

Gobierno del Estado de Morelos

Consejos Escolares de Participación Social en Educación Secundaria

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 15-A-17000-14-1092

1092-DS-GF

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 fortalezas y debilidades de los consejos escolares de participación social en educación secundaria.

Muestra auditada:

42 escuelas secundarias beneficiarias

42 consejos escolares de participación social en educación secundaria

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 en su gestión eficiente, transparente y en 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 en su fortalecimiento para incrementar la eficiencia y eficacia de ese gasto, y a mejorar su transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito del gasto federalizado, los consejos escolares de participación social en el sector educación mantienen una presencia destacada.

Los consejos escolares de participación social son la figura más consolidada dentro de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, 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.

Respecto de estas figuras de participación social, en la auditoría practicada se consideraron procedimientos relacionados con su integración y operación; acciones de capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión de las mismas, y fortalezas y debilidades.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de la revisión del 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 objeto de coordinar y fortalecer las acciones de fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.

En ese contexto, para la revisión de la Cuenta Pública 2015, 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 la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos; consideró el marco jurídico de la ASF, y se desarrolló en un ambiente de estrecha coordinación con esa entidad de fiscalización.

Resultados

Integración y Operación

1. Con la información proporcionada por el Instituto de la Educación Básica del estado de Morelos (IEBEM), se constató que existe un área específica encargada de la implantación, operación y seguimiento de los consejos de participación social en educación, denominada Coordinación Estatal de Consejos de Participación Social en la Educación adscrita a la Dirección de Desarrollo Educativo del Instituto de la Educación Básica del estado de Morelos, su actuación se basó en los manuales de organización y de procedimientos de la misma coordinación, sus principales funciones fueron los siguientes: a) fomentar la organización y participación social en el estado, b) conocer las demandas y necesidades que emanan de la participación social y c) promover la superación del sistema educativo, mediante el estímulo y el reconocimiento de la participación social; el área se integró por seis personas y su titular manifestó tener tres años siete meses en su cargo.

Asimismo, se verificó el registro de la integración y actividades de los consejos escolares se realiza mediante la plataforma del Registro Público de los Consejos de Participación Social en la Educación (REPUCE); de igual manera, se da seguimiento y se verifica la operación de los consejos mediante la plataforma señalada, por medio del Sistema Informático de Contraloría Social (SICS) y con la página oficial del IEBEM para quejas, sugerencias o denuncias.

2. Con la revisión de la información proporcionada por el IEBEM, se verificó que el 6.0% de las secundarias públicas de la entidad no dispuso de un Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) instalado.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo, a fin de que implemente las acciones necesarias para que se instalen todos los consejos escolares de participación social en las escuelas secundarias públicas del estado, por lo que se solventa lo observado.

3. La autoridad educativa estatal proporcionó el 100.0% de las actas de instalación de los consejos escolares de participación social que conformaron la muestra auditada; asimismo, de los consejeros encuestados, el 85.0% tuvo en su poder copia del acta de instalación; el 97.5% conoce las funciones que tiene el CEPS y el 95.0% sabe sus funciones como presidente.

4. Con la revisión de la muestra de 42 actas de instalación de los CEPS, se constató que el 100.0% de éstas incluyen el nombre de la escuela y la clave del centro escolar, además se verificó que en el 100.0% de las escuelas auditadas, el consejo se integró por medio de una asamblea escolar de padres de familia; asimismo, en el 95.2% de los casos, el presidente fue un padre de familia con un hijo inscrito en el centro escolar.

5. La Ley General de Educación dispone que 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, es derecho de los padres de familia la cual será proporcionada por la autoridad escolar.

Con la revisión de la documentación presentada por la autoridad educativa estatal, respecto de la entrega de la plantilla docente y personal adscrito a los centros escolares públicos de educación básica de sostenimiento federal de nivel secundaria, se determinó que el 88.1% de las escuelas secundarias de la muestra auditada no presentó evidencias de esta entrega; asimismo, con el oficio número DA/546/2016, del 19 de mayo de 2016, la autoridad educativa manifestó que no se realizó esta acción debido a que al inicio del ciclo escolar se presenta ante los padres de familia, a todos los maestros adscritos a la escuela y la plantilla se muestra físicamente pero no se les proporciona copia por cuestiones de seguridad para los docentes y empleados adscritos al centro escolar.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica el Estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo del Instituto, a fin de que implemente las acciones necesarias para proporcionar las plantillas del personal docente y empleados adscritos a cada centro escolar a los presidentes de los consejos escolares de participación social en las escuelas secundarias públicas de sostenimiento federal, por lo que se solventa lo observado.

