

Gobierno del Estado de Sonora (Auditoría Coordinada)

Participación Social en el Gasto Federalizado

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-A-26000-02-1632

GF-1165

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, consejos escolares de participación social, Aval Ciudadano y consejos de participación ciudadana en seguridad pública.

Muestra auditada:

77 centros escolares de educación básica

1 Consejo Estatal de Participación Social en la Educación

72 consejos municipales de participación social en la educación

26 unidades médicas del sector salud

1 Consejo Ciudadano Estatal de Seguridad Pública

3 consejos ciudadanos municipales de seguridad pública

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 (ASF) 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 Secretaría de Educación Pública (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 incorporar 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, éste 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 Legislativas 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 Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora; 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. La Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora dispone de un área responsable de promover, apoyar y realizar el seguimiento de los consejos de participación social en la educación; se denomina Dirección de Participación Social y su actuación se basó en el reglamento del Manual de Organización de la Dirección General de Vinculación y Participación Social; las principales funciones que realizó consistieron en coadyuvar con la conformación y funcionamiento de los consejos escolares; el titular tiene cinco años en su cargo y el área se integra de cuatro personas; el registro de la integración y actividades de los consejos escolares se lleva a cabo mediante el sistema de Registro Público de los Consejos de Participación Social en la Educación (REPUCE) y la plataforma estatal denominada: www.participemos.gob.mx.

2. El Consejo Estatal de Participación Social en la Educación se constituyó el 13 de noviembre de 2014; se integró por 17 personas, de los cuales 18.0% son padres de familia; y no celebró ninguna sesión de trabajo en 2014.

El Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subsecretario de Educación Media Superior y Superior, y a la Directora General de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Educación y Cultura, para que se implementen acciones de control a fin de que el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación celebre sesiones de trabajo, con base en las funciones que se prevén para este órgano, con lo que se solventa lo observado.

3. Con la revisión de las actas de instalación de los consejos municipales de participación social en la educación, se determinó que se instalaron consejos en 69 de los 72 municipios de la entidad federativa; sin embargo, no se llevaron a cabo sesiones de los consejos municipales constituidos.

El Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación y Cultura, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subsecretario de Educación Media Superior y Superior y, a la Directora General de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Educación y Cultura, para que, en lo sucesivo, lleve a cabo las gestiones a fin de que se instalen los consejos municipales de participación social en la educación en todos municipios; de igual forma, a efecto de que, una vez constituidos, se lleven a cabo las sesiones establecidas en la normativa, con lo que se solventa lo observado.

4. De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, sobre el número de consejos escolares de participación social instalados en las escuelas primarias públicas en la entidad federativa, se determinó que el 16.0% no dispone de consejos escolares de participación social.

El Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación y Cultura, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subsecretario de Educación Media Superior y Superior y, a la Directora General de Vinculación

y Participación Social de la Secretaría de Educación y Cultura, para que lleve a cabo las gestiones y las acciones de control, a fin de que se instale el 100.0% de los consejos escolares de participación social, con lo que se solventa lo observado.

5. La autoridad educativa estatal no proporcionó copia del 10.4% de las actas de instalación de los consejos escolares de participación social, que conformaron la muestra de escuelas auditadas; por otra parte, entregó evidencias del registro del 10.4% de los consejos escolares de la muestra, en el REPUCE. Adicionalmente, el 44.4% de los consejeros encuestados no tuvo copia del acta de instalación del consejo.

El Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación y Cultura, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subsecretario de Educación Media Superior y Superior y, a la Directora General de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Educación y Cultura, para que, en lo sucesivo, lleve a cabo las gestiones a fin de que se proporcionen a los auditores todas las actas de instalación de los consejos escolares de participación social requeridas, con lo que se solventa lo observado.

6. Con la revisión de la muestra de las actas de instalación de los consejos escolares de participación social, se verificó que el total de los consejos se integró 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 todas las escuelas auditadas.

7. Con el análisis de la muestra de las actas de la segunda sesión de los consejos escolares de participación social, en lo relativo a los aspectos que revisan los consejos sobre 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 encontró que el 5.8% de los consejos no verificó estos conceptos; asimismo, en consulta con los padres de familia, integrantes de los consejos, el 17.8% manifestó que no revisa la asistencia de los docentes al centro escolar y, el 62.2% no lleva el registro correspondiente de la asistencia diaria de los docentes.

El Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a la Directora General de Vinculación y Participación Social, solicitar una reunión con las áreas de educación básica, a fin de concertar una estrategia de coordinación para que la estructura educativa esté en posibilidades de otorgar facilidades a los presidentes de los consejos escolares para obtener información sobre los registros de asistencia de los docentes. Adicionalmente, se enviará un exhorto a los presidentes de los consejos escolares, para que la verificación de los docentes sea parte de las actividades que realizan, con lo que se solventa lo observado.

8. Con base en los cuestionarios aplicados a una muestra de padres de familia, presidentes o integrantes de los consejos escolares de participación social, se acreditó que el 6.7% no recibió información sobre la plantilla de docentes, que laboran en cada centro escolar; el 11.1% de los encuestados no verificó que la plantilla docente presentada efectivamente laboró en la escuela correspondiente; y en el caso de encontrar irregularidades en la asistencia de los docentes, el 75.6% manifestó que éstas no fueron registradas en las actas de sesión de los consejos escolares.

La Directora General de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que se realizarán gestiones y acciones en coordinación con el área de educación básica, para que se instruya a la estructura educativa, a fin de facilitar a los integrantes de los consejos escolares la información que éstos requieran respecto a la plantilla docente; asimismo, se realizará seguimiento telefónico con los presidentes de los consejos escolares, para verificar que todos dispongan de este documento, con lo que se solventa lo observado.

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

Al respecto, la autoridad educativa estatal indicó mediante el oficio No.71-2015 no llevar a cabo esta actividad, debido a que la Dirección de Participación Social está adscrita a la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior, por lo que no cuentan con información relativa a la educación básica.

La Directora General de Vinculación y Participación Social, de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que se solicitará a la Subsecretaría de Educación Básica se emita una instrucción general dirigida a los titulares de los niveles correspondientes, a fin de que se exhiba la información correspondiente a la plantilla de personal docente y administrativos en todos los planteles de educación básica, y se realizará un seguimiento telefónico para constatar que los presidentes de los consejos conocen dicha plantilla, con lo que se solventa lo observado.

