

Gobierno del Estado de Jalisco

Participación Social en Desayunos Escolares

Auditoría Cumplimiento Financiero con Enfoque de Desempeño: 2017-A-14000-16-0998-2018

998-DS-GF

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La revisión comprendió la verificación de la integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; y evaluación de la gestión y resultados de la figura de participación social en desayunos escolares.

Muestra auditada:

13 centros escolares

13 comités de Desayunos Escolares

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, los comités de desayunos escolares o su equivalente representan un elemento destacado.

El párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y es el Estado quien lo garantizará. En este contexto, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), proporciona la entrega de apoyos alimentarios y orientación alimentaria, a población de escasos recursos y de zonas marginadas, por medio del Programa Desayunos Escolares (PDE), cuyo objetivo se basa en contribuir a la seguridad alimentaria de la población escolar, sujeta de asistencia social, mediante la entrega de desayunos calientes o comidas, y desayunos fríos, diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad y producción de alimentos.

Los comités de desayunos escolares son una de las figuras consolidadas dentro de la participación social en los programas del gasto federalizado, de los cuales existen alrededor de 65 mil en el país. Disponen de una normativa estructurada, encabezada por los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), además de diversas leyes y normas oficiales que atienden la asistencia alimentaria en el país.

En la auditoría practicada se consideraron procedimientos relacionados con su integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias, así como la evaluación de la gestión y resultados encontrados, como elementos necesarios para impulsar el mejoramiento del funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana en la vigilancia del ejercicio del gasto federalizado.

Resultados

Integración y Operación

1. Mediante entrevista directa con el Jefe del Departamento de Nutrición Escolar de la Dirección de Seguridad Alimentaria adscrita a la Subdirección General de Fortalecimiento Municipal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco (DIF Jalisco), se identificó que dicha área fue la encargada de la coordinación de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares, la cual se encontró en estructura como se evidenció en el organigrama; asimismo, sus funciones se establecieron en los manuales de organización y procedimientos, de las que se identificó el establecer e implementar un sistema de supervisión y monitoreo en las escuelas en lo referente a entrega y distribución de los desayunos escolares, adicionalmente, se identificó que fueron cuatro personas en el Departamento las que apoyaron en la operación de los comités de Desayunos Escolares, igualmente se llevó un control en el programa informático Excel para el registro, y como mecanismo de seguimiento y verificación de la operación de los comités, el DIF Jalisco en coordinación con los 125 sistemas municipales DIF (SMDIF) realizaron supervisiones periódicas a los espacios de alimentación escolar, así como reuniones de capacitación; de igual forma, se dispuso de una plataforma web en la cual se difundió información referente a reglas de operación, capacitación, menús, etc., para consulta directa de los SMDIF.

Adicionalmente, el personal del DIF Jalisco manifestó que brindó capacitación al personal operativo de los SMDIF, con el fin de que ellos replicaran el ejercicio con directivos y padres de familia de las escuelas beneficiadas, de igual forma, se puntualizó que existieron mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités y los beneficiarios del programa, los cuales se dieron a conocer por medio de las Reglas de Operación; asimismo, los números telefónicos se difundieron en los empaques de los productos que conformaron el apoyo del desayuno escolar.

Por otra parte, en la entidad se suministraron desayunos fríos y calientes, priorizando a las escuelas con altos índices de marginación; asimismo, se condicionó al plantel educativo con el fin de disponer de un espacio con características para la instalación de cocina y comedor, y a los que cumplieron se les brindó el apoyo de equipamiento del espacio.

Por último, se identificó que existió comunicación con el SNDIF, específicamente con la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, y ésta fue por vía telefónica, correo electrónico y oficios.

2. Se verificó mediante el Periódico Oficial del Estado de Jalisco del día 31 de marzo de 2017, la publicación de las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares 2017, en donde se establecieron los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones, objetivos, mecánica, seguimiento, y demás apartados referentes al programa; asimismo, se corroboró que fueron remitidas a la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF mediante el anexo K del Informe Parcial de Cumplimiento del Proyecto Estatal Anual 2017 (IPPEA). Adicionalmente, se seleccionó una muestra de 15 escuelas de nivel preescolar beneficiadas con el Programa en los municipios de Guadalajara y San Pedro Tlaquepaque, de la cual, se constató por medio de oficios que dos de ellas fueron dadas de baja para el ciclo 2016-2017 debido a que no hubo solicitud de reintegración al programa, por lo que, de las 13 escuelas restantes se comprobó por medio de la firma de recibido de padres de familia y sello del plantel escolar que se proporcionaron dichos lineamientos; asimismo, como medio de verificación, se aplicó un cuestionario de control a los 13 padres de familia miembros del Comité de Desayunos Escolares de las escuelas seleccionadas, de lo cual, la totalidad de ellos afirmó conocer el contenido de las reglas de operación del programa y el 84.6% aseveró que le fue entregado un reglamento para la operación del comité.

3. Mediante correos electrónicos y oficios, se corroboró la entrega del Proyecto Estatal Anual (PEA) y del IPPEA 2017 a la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF los días 31 de enero y 28 de septiembre de 2017 respectivamente, lo cual dio cumplimiento a los tiempos establecidos de entrega de la información. Adicionalmente, se verificó que en el PEA se estableció la planeación estratégica y la operación de los programas alimentarios a desarrollar en la entidad, a saber; Desayunos Escolares en sus dos vertientes caliente y fría; atención a menores de 5 años en riesgo; asistencia alimentaria a sujetos vulnerables y asistencia alimentaria a familias en desamparo; asimismo, se evidenció que en el PEA se mencionaron las funciones de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares.