6. De la revisión de los cuestionarios aplicados a padres de familia, presidentes o integrantes de los consejos escolares de participación social, se acreditó lo siguiente: el 7.5% no recibió información sobre la plantilla de docentes que laboran en cada centro escolar, y los principales medios de difusión utilizados fueron oficios, circulares y memorándum; asimismo, un 17.5% no verificó que la plantilla docente presentada efectivamente laboró en la escuela correspondiente, esta actividad se realizó al inicio del ciclo escolar principalmente; y en los

casos en los que se encontraron irregularidades en la asistencia de los docentes, el 40.0% manifestó que éstas no fueron plasmadas en las actas de sesión de los consejos escolares, con lo cual se incumplió la normativa aplicable.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica el Estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo del Instituto, a fin de que implemente las acciones necesarias para que sean informados los presidentes de los consejos escolares de participación social sobre la plantilla de personal de la escuela secundaria que les corresponde, por lo que se solventa lo observado.

7. Con la revisión de la muestra de las actas de la segunda sesión de los CEPS proporcionadas por el IEBEM, se constató que los ocho puntos de la normalidad mínima que debe observar el plantel escolar no fueron verificados por el 9.5% de los CEPS. De forma complementaria, los cuestionarios aplicados a los integrantes de los CEPS mostraron que el 7.5% afirmó que en el consejo donde participan no revisó los aspectos de la normalidad mínima del plantel escolar.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica el Estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo del Instituto, a fin de que implemente las acciones necesarias para cumplir con la normalidad mínima que establece el cumplimiento del calendario escolar, asistencia de docentes, inicio puntual de clases, etc., e instrumente lo correspondiente para que no sea recurrente esta irregularidad, por lo que se solventa lo observado.

8. Con la revisión de los registros de las actividades de los consejos escolares de participación social en el REPUCE, que presentó la autoridad escolar estatal, se acreditó que en los centros escolares objeto de la muestra se registró el 100.0% de la información de las actas de instalación; sin embargo, en el 21.4% de la primera sesión, el 45.2% de la segunda sesión y el 100.0% de los informes anuales de actividades, no se registraron en la plataforma del REPUCE.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica el Estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo del Instituto, a fin de que implemente las acciones necesarias para que estén debidamente inscritas en el REPUCE la totalidad de las actas de la primera sesión, segunda sesión e informe anual de actividades, de los consejos escolares de participación social, así como informar con actas sobre las sesiones que llevan a cabo, por lo que se solventa lo observado.

9. Con los resultados de los cuestionarios aplicados a los integrantes de los consejos escolares de la muestra de auditoría, se constató que el 55.0% de los presidentes de los CEPS no fueron los encargados del registro de la información de las actividades del consejo en el REPUCE.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica el Estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo del Instituto, a fin de que el presidente del Consejo Escolar de Participación Social sea preferentemente el encargado de subir la información sobre las actividades del consejo al REPUCE, por lo que se solventa lo observado.

10. De la revisión de las actas de la primera sesión de los consejos escolares de participación social, pertenecientes a la muestra de 42 escuelas secundarias proporcionadas por el IEBEM, se concluyó que se llevó a cabo en la primera sesión la Planeación Anual, en el 100.0% de los planteles educativos revisados; adicionalmente, como resultado de la consulta a los padres de familia integrantes de los CEPS, se constató que el 92.5% de los presidentes de los consejos participó en la mencionada sesión, de conformidad con la normativa.

11. Con la revisión de las actas de la segunda sesión de los consejos escolares de participación social, pertenecientes a la muestra de 42 escuelas secundarias, proporcionadas por el IEBEM, se concluyó que se llevó a cabo en la segunda sesión el seguimiento al Programa de Trabajo, en el 95.2% de las escuelas señaladas; adicionalmente, como resultado de la consulta a los padres de familia integrantes de los CEPS, se observó que el 92.5% de los presidentes de los consejos participó en la sesión de seguimiento.

Capacitación y Asistencia

12. El IEBEM presentó evidencias de las acciones y programas de capacitación relacionados con las funciones y atribuciones de los integrantes de los consejos escolares de participación social en educación secundaria, que consistieron en listas de asistencia que respaldaron la capacitación a los directores de los planteles educativos, pero no a los integrantes de los CEPS.

Adicionalmente, la autoridad educativa estatal indicó que se convocó a los directores de todas las zonas escolares para dar la capacitación sobre la operación de los consejos escolares, con la instrucción de que capacitaran a los consejeros de los CEPS, por lo cual se dispuso de las listas de capacitación a los directores pero no así de las listas de capacitación a los integrantes del consejo escolar.