10. Con la revisión de los registros de las actividades de los consejos escolares de participación social en el Registro Público de los Consejos de Participación Social en la Educación (REPUCE), se acreditó que en los centros escolares objeto de la muestra, no se registró la información del 89.6% de las actas de instalación; asimismo, no se registró el total de las actas de la primera y segunda sesión de los consejos auditados; adicionalmente, el 48.9% de los padres de familia integrantes de los consejos indicaron no tener conocimiento de la existencia y operación del REPUCE.

El Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a la Directora General de Vinculación y Participación Social, difundir el folleto informativo sobre el funcionamiento y operación del REPUCE, proporcionado por la Secretaría de Educación Pública, en todas las escuelas de educación básica; asimismo, señaló que se dará seguimiento al proceso de registro de las actividades de los consejos escolares, con lo que se 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. La autoridad educativa del estado no entregó evidencia de la celebración de la primera sesión de los consejos escolares de la muestra auditada; al respecto, manifestó que esta actividad no se encuentra dentro de sus funciones y atribuciones; adicionalmente, en consulta a los padres de familia, integrantes de los consejos, el 11.1% manifestó que no fue informado de la aplicación de los programas federales, estatales y municipales en su centro escolar.

El Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a la Directora General de Vinculación y Participación Social, capacitar a los integrantes de los consejos escolares, con el fin de difundir de manera amplia el calendario de actividades, para que tengan conocimiento de la fecha en la que se llevarán a cabo las sesiones de trabajo del Consejo Escolar de Participación Social, con lo que se solventa lo observado.

13. Con la revisión de las actas de la segunda sesión de los consejos escolares de participación social que conformaron la muestra auditada y de las respuestas a los cuestionarios aplicados a los presidentes de los consejos, se verificó que en el 95.1% de los consejos no se efectuó la segunda sesión del consejo escolar; asimismo, en el 95.1% de las actas no se registraron los avances de los programas gubernamentales aplicados en los centros escolares. Finalmente, el 24.4% de los padres de familia, integrantes de los consejos, indicaron que no participaron en la segunda sesión del Consejo Escolar de Participación Social.

El Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a la Directora General de Vinculación y Participación Social, elaborar y difundir un calendario con las fechas de las sesiones, así como solicitar a los directores el acta de la segunda sesión del Consejo Escolar de Participación Social para disponer de registros y realizar el seguimiento correspondiente, con lo que se solventa lo observado.

14. Con la revisión de las actas que conformaron la muestra auditada, se concluyó que el 98.7% de las escuelas de la muestra no elaboró el Informe Anual de Actividades; además, el 33.3% de los padres de familia consultados indicó que el consejo donde participan, no elaboró dicho informe.

La Directora General de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que se instruirá a los padres de familia, presidentes de los consejos, para que calendaricen y remitan en la fecha establecida su Informe Anual de Actividades, una vez realizada la sesión respectiva, con lo que se solventa lo observado.

Educación: Capacitación y Asistencia

15. La evidencia que presentó la autoridad educativa, respecto de las acciones y programas de capacitación a los integrantes de los consejos escolares de participación social, estuvo conformada por oficios, minutas, instrucciones y diversos documentos; sin embargo, con base en el análisis de las respuestas de los presidentes de los consejos escolares al cuestionario que se les aplicó, se determinó que el 40.0% no recibió capacitación sobre el funcionamiento de los consejos donde participan.

La Directora General de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que la dirección a su cargo realizará acciones de capacitación que consisten en utilizar folletos informativos, programas especiales de la televisión educativa del estado y la elaboración del periódico Enlace, a fin de difundir las funciones, normas y atribuciones de los integrantes de los consejos escolares de participación social, con lo que se solventa lo observado.

Educación: Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

16. La evidencia presentada por la autoridad educativa en relación con los mecanismos de atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los integrantes de los consejos escolares de participación social, se integró por oficios, minutas, instrucciones y diversos documentos; adicionalmente, en la revisión de los cuestionarios aplicados, el 31.1% de los consejeros consultados afirmó que las autoridades educativas no han puesto a su alcance los medios necesarios para presentar quejas, denuncias y sugerencias.

La Directora General de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, informó que la Dirección General de Informática habilitará la Plataforma Informática Participemos, a fin de estar en comunicación con todos los consejos escolares; asimismo, se pondrá a disposición de los jefes de sector y supervisores de la estructura educativa, el teléfono de la Dirección General de Vinculación y Participación Social y el correo electrónico de la titular para atender las quejas, denuncias y sugerencias que se presenten, con lo que se solventa lo observado.

17. Con la evidencia que proporcionó la autoridad educativa, se constató que las quejas, denuncias o sugerencias que presentan los integrantes de los consejos escolares de participación social son atendidas por el personal del Departamento de Extensión y Vinculación Educativa, el cuál elaboró informes sobre los incidentes atendidos que, en general, tuvieron los siguientes apartados: acciones relevantes, problemática, alternativas y sugerencias. Aunado a lo anterior, el 51.1% de los integrantes de los consejos que presentaron alguna queja, denuncia o sugerencia, indican que, en el caso de haber presentado alguna inquietud, ésta fue atendida con una adecuada calidad.

Educación: Transparencia y difusión

18. La autoridad educativa no entregó evidencia de la colocación del Informe Anual de Actividades en un sitio visible del plantel escolar; asimismo, informó que, con base en la normativa aplicable, cada consejo escolar es responsable de dar a conocer a la comunidad educativa, el origen y destino de los recursos recibidos por este organismo. En este sentido, el 29.0% de los padres de familia encuestados indicaron no haber elaborado ni colocado, dentro del centro escolar, material gráfico de los informes realizados por los consejos.

La Directora General de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a los directores de las escuelas para que entreguen una copia del Informe Anual de Actividades, que incluya el manejo de recursos, así como registrar el mismo en la plataforma informática Participemos, con lo que se solventa lo observado.

