal de Participación Social en la Educación; 36 unidades médicas del sector salud; un Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana y 3 consejos municipales de consulta y participación ciudadana, que representaron las principales figuras de participación social asociadas al Gasto Federalizado. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En lo que respecta a los consejos de participación social en la educación, con el análisis de la evidencia solicitada se concluyó que en el estado de Guanajuato existe avance, ya que se pudo acreditar la adecuada instalación y operación tanto del consejo estatal, como de los consejos municipales de participación social en la educación; asimismo, en el 100.0% de las primarias públicas del estado, se encuentra establecido un Consejo Escolar de Participación Social; y en

todas las escuelas de la muestra de auditoría, el presidente fue un padre de familia, se llevó a cabo la primera y segunda sesión de trabajo y finalmente todas las actas de instalación de los consejos escolares fueron inscritas en el REPUCE .

No obstante, existen áreas de mejora, tal es el caso de la elaboración del Informe Anual de Actividades, el 21.1% de los consejos escolares de la muestra, no verificó la normalidad en el funcionamiento del plantel educativo; no se registró el 18.1% de las actas de la primera sesión de los consejos escolares en el REPUCE; y finalmente, tampoco se registró el 20.0% de las actas de la segunda sesión del consejo escolar, en dicha plataforma.

Sobre la participación social en el sector salud, se dispone de una estrategia para impulsar la constitución y adecuado funcionamiento de los avales ciudadanos, en todas las unidades médicas de la muestra del Instituto de Salud Pública del estado de Guanajuato, fueron registrados mediante acta por medio de una plataforma electrónica que se controla en el ámbito federal, además existe un área encargada de la coordinación del trabajo del Aval Ciudadano y se elaboraron y enviaron a la instancia coordinadora federal los informes de Seguimiento Construir Ciudadanía en Salud de manera cuatrimestral.

No obstante, se han identificado áreas de mejora en la elaboración y registro de las guías de cotejo y cartas compromiso cuatrimestralmente de cada Aval Ciudadano; asimismo, el formato para las encuestas de los indicadores de trato digno, no fue entregado para 26 unidades que formaron parte de la muestra de auditoría y en las 10 unidades restantes el formato empleado fue utilizado indistintamente tanto por el personal de la unidad médica como por el Aval Ciudadano; las unidades médicas de la muestra de auditoría no disponen de un módulo o área para recibir y atender las quejas, sugerencias o felicitaciones de los usuarios de servicios de salud y hace falta mayor capacitación a los avales ciudadanos e implementación de mecanismos de apoyo y retroalimentación que motiven a estas figuras de participación social entre otras.

En lo relativo a los consejos ciudadanos de seguridad pública, existe normativa estatal y lineamientos específicos que regulan a las figuras de participación social en seguridad, además se encuentran constituidos el Consejo Estatal de Consulta y Participación Ciudadana y los consejos municipales de consulta y participación ciudadana de cada uno de los municipios; asimismo, operaron conforme a su normativa, se impartió capacitación a los consejos en el tema de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en las Políticas Públicas, se implementó un mecanismo donde la ciudadanía puede presentar sus quejas, denuncias y sugerencias en materia de seguridad pública, además de que se evaluó el funcionamiento de los consejos municipales de consulta y participación ciudadana; sin embargo, se presentan áreas de mejora, ya que no se proporcionó a los consejos municipales de consulta y participación ciudadana información respecto a los programas de seguridad pública.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Guanajuato cumplió parcialmente las disposiciones normativas, referentes a promover, implementar y realizar el seguimiento y evaluar el proceso de participación social en las materias revisadas.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Educación, el Instituto de Salud Pública y la Secretaría de Seguridad Pública, del estado de Guanajuato.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sistema Integral de Calidad en Salud, para el ejercicio fiscal 2014, apartado 7.2, inciso f.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.