De los resultados de la encuesta aplicada a los integrantes de los consejos escolares se determinó que el 27.5% no recibió capacitación sobre las funciones y atribuciones de los consejos donde participan.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica del estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo del Instituto, a fin de que implemente las acciones necesarias para que, en lo sucesivo, se capacite a los integrantes de los consejos escolares de participación social sobre sus funciones y atribuciones, por lo que se solventa lo observado.

13. Con análisis de las respuestas al cuestionario aplicado a los presidentes de los consejos escolares de participación social en educación secundaria, se determinó que el 47.5% desconoce la existencia del REPUCE; el 62.5% no recibió capacitación para su manejo; el 60.0% no sabe cómo registrar las sesiones, asambleas y actividades del CEPS en el REPUCE, y el 56.3% de los encuestados que afirmaron haber tenido algún problema con el manejo del REPUCE, no dispuso de la asesoría para solucionarlo.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica del estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo del Instituto, a fin de que implemente las acciones necesarias para que, en lo sucesivo, se dé la capacitación a todos los integrantes de los CEPS sobre la existencia y manejo

del REPUCE, así como del registro de sus asambleas y actividades en esta plataforma, por lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

14. El IEBEM presentó trípticos y correos con objeto de comprobar que se implementaron los mecanismos de atención de quejas, denuncias y sugerencias que deberían ser puestos al alcance de los integrantes de los consejos escolares de participación social en educación secundaria; sin embargo, señaló en el oficio número DA/546/2016, del 19 de mayo de 2016, que este medio es utilizado principalmente por los maestros de los planteles escolares, sin presentar la evidencia de que se den a conocer estos mecanismos a los CEPS; asimismo, de los cuestionarios aplicados a los presidentes de estos consejos, el 45.0% afirmó que las autoridades educativas no les proporcionaron los medios necesarios para presentar quejas, denuncias y sugerencias.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica del estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo del Instituto, a fin de que implemente las acciones necesarias para establecer mecanismos accesibles de captación de quejas, denuncias y sugerencias, que deberán ser puestos al alcance de los integrantes de los consejos escolares de participación social, por lo que se solventa lo observado.

Transparencia y Difusión

15. Con la revisión de las actas que conformaron la muestra auditada de 42 escuelas secundarias proporcionadas por la entidad fiscalizada, se constató que el Informe Anual de Actividades por el 11.9% de los consejos escolares de participación social no se elaboró. Al respecto, la autoridad educativa estatal manifestó en el oficio número DA/546/2016, del 19 de mayo de 2016, que debido a la saturación en el sistema REPUCE, algunas escuelas no registraron sus datos, por lo cual no obtuvieron físicamente dicho informe.

El 35.0% de los padres de familia consultados mediante un cuestionario indicaron que el consejo donde participan, no elaboró el informe de actividades.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo de Instituto, a fin de que implemente las acciones necesarias para que, en lo sucesivo, en todos los consejos escolares de participación social se elabore el Informe Anual de Actividades.

16. Con la revisión de la evidencia fotográfica que presentó el IEBEM, se constató que en el 31.0% de las escuelas secundarias de la muestra auditada no fueron colocados los informes de los CEPS con el resumen del origen y destino de los gastos en un lugar visible del centro escolar. Adicionalmente, la autoridad educativa estatal, mediante el oficio número DA/546/2016, del 19 de mayo de 2016, puntualizó que la falta de algunos informes con el resumen del origen y destino de los gastos se debe a que éstos se pierden en el periodo vacacional por efectos del clima, por lo cual no se dispuso de la totalidad de la evidencia gráfica solicitada.

Asimismo, el 15.0% de los padres de familia, en respuesta al cuestionario aplicado, indicó que no participaron en la elaboración de dicho informe, ni que éste se colocó en un lugar visible en el centro escolar.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo del Instituto, a fin de que implemente las acciones necesarias para que, en lo sucesivo, se coloque el Informe Anual de Actividades de todos los consejos escolares de participación social en un lugar visible en las escuelas, el cual contendrá un resumen del origen y destino de los recursos recibidos por los CEPS, además de guardar la evidencia de esta actividad, por lo que se solventa lo observado.