Educación: Evaluación de la Gestión y Resultados

19. La autoridad educativa presentó como evidencia de evaluación de los consejos escolares de participación social, el documento Reporte de Evaluación de los Consejos Escolares para el programa institucional Gestión para la calidad educativa; el texto consta de Objetivo General, Indicadores de Impacto, Metas Comprometidas, Metas Alcanzadas y Resultados Generales. Dicha evaluación analiza la estrategia de promoción de la participación social en los consejos escolares, con una metodología sencilla y adecuada.

20. De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Gasto Federalizado del Estado de Sonora, se identificó que la figura de participación social en el sector de educación, denominada consejos de participación social en la educación, tuvo fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- Se constituyó el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación.
- Se constituyeron los consejos municipales de participación social en la educación en 69 de los 72 municipios.
- La promoción, seguimiento, registro y control de las actividades de los consejos escolares fueron actividades coordinadas entre las autoridades estatales y federales.

DEBILIDADES

- No se constituyeron los consejos escolares de participación social en el 16.0% de las primarias públicas.
- Las actas de instalación de los consejos escolares de participación social, de la muestra de auditoría, no estuvieron disponibles para el 10.4% los centros educativos.
- El 5.8% de los consejos escolares de participación social no verificaron la normalidad en el funcionamiento del centro escolar.
- No se proporcionó a los padres de familia información sobre la plantilla docente y empleados adscritos a los centros escolares públicos de educación básica.
- No se registró en el REPUCE el 89.6% de las actas de instalación de los consejos escolares de participación social de la muestra auditada.
- No se registraron en el REPUCE las actas de la primera y segunda sesión de los consejos escolares de participación social de la muestra auditada.
- La primera sesión de los consejos escolares, denominada Planeación Anual, no se llevó a cabo en los planteles educativos de la muestra auditada.
- La segunda sesión de los consejos escolares, denominada Seguimiento del Programa de Trabajo, no se realizó en el 95.1% de los planteles educativos de la muestra auditada.
- El informe anual de actividades no fue elaborado en el 98.7% de los planteles educativos de la muestra de auditoría.

- El 40.0% de los integrantes del consejo escolar no recibieron capacitación sobre sus funciones y atribuciones.
- En ninguno de los planteles educativos de la muestra auditada se colocó el informe anual de actividades, en un sitio visible del plantel escolar.

El Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a la Directora General de Vinculación y Participación Social, para que se implementen las acciones necesarias con objeto de eliminar las debilidades detectadas, con lo que se solventa lo observado.

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 Cultura de la Calidad, que forma parte de la Dirección General de Enseñanza y Calidad, cuyo titular lleva en ese cargo siete años; el área dispone de 15 personas y para el registro de los avales ciudadanos se utiliza una plataforma federal denominada Sistema de Registro de Aval Ciudadano (SIRAVAL); sin embargo, el área no dispone de un manual de organización y de procedimientos. Asimismo, como mecanismo de seguimiento y verificación de las actividades de los avales ciudadanos, se utilizan los formatos establecidos por la Federación; no obstante, no se encontró algún mecanismo de sistematización para el procesamiento y seguimiento de la información de la actividad de los avales.

14-A-26000-02-1632-01-001 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que el área de Cultura de la Calidad de los Servicios de Salud de Sonora disponga de un manual de organización y de procedimientos, así como de un mecanismo sistematizado y concentrador de información para el seguimiento de las actividades de los avales ciudadanos, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

22. De acuerdo con la relación de unidades médicas y el registro de avales ciudadanos proporcionados por los Servicios de Salud de Sonora, el total de las unidades médicas públicas para población sin seguridad social en la entidad es de 279 y los avales ascienden a 166, lo que manifiesta que en el 41.0% de las unidades no existe un Aval Ciudadano; de las 26 unidades médicas seleccionadas en la muestra de auditoría, se entregaron 21 actas de instalación de Aval Ciudadano; sin embargo, se encontró que éstas no se firmaron por el Aval Ciudadano, el Secretario de Salud o por el titular de la unidad médica. Además, mediante la aplicación de un cuestionario a los avales de las 20 unidades médicas seleccionadas, uno mencionó que no se le entregó copia de su acta de instalación.

14-A-26000-02-1632-01-002 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que realice las acciones necesarias para que exista y funcione un Aval Ciudadano en todas las unidades médicas y cada uno disponga de una copia de su acta de instalación debidamente firmada, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

23. De acuerdo con el cuestionario contestado por 20 avales ciudadanos de la muestra de auditoría, el 41.0% mencionó que presentó observaciones o sugerencias sobre el Seguro Popular; además, mediante la revisión de los Informes de Seguimiento Construir Ciudadanía en Salud, correspondiente a los tres cuatrimestres de 2014, se comprobó que contenían información relacionada con el Seguro Popular; sin embargo, no se evidenció que estos informes se hicieron del conocimiento del titular del Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS).

14-A-26000-02-1632-01-003 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo sucesivo, el Responsable Estatal de Calidad informe sobre los resultados integrales del trabajo del Aval Ciudadano al titular del Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS) o similar, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

24. Con la revisión del Convenio Específico de Colaboración para el Programa Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD) de 2013, DGCEC-CCTR-SON-SC13 y de las cédulas de vigilancia sobre la entrega de bienes por acuerdos de gestión, que los avales realizaron en 2014 para cinco unidades médicas de seis unidades ganadoras, se verificó que la figura de participación social avaló la transparencia en la entrega de los bienes por acuerdos de gestión; sin embargo, faltó una cédula de vigilancia de proyectos de gestión de una unidad ganadora.

14-A-26000-02-1632-01-004 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo sucesivo, disponga de las cédulas de vigilancia de proyectos de gestión de todas las unidades ganadoras, que debe realizar el aval ciudadano, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

25. Para dar cumplimiento a los compromisos establecidos por el titular de la unidad médica y su Aval Ciudadano, el personal del área de calidad debe realizar el seguimiento y supervisión de las cartas compromiso realizadas, para verificar la congruencia con las guías de cotejo, su llenado correcto de acuerdo con lo solicitado y que se mencionen en el documento las áreas de mejora identificadas.

Los Servicios de Salud de Sonora manifestaron que no se dispone de la información solicitada, ya que en ninguna de las unidades médicas se utilizaron los formatos de supervisión de Carta Compromiso, sin mencionar las razones respectivas.

14-A-26000-02-1632-01-005 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo sucesivo, realice el seguimiento y supervisión de las cartas compromiso realizadas por el aval y se utilice el formato correspondiente.

26. Con la revisión de diversos correos electrónicos proporcionados por el área de calidad de los Servicios de Salud de Sonora, con fecha de envío 12 y 14 de enero, 03 de febrero, 10 y 12 de marzo de 2015, se evidenció que éstos fueron utilizados como mecanismo de comunicación y coordinación con la instancia coordinadora federal, representada por la Dirección General de Calidad y Educación en Salud de la Secretaría de Salud (DGCEC-SS).

27. Mediante el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 11 de septiembre de 2015, la Dirección General de Enseñanza y Calidad, de los Servicios de Salud de Sonora, mencionó que al ser la Carta Compromiso un documento de elaboración opcional o dependiente de que los avales ciudadanos generen observaciones y propuestas adicionales a los puntos tratados en las encuestas de trato digno y, a partir de ellos, el director de la unidad médica, en la medida de sus posibilidades, pueda darles solución, no en todas las unidades médicas se elaboran dichos documentos; aun así, se invita reiteradamente al personal de salud de las unidades médicas, para que motiven a los avales a realizar este ejercicio; por lo anterior, no se dispuso de la mayoría de estas cartas, para las unidades médicas que integraron la muestra de auditoría.

Por lo anterior, sólo una unidad médica, de las 26 de la muestra seleccionada, presentó la Carta Compromiso al Ciudadano de los 3 cuatrimestres de 2014; dicha carta se encontró debidamente llenada en cuanto al contenido de los compromisos, presentó la firma del responsable de la unidad médica y del Aval Ciudadano, así como la fecha de elaboración y el formato correspondiente. Por otra parte, del resultado de la aplicación del cuestionario a los avales ciudadanos, se determinó que el 85.0% tuvo conocimiento de la Carta Compromiso al Ciudadano y el 27.0% no tuvo una copia de dichas cartas.

14-A-26000-02-1632-01-006 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo sucesivo, disponga de las cartas compromiso de los tres cuatrimestres, de todas las unidades médicas, con la firma del responsable de la unidad y del Aval Ciudadano, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

28. La Dirección General de Enseñanza y Calidad, de los Servicios de Salud de Sonora, mediante el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090 del 2 de septiembre de 2015, explicó las razones de la falta de los formatos de las encuestas sobre los indicadores de trato digno, por parte del personal de la unidad médica y del Aval Ciudadano, y mencionó al respecto, que las unidades médicas son las que resguardan las encuestas de trato digno realizadas en sus centros de trabajo.

14-A-26000-02-1632-01-007 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo sucesivo, tenga bajo su resguardo las encuestas de indicadores de trato digno (INDICAS) realizadas en los centros de trabajo por el personal de las unidades médicas y por los avales ciudadanos, y que estos últimos realicen al menos el 30.0% de las encuestas que practique el personal del establecimiento médico, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

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; 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 dos, obedece a la carta compromiso anterior, por lo que se revisa si los compromisos establecidos previamente se cumplieron y en su apartado siete, 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.

Mediante el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 11 de septiembre de 2015, la Dirección General de Enseñanza y Calidad de los Servicios de Salud de Sonora, expuso que la Guía de Cotejo es un documento que se resguarda en la unidad de salud que la genera, para publicarlas y analizarlas en sesiones del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) y para darles el manejo que se requiera. En algunos casos las resguarda el aval después de su publicación (en casos de universidades o unidades de educación superior) y en otros (dado que la muestra incluyó unidades de zona rural) no pudieron ser recuperadas por el cambio o rotación del aval; por lo anterior no se proporcionó la mayoría de las guías de cotejo de la muestra de auditoría.

14-A-26000-02-1632-01-008 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo sucesivo, disponga de las cartas compromiso y las guías de cotejo cuatrimestrales y verifique la congruencia entre los apartados dos y siete de las guías de cotejo con las cartas compromiso de un cuatrimestre anterior y posterior, respectivamente, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

30. Mediante el cuestionario aplicado a los avales ciudadanos de la muestra, el 60.0% mencionó no haber asistido a alguna reunión del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS); asimismo, mediante el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 2 de septiembre de 2015, del Despacho de la Dirección General de Enseñanza y Calidad de los Servicios de Salud de Sonora, se mencionó que las reuniones del CECAS son de carácter técnico interinstitucional y no se han tratado asuntos concernientes a los avales ciudadanos, por tal motivo no se les ha invitado a dichas reuniones.

14-A-26000-02-1632-01-009 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo sucesivo, incluya en las reuniones del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) temas relacionados con la calidad de los servicios de salud y con los avales ciudadanos y éstos sean invitados a participar en las sesiones que se celebren, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

31. Mediante consulta con los avales ciudadanos que respondieron el cuestionario aplicado, el 45.0% manifestó no haber asistido a alguna reunión del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP); mediante el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 2 de septiembre de 2015, del Despacho de la Dirección General de Enseñanza y Calidad de los Servicios de Salud, se informó que las reuniones del COCASEP son de carácter técnico interinstitucional, por lo que a los avales ciudadanos no se les invita a dichas reuniones.

14-A-26000-02-1632-01-010 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo sucesivo, se incluyan en las reuniones del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP), temas relacionados con la calidad y los avales ciudadanos, y que éstos sean

invitados a participar en las sesiones que se realicen, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

32. Mediante la verificación de los Informes de Seguimiento Construir Ciudadanía en Salud: Aval Ciudadano, se constató que se realizaron adecuadamente de forma cuatrimestral; asimismo, fueron enviados al personal de la instancia coordinadora federal.

Salud: Capacitación y Asistencia

33. Por medio del cuestionario aplicado a los avales ciudadanos, el 85.0% mencionó que, cuando se constituyeron como avales, recibieron capacitación sobre sus funciones e instrumentos de cotejo y realización de cartas compromiso; sin embargo, de acuerdo con lo manifestado en el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 2 de septiembre de 2015, del Despacho de la Dirección General de Enseñanza y Calidad, de los Servicios de Salud de Sonora, no se dispuso de la evidencia sobre la realización del Programa Bienvenida para avales ciudadanos, ni de otro tipo de capacitación realizada.