Fortalezas y Debilidades

17. Con la revisión de la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Gasto Federalizado del estado de Morelos, se identificó que la figura de participación social en el sector de educación a nivel secundaria, denominada Consejo Escolar de Participación Social, presentó fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- a) El Gobierno del Estado de Morelos dispuso de un área específica para la promoción, apoyo y seguimiento de las labores que realizaron los consejos de participación social en educación.
- b) Las actas de instalación de los consejos escolares de participación social de la muestra de auditoría estuvieron disponibles para el 100.0% de los centros educativos.
- c) El 100.0% de los consejos escolares fueron integrados en una asamblea escolar.
- d) La autoridad educativa estatal proporcionó evidencias de la realización de la primera sesión de los consejos escolares, en los 42 centros escolares de la muestra de auditoría.
- e) La autoridad educativa estatal proporcionó evidencias de la realización de la segunda sesión de los consejos escolares, en el 95.2% de los centros escolares de la muestra de auditoría.

DEBILIDADES

- a) El 6.0% de las escuelas secundarias públicas del estado no dispuso de un Consejo Escolar de Participación Social.
- b) No se entregó la plantilla de docentes y personal adscrito de cada centro escolar a los padres de familia.
- c) No se inscribió la primera sesión de los consejos escolares en el REPUCE, en el 21.4% de las escuelas de la muestra auditada.
- d) No se inscribió la segunda sesión de los consejos escolares en el REPUCE, en el 45.2% de las escuelas de la muestra auditada.

- e) En el 55.0% de los CEPS, los presidentes no fueron los encargados de la inscripción de la información de las actividades del CEPS en el REPUCE.
- f) La autoridad educativa no presentó evidencia de la capacitación de los integrantes de los consejos escolares de participación social.
- g) Los mecanismos de atención de quejas, denuncias y sugerencias no estuvieron orientados a los integrantes de los CEPS.
- h) El informe anual de actividades no fue elaborado ni colocado en el 11.9% de los planteles de educación secundaria de la muestra auditada.
- i) Los informes de actividades no fueron publicados en lugares visibles, en el 31.0% de los centros escolares de la muestra auditada.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director General del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos instruyó al Director de Desarrollo Educativo del Instituto a mejorar las fortalezas, así como realizar las acciones pertinentes para que en futuras revisiones no existan debilidades, y no incurrir en observaciones posteriores, por lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en educación secundaria no permitieron que sus figuras participativas tuvieran la cobertura y el alcance de actuación previstos por la normativa, a efecto de apoyar el logro de sus objetivos, vigilar y dar seguimiento a la gestión y resultados de la acción institucional con la cual se vinculan, y coadyuvar en su desarrollo eficiente y transparente.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 12 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación en forma coordinada con la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos revisó una muestra de 42 escuelas secundarias con sus respectivos consejos escolares de participación social en educación secundaria. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Morelos existe un avance importante en la estrategia de impulsar la participación social en la educación con la constitución de los consejos escolares de participación social en educación secundaria, asimismo, se dispuso de las actas de instalación de todos los consejos en los centros educativos, además de que todos se crearon en asamblea escolar. No obstante, existen áreas de mejora sobre las que hay que trabajar, tal es el caso de algunas escuelas a las que aún les falta integrar el Consejo Estatal de Participación Social, de acuerdo con en el Acuerdo secretarial de número 716; también se observó que el 88.1% de las escuelas secundarias de la muestra auditada no presentó evidencias de la entrega de la plantilla docente y personal adscrito a los centros escolares; no en todas las escuelas se revisa la normalidad mínima del plantel escolar; asimismo, no se registran en la plataforma del

REPUCE todas las actividades de los consejos, tal es el caso de la primera sesión, la segunda sesión y en ningún caso se registraron los informes anuales de actividades, y más del 50.0% de los presidentes de los CEPS no registran la información de las actividades del consejo en la plataforma, y los que lo hacen y tienen algún problema con su manejo, en la mayoría de los casos, no disponen de la asesoría para solucionarlo; además, la capacitación que se brinda sobre la operación de los consejos escolares no llega a los consejeros de los CEPS, ya que se queda a nivel de los directores de las escuelas; asimismo, el mecanismo de atención a quejas y denuncias es utilizado principalmente por los maestros de los planteles escolares y no por los consejeros; en el 31.0% de las escuelas secundarias de la muestra auditada, los informes anuales de los CEPS no fueron colocados en un lugar visible del centro escolar. Cabe aclarar que en todos estos casos ya existe la instrucción de las autoridades educativas del estado para que en el próximo ciclo escolar se subsanen estas insuficiencias.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Morelos cumplió parcialmente las disposiciones normativas, referentes a promover, implementar y realizar el seguimiento y evaluar el proceso de participación social en la materia revisada.

Apéndices

Áreas Revisadas

El Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM).

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.