14-A-26000-02-1632-01-011 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que se otorgue capacitación a los avales ciudadanos por medio del Programa Bienvenida y otras acciones, y disponga de los elementos que evidencien la realización de dichas actividades, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

34. Con la revisión de las guías de cotejo, se verificó que sólo una unidad médica presentó evidencia del correcto llenado de ese formato en dos cuatrimestres, por lo que no fue posible su análisis. Asimismo, en respuesta al cuestionario que se aplicó a los avales de 20 unidades médicas, cuatro mencionaron que no conocen ni saben llenar el formato Guía de Cotejo para el Monitoreo Ciudadano.

14-A-26000-02-1632-01-012 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que realice las acciones necesarias que le permitan disponer de la Guía de Cotejo para el Monitoreo Ciudadano de todas las unidades médicas y de los tres cuatrimestres, y se capacite a los avales ciudadanos para su elaboración adecuada, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

Salud: Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

35. Mediante el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 2 de septiembre de 2015, del Despacho de la Dirección General de Enseñanza y Calidad, de los Servicios de Salud de Sonora, se mencionó que no se dispuso de la información referente a los Buzones Ciudadanos, ya que pertenecen al Órgano de Control Interno, quien es el encargado de su apertura, así como del manejo de las quejas, sugerencias y felicitaciones, programación de rutas y visitas a las unidades. Por otra parte, se constató con base en la revisión efectuada, que en ninguna unidad médica de la muestra se dispuso de al menos un mecanismo de captación de quejas, denuncias y sugerencias como buzones y libretas de seguimiento, por lo que no se acreditó la presencia del Aval Ciudadano en la apertura de los mecanismos de atención. Adicionalmente, de acuerdo con el cuestionario aplicado a los avales ciudadanos de la muestra, 12 de los 20 avales encuestados mencionaron tener participación en la apertura del buzón.

14-A-26000-02-1632-01-013 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que desarrolle las acciones necesarias para que la apertura de los buzones ciudadanos se realice con la presencia del Aval Ciudadano correspondiente. Asimismo, para que todas las unidades médicas dispongan de buzones o algún otro mecanismo para la captación de quejas, denuncias y sugerencias, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

36. Mediante el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 11 de septiembre de 2015, de la Dirección General de Enseñanza y Calidad, de los Servicios de Salud de Sonora, se informó que no se dispuso de las guías de cotejo realizadas por el Aval Ciudadano, ya que esos documentos se encuentran bajo el resguardo de cada unidad médica; por lo anterior, sólo una unidad médica, de las 26 que integraron la muestra de auditoría, proporcionó la Guía de Cotejo para el Monitoreo Ciudadano, de dos cuatrimestres; al respecto, se verificó que el aval utilizó el apartado siete de la guía para plantear sus sugerencias de mejora en la unidad médica.

Por otra parte, la encuesta aplicada a los avales reflejó que se utilizaron otros medios para expresar las irregularidades encontradas en cada unidad médica, a saber, de forma verbal, 40.0%; cartas compromiso, 25.0%; buzón de quejas, 15.0%; oficios, 10.0%; por teléfono el 5.0%; y no manifestaron esa situación, el 5.0%.

La falta de información de las guías de cotejo, para el 99.0% de las unidades médicas de la muestra, limitó el análisis de los trabajos de auditoría.

14-A-26000-02-1632-01-014 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que realice las acciones necesarias para que se formulen, por los avales ciudadanos, las guías de cotejo para el monitoreo ciudadano en todas las unidades médicas y estos documentos estén disponibles por las instancias previstas por la normativa, en ese organismo, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

37. Mediante el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 2 de septiembre de 2015, del Despacho de la Dirección General de Enseñanza y Calidad de los Servicios de Salud de Sonora, se informó que no existe un módulo o área exclusivos para la atención de quejas en cada unidad médica.

14-A-26000-02-1632-01-015 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que realice las gestiones necesarias para establecer un módulo o área exclusiva para atender las quejas, denuncias y sugerencias de los avales ciudadanos y de los usuarios en general, en cada unidad médica, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

38. Mediante el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 2 de septiembre de 2015, del Despacho de la Dirección General de Enseñanza y Calidad, de los Servicios de Salud de Sonora, se informó que los buzones ciudadanos pertenecen al Órgano de Control Interno, quien es el encargado de su apertura, así como de la gestión de las quejas, sugerencias y felicitaciones, programación de rutas y visitas a las unidades, y envía periódicamente informes

concentrados; por lo anterior, no se pudo constatar que el Gestor de Calidad dispuso del registro, consolidación, respaldo y seguimiento de las quejas, sugerencias y felicitaciones formuladas por los usuarios de los servicios de salud.

14-A-26000-02-1632-01-016 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que los gestores de calidad dispongan del registro, consolidación, respaldo y seguimiento de las quejas, sugerencias y felicitaciones presentadas por los avales ciudadanos y, en general, por los usuarios de los servicios de salud, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

39. Mediante un cuestionario contestado por 20 avales ciudadanos, en 16 casos mencionaron que las denuncias o sugerencias que realizaron, fueron consideradas para el mejoramiento de la calidad del servicio de la unidad médica; sin embargo, por medio del oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 11 de septiembre de 2015, de la Dirección General de Enseñanza y Calidad de los Servicios de Salud de Sonora, se informó que no se dispuso de las guías de cotejo de las unidades médicas, ya que se resguardan en cada una de las unidades médicas donde se realizan, por lo cual se entregaron solamente dos cuatrimestres de una unidad médica, en las cuales se identificó que el aval mencionó el seguimiento de los compromisos de la Carta Compromiso anterior; sin embargo, no presentó la evidencia de que dichos compromisos fueron atendidos.

14-A-26000-02-1632-01-017 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que se otorgue asistencia a los avales ciudadanos, para que se utilice adecuadamente el apartado dos de la guía de cotejo como mecanismo de atención de los acuerdos establecidos en la Carta Compromiso del cuatrimestre anterior y se anexe, en el mismo apartado, la evidencia de su cumplimiento, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

Salud: Transparencia y difusión

40. Mediante cuestionario aplicado a una muestra de 20 avales, el 75.0% manifestó que se hicieron del conocimiento de los usuarios los resultados INDICAS, dentro de la unidad médica; sin embargo, de acuerdo con lo manifestado en el oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 2 de septiembre de 2015, del Despacho de la Dirección General de Enseñanza y Calidad de los Servicios de Salud de Sonora, se informó que no se dispuso de evidencia física que sustente la publicación de los resultados de las encuestas y entrevistas realizadas por los avales ciudadanos.

14-A-26000-02-1632-01-018 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que se disponga de evidencia de la difusión de los resultados INDICAS elaborados por el Aval Ciudadano, dentro de las unidades médicas, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

Salud: Evaluación de la Gestión y Resultados

41. No se presentó evidencia de la realización de una evaluación sobre la gestión y resultados de los avales ciudadanos en la entidad federativa, según oficio número SSS-SSS-DGEC-DC-2015-090, del 2 de septiembre de 2015, del Despacho de la Dirección General de Enseñanza y Calidad de los Servicios de Salud de Sonora.

14-A-26000-02-1632-01-019 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo subsecuente, se realicen evaluaciones integrales sobre el desempeño de los avales ciudadanos en la entidad federativa, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

42. De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Gasto Federalizado del Estado de Sonora, 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 encargada, dentro de los Servicios de Salud de Sonora, de la coordinación del trabajo del Aval Ciudadano.
- Se cumplió con el envío a la instancia coordinadora federal de los Informes de Seguimiento Construir Ciudadanía en Salud: Aval Ciudadano, de cada cuatrimestre, en los que se presenta información sobre el alcance y resultados de los avales ciudadanos.

DEBILIDADES

- De la muestra de auditoría de 26 unidades médicas no se proporcionó evidencia para 25, de las cartas compromiso y de las guías de cotejo.
- En el 41.0% de las unidades médicas del estado no existe un Aval Ciudadano.
- Se elaboraron por los avales ciudadanos, las cédulas de vigilancia sobre la entrega de bienes de las unidades médicas ganadoras por acuerdos de gestión 2013, excepto en una de las seis unidades que obtuvieron el recurso.
- El área encargada de la coordinación del trabajo del Aval Ciudadano no dispone de un manual o reglamento para su operación.
- La supervisión de las cartas compromiso, por el personal del área de calidad, no se realizó para ninguna de las unidades médicas que formaron parte de la muestra de auditoría.
- No se realizaron encuestas sobre indicadores de trato digno por los avales ciudadanos, ni por el personal de las unidades médicas.
- El Aval Ciudadano no fue convocado a participar en ninguna de las reuniones del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS), ni del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP).
- No se constató la existencia de buzones de quejas, denuncias y sugerencias en las unidades médicas seleccionadas como muestra.

- No se evidenció que se hicieron del conocimiento de la ciudadanía los resultados del trabajo del Aval Ciudadano.
- No se efectuaron capacitaciones para mejorar el desempeño de los avales ciudadanos.
- No se realizan evaluaciones sobre la gestión y resultados del Aval Ciudadano en la entidad federativa.

14-A-26000-02-1632-01-020 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que se atiendan las áreas de mejora identificadas en la auditoría practicada, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

Seguridad Pública: Normativa Institucional

43. Con la revisión de los documentos normativos que proporcionó la Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública del Estado, se verificó que la participación social en esta materia se establece en la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora; asimismo, se constató que para el ámbito estatal y el municipal se dispone de lineamientos específicos que regulan a las figuras participativas correspondientes. Además, mediante el cuestionario que se aplicó a los integrantes de los comités ciudadanos de seguridad pública municipal de la muestra de auditoría, el 55.0% informó haber recibido un lineamiento donde se establecen las funciones de los comités.

Seguridad Pública: Integración y Operación

44. Con el análisis de los resultados de la convocatoria para conformar el Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora, los nombramientos de los integrantes de los comités y las actas de los comités ciudadanos de seguridad pública municipal, se constató que en el estado, desde 2012, se encuentra constituido formalmente el Comité Ciudadano de Seguridad Pública. En el caso de los 72 municipios que integran la entidad federativa, se recibió la evidencia de las actas de instalación que indican que, desde 2012, están conformados 16 comités ciudadanos de seguridad pública municipal. Al respecto, el 100.0% de los integrantes de los comités ciudadanos, consultados mediante un cuestionario como parte de los trabajos de auditoría, afirmó haber signado el acta de integración del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal.

14-A-26000-02-1632-01-021 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que se promueva y apoye la conformación y operación de los comités ciudadanos de seguridad pública municipal en los 56 municipios que no los han instalado, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

45. Con el análisis de la documentación que proporcionó la Dirección de Evaluación de Procesos Preventivos que depende de la Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública del estado, se identificó que existe un área encargada de la coordinación de los comités ciudadanos de seguridad pública denominada Dirección General de Participación Ciudadana y Programas Preventivos, cuyo titular lleva en ese cargo seis años; el área dispone de ocho personas para el seguimiento y control de las actividades realizadas por los comités;

y posee un manual de organización; asimismo, se verificó que existe un sistema informático para registrar y efectuar el seguimiento de las acciones realizadas por los comités ciudadanos de seguridad pública municipal.

46. Con la revisión de la documentación que proporcionó la Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública del Estado, se verificó que este órgano tiene coordinación y comunicación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública para tratar asuntos derivados de la participación de la ciudadanía; sin embargo, no se proporcionó evidencia de la relación que guarda con las instancias municipales.

14-A-26000-02-1632-01-022 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que se realicen las acciones necesarias para desarrollar una relación coordinada con las instancias municipales de seguridad pública en materia de participación social, a fin de fortalecer la operación de las figuras participativas.

47. Con el análisis de los documentos que proporcionó la Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública del Estado, se verificó que los 16 comités ciudadanos de seguridad pública municipal existentes, no operaron conforme a lo establecido en su normativa; y respecto del Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora, se presentó evidencia de que operó de acuerdo a la legislación aplicable.

14-A-26000-02-1632-01-023 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que realice las gestiones necesarias para que los comités ciudadanos de seguridad pública municipal operen adecuadamente y disponga de la evidencia de su operación, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

48. Con la revisión de la documentación que proporcionó la Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública del Estado, se constató que se formularon los informes de avances del Proyecto de Inversión FASP 2014; sin embargo, no se elaboró un informe de las actividades y resultados de los comités ciudadanos de seguridad pública estatal y de los municipales.

14-A-26000-02-1632-01-024 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo subsecuente, se elabore un informe de las actividades y resultados de los comités ciudadanos de seguridad pública estatal y municipales, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

Seguridad Pública: Capacitación y Asistencia

49. Con la revisión de la documentación que proporcionó la Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública del Estado, se constató que, en 2014, esta coordinación impartió los cursos de Cultura de la Legalidad; Jóvenes y Pandillas; Cohesión Social y Comunitaria; y Observatorio Ciudadano y Consejo Ciudadano, los cuales fueron impartidos en cuatro sedes, cuya invitación se hizo extensiva a los integrantes del Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora, pero no incluyeron a los comités ciudadanos de

seguridad pública municipal. Al respecto, de las respuestas obtenidas en los cuestionarios aplicados, la totalidad de los integrantes de los comités ciudadanos de seguridad pública municipal, afirmó no haber recibido capacitación.

14-A-26000-02-1632-01-025 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo subsecuente, se otorgue capacitación a los comités ciudadanos de seguridad pública municipal, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

Seguridad Pública: Mecanismos de Atención de Quejas Denuncias y Sugerencias

50. Con la revisión de la documentación proporcionada por la Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública del estado, se verificó que este órgano implementó el Programa Promueve el Fortalecimiento de la Denuncia Ciudadana, mediante de la instalación del buzón móvil, que se instala periódicamente en eventos y espacios públicos para captar quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía en materia de seguridad pública, no específicamente de los comités ciudadanos, las cuales son canalizadas por el Coordinador Regional de Vinculación a las autoridades correspondientes. Al respecto, de las respuestas generadas por los cuestionarios aplicados a los integrantes de los comités, como parte de la auditoría, el 18.0% afirmó conocer los medios por los cuales pueden realizar quejas, denuncias o sugerencias; el teléfono, las redes sociales y las reuniones de los comités son los más destacados; además, este mismo porcentaje argumentó que realizaron sugerencias o recomendaciones respecto de la gestión del servicio de seguridad pública.

Seguridad Pública: Transparencia y difusión

51. Con la revisión del expediente proporcionado por la Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública del Estado y del oficio número SSP-269/07/2015, del 31 de agosto de 2015, se constató que no se dispone de evidencia sobre la difusión de los resultados y logros de los comités ciudadanos de seguridad pública municipal, ya que, se manifestó, las acciones de éstos son de manejo interno y no para su difusión. Para el caso del Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora, no se tiene evidencia de que se ha llevado a cabo esta difusión. Respecto de este tema, el 100.0% de los integrantes de los comités ciudadanos municipales que contestaron el cuestionario que les fue aplicado, manifestaron que no existe difusión de sus comités.

14-A-26000-02-1632-01-026 Recomendación

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo subsecuente, se difundan los resultados y logros, en materia de participación ciudadana, de los comités ciudadanos de seguridad pública municipal y del Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

Seguridad Pública: Evaluación de la Gestión y Resultados

52. Con el análisis de la información proporcionada por la Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública del Estado, se constató que se dispone de evidencia mediante oficios e informes de que se realizó la evaluación al desempeño y operación de la gestión y resultados

del Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora, pero no de los comités ciudadanos de seguridad pública municipal.

14-A-26000-02-1632-01-027 **Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que, en lo sucesivo, se realicen evaluaciones a la gestión y resultados de los comités ciudadanos de seguridad pública municipal, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

53. Con el análisis de la información entregada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Gasto Federalizado del Estado de Sonora, se identificó que las figuras de participación social en el sector de seguridad pública, denominadas Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora y comités ciudadanos de seguridad pública municipales, 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 constituyó formalmente el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora.
- Existe un área encargada de la coordinación de los comités denominada Dirección General de Participación Ciudadana y Programas Preventivos.
- La Coordinación Estatal de Vinculación dispone de buzones móviles, instalados en áreas públicas, para recibir quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía, las cuales se canalizan al área correspondiente para brindarles atención y seguimiento.

DEBILIDADES

- No están constituidos los comités ciudadanos en 56 de los 72 municipios del estado.
- No existe normativa federal que coadyuve a regular a las figuras participativas en seguridad pública, por lo que su normativa local es el fundamento principal para operar.
- La Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública mantiene comunicación con el Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado, pero no se dispone de evidencia documental que acredite esta comunicación.
- No se hizo un informe de las actividades y resultados de los comités ciudadanos de seguridad pública estatal y de los municipales.
- No se efectúan evaluaciones de la gestión y resultados de los comités ciudadanos de seguridad pública municipales constituidos.
- No existe difusión de los resultados y de las acciones de los comités ciudadanos de seguridad pública estatal y de los municipales.

14-A-26000-02-1632-01-028 **Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Sonora instruya a quien corresponda, a efecto de que se realicen las gestiones necesarias para que se instalen los comités ciudadanos de seguridad pública municipales en aquellos municipios que no fueron constituidos y que éstos operen de acuerdo a la normativa; se les otorgue capacitación; se realice un informe de sus actividades y resultados, así como también del Comité Ciudadano de Seguridad Pública del estado; se difundan sus resultados y logros, y se realice en lo sucesivo una evaluación de la gestión y resultados de esos organismos, a fin de fortalecer la operación de estas figuras de participación social.

Consecuencias Sociales

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en las materias revisadas, a saber, educación, salud y seguridad pública, no permitieron 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) 43 observación(es), de la(s) cual(es) 15 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 28 restante(s) generó(aron): 28 Recomendación(es).

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación, coordinadamente con el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora, revisó una muestra de 77 centros escolares de educación básica; 72 consejos municipales de participación social en la educación; 1 Consejo Estatal de Participación Social en la Educación; 26 unidades médicas del sector salud; 1 Consejo Ciudadano Estatal de Seguridad Pública; y 3 consejos ciudadanos municipales de seguridad pública. 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, se tienen avances en esta estrategia, ya que se constituyó el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación y los consejos municipales de participación social en la educación en 69 de los 72 municipios de la entidad federativa; existen sistemas de atención destinados a cubrir las áreas de mejora identificadas por los consejos escolares de participación social; se elaboró una evaluación sobre el avance en la integración y desempeño de los consejos escolares de participación social; además, existió coordinación entre las autoridades estatales y federales respecto de ese proceso participativo; no obstante, existen áreas de mejora ya que el 16.0% de las primarias no tienen un Consejo Escolar de Participación Social constituido; el 5.8% de los consejos escolares no verificaron la asistencia de los docentes al plantel educativo; no fueron realizadas y registradas en el Registro Público de los Consejos de Participación Social en la Educación (REPUCE) el 89.6% de las actas de constitución, el 100.0% de las actas de la primera sesión, el 95.1% de las actas de la segunda sesión y el 98.7% de los informes anuales de actividades; en el 40.0% de los centros escolares no se proporcionó a los integrantes del

consejo escolar capacitación sobre sus funciones y atribuciones; y en ninguno de los centros escolares los informes de actividades fueron publicados en lugares visibles. Otro aspecto relevante es que no se atendió lo dispuesto por el artículo 65, fracción VII, de la Ley General de Educación, que determina la entrega a los padres de familia, por la autoridad escolar, de la relación oficial del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que están inscritos sus hijos.

Sobre la participación social en el sector salud, se observan escasos avances en la estrategia dirigida a impulsar la constitución y debido funcionamiento de los avales ciudadanos, ya que no dispone de un Aval Ciudadano el 41.0% de las unidades médicas de la entidad; no se realizaron las cartas compromiso ni las guías de cotejo en el 96.2% de las unidades médicas de la muestra; el área encargada de la coordinación del trabajo del Aval Ciudadano no tiene ninguna denominación ni funciones específicas, ni se dispone de algún tipo de manual de organización o procedimientos; la supervisión de las cartas compromiso, por parte del personal del área de calidad, no se realizó en ninguna de las unidades médicas; no se realizaron encuestas sobre los indicadores de trato digno por parte de los avales ciudadanos ni por el personal de sus unidades médicas; el Aval Ciudadano no fue convocado a participar en ninguna de las reuniones del Comité Estatal de Calidad en Salud (CECAS) ni del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP); no se identificó la participación del Gestor de Calidad en la consolidación, respaldo y seguimiento de las quejas, sugerencias y felicitaciones realizadas por los usuarios, ni la existencia de buzones de sugerencias, quejas y felicitaciones en las unidades médicas seleccionadas como muestra; los resultados del trabajo del Aval Ciudadano no se hicieron del conocimiento de la ciudadanía. Finalmente, no existen mecanismos de evaluación sobre los resultados del Aval Ciudadano.

En lo relativo a la participación de los ciudadanos en los consejos ciudadanos de seguridad pública, existe un reducido avance en la estrategia para impulsar la participación social en esa materia, ya que no existe normativa federal que coadyuve a regular a las figuras de participación social en seguridad pública; no se han conformado los comités ciudadanos de seguridad pública municipal en 56 municipios del estado; no se proporcionó evidencia que acredite la coordinación entre la instancia coordinadora estatal con el Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora; además, de no disponerse de la documentación respecto a la generación de informes de actividades por parte de las figuras de participación social.

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

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Educación y Cultura, la Dirección General de Enseñanza y Calidad de los Servicios de Salud y la Coordinación Estatal de Vinculación de Seguridad Pública, del estado de Sonora.

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. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 110
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Salud, artículo 51 bis 3; Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Protección Social en Salud, artículo 63; Instrucción 49/2007, numeral 1.3; Instrucción 53/2007, numerales 1.1 y 1.4; Instrucción 59/2007, numeral 2.1; Instrucción 62/2008, numeral 2.5; Instrucción 98/2008, numerales 1.6 y 6.1, fracción VII; Instrucción 169/2009, numeral 5.1; Instrucción 229/2009, numerales 1.1, 1.2, fracciones IV y V, 1.3, fracción II y 2.1; Instrucción 288/2011, numerales 7.1, 10.1 y 10.2; Instrucción 322/2011, numerales 1, 1.1, fracciones I, IV, V, VIII, 3, 3.1; Instrucción 275/2011, numerales 1.1, 1.6 y 1.7; Instrucción 108/2008, numeral 2.1; Instrucción 156/2009, numeral 4.1, inciso f; Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sistema Integral de Calidad en Salud para el ejercicio fiscal 2013, numeral 10.2, inciso g; Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sistema Integral de Calidad en Salud para el ejercicio fiscal 2014, numeral 7.2 incisos a, c y e; Lineamientos Operativos para el Desarrollo del Aval Ciudadano, numeral 7.1; Manual de Procedimientos de la Dirección General de Enseñanza y Calidad, numeral 5; Guía Operativa del Programa Construir Ciudadanía en Salud: Aval Ciudadano (Contraloría Social), Integrado en el Programa de Acción (SICALIDAD), apartados 2 y 3; Guía Rápida para el Monitoreo Ciudadano, numerales 1.4, 2.6 y 3.1; Lineamientos Operativos del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente, numeral 7.3; Instructivo de llenado de la Guía de Cotejo para el Monitoreo Ciudadano, apartados I, II y III, inciso b; Instructivo para el llenado del formato Informe de Seguimiento; Carta Compromiso al Ciudadano, numeral 1, inciso b y numeral 3, inciso a; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículos 6, 7, 20, fracciones VII y IX, 128, 130, 131, 132, 133 y 142, párrafo quinto; Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora, artículos 2, 3, 9, 27, párrafo primero, 28, 29, 32, fracción XII, 33, 55, 84, 88 y 89; Reglamento Interior del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Sonora, artículos 6, fracción III, 8, 9, fracción IX, 12, fracciones I, II y III; Manual de Organización de la Coordinación Estatal de Vinculación, apartado IV, artículo 6, fracción VI, y apartado V, numeral 1.2.1; Lineamientos para el Funcionamiento del Comité Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora, artículos 7, fracción XV y 20, fracciones I y III; Estatuto Orgánico del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Sonora, artículo 1.

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.