4. Se constató mediante la relación de centros escolares y comités de padres de familia de Desayunos Escolares en la entidad, que existieron 2,465 planteles educativos de nivel preescolar beneficiados con el programa de Desayunos Escolares, de los cuales, el 73.3% (1,808) estuvo en la modalidad caliente y el 26.7% (657) fue favorecido con la fría, de los cuales el total dispuso de un Comité instalado.

Asimismo, de las 13 escuelas beneficiadas de la muestra de auditoría, se encontró el acta de instalación del Comité de Desayunos Escolares en la totalidad de éstas.

Adicionalmente, mediante la aplicación de un cuestionario de control a los padres de familia, miembros del Comité de Desayunos Escolares en las escuelas seleccionadas, se encontró que el 100.0% de los padres de familia encuestados señaló que éste se instaló formalmente mediante acta, de igual manera, que en la totalidad de los comités, el presidente fue un padre de familia, en tanto que, el 53.8% de padres de familia respondió que sí existió límite de tiempo en el que se puede ser miembro del comité de participación social y éste fue durante el ciclo escolar.

5. En consulta directa con padres de familia integrantes de los comités de Desayunos Escolares en las escuelas seleccionadas, y al cuestionarles acerca de cuáles fueron las principales funciones que desempeñó dentro del comité, la totalidad afirmó haber vigilado la adecuada operación del programa, el 84.6% manifestó que se encargó de la recepción, almacenamiento, guardia y custodia de los insumos que conformaron el desayuno escolar, el 69.2% recaudó, controló y reportó las aportaciones económicas de los beneficiarios y el 61.5% de distribuir y vigilar que su consumo fuera dentro del centro educativo y durante las primeras tres horas de clase; asimismo, el 92.3% vigiló que los alimentos entregados cumplieran con los requisitos nutricionales para prevenir el sobrepeso y obesidad de los niños; la totalidad indicó que llevó un control de los menores beneficiados con los desayunos y que dispuso de un padrón de beneficiarios de los desayunos escolares y el 92.3% comentó que participó en la selección de este padrón.

Al respecto, el DIF Jalisco proporcionó listas de asistencia y padrón de beneficiarios, así como recibos de entrega de los productos que conformaron el apoyo del desayuno escolar, documentos que contuvieron la firma de algún integrante del Comité y el sello del centro escolar, dicha documentación se presentó para la totalidad de las escuelas de la muestra auditada.

6. El DIF Jalisco proporcionó formatos de supervisión de Desayunos Escolares como evidencia del seguimiento de la operación de los comités del programa que realizó en coordinación con los sistemas municipales DIF de Guadalajara y San Pedro Tlaquepaque, en donde se supervisaron los planteles para conocer la situación en la que se desarrolló y operó el programa dentro del centro educativo; sin embargo, dichas supervisiones no se realizaron para las escuelas de la muestra de auditoría del municipio de San Pedro Tlaquepaque.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones

derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, estuvo la realización de un oficio circular dirigido a los 125 sistemas municipales DIF de la entidad para exhortarlos a que se realicen visitas de supervisión a los comités de Desayunos Escolares de los centros educativos beneficiados con el Programa; asimismo, se proporcionó un formato como guía para llevar a cabo dichas verificaciones.

Capacitación y Asistencia

7. Mediante la revisión de convocatorias, minutas, listas de asistencia y fotografías, se verificó la realización de capacitaciones dirigidas a directores y padres de familia integrantes de los comités de Desayunos Escolares, de lo cual, se pudo identificar que dicha actividad se realizó para la totalidad de las escuelas de la muestra auditada; asimismo, se corroboró que se abordaron temas referentes a la operación del programa e higiene para el manejo de los insumos alimentarios. Adicionalmente, como resultado del cuestionario aplicado a los padres de familia integrantes de estos comités, el 84.6% afirmó que recibió capacitación sobre sus actividades como miembro de ese comité; de los cuales, el 54.5% indicó que ésta fue proporcionada por el DIF Municipal y el 45.5% señaló que fueron los directivos del centro escolar quienes proporcionaron el asesoramiento, el 72.7% señaló que la capacitación que recibió fue suficiente y el 27.3% la calificó como regular.

8. Mediante la revisión del Acta de Capacitación Estatal denominada Levantamiento de Padrón de Desayunos Escolares, se verificó que el DIF Jalisco proporcionó asesoría y materiales al personal operativo del mismo DIF Jalisco y de los SMDIF de la entidad, con el objetivo de dar a conocer los conceptos primordiales para la operación del programa.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

9. El DIF Jalisco proporcionó como evidencia de los mecanismos para la presentación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los miembros del Comité de Desayunos Escolares y los beneficiarios del programa, la sección de Quejas y Denuncias del apartado 12 de las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares 2017, en donde se especificaron estos medios; a saber, vía telefónica, correo electrónico, reportes escritos y personalmente en los SMDIF o en la Dirección de Seguridad Alimentaria del DIF Jalisco. Asimismo, se verificó que dichos números telefónicos fueron difundidos por medio de las etiquetas de los productos que conformaron los insumos del apoyo alimentario de los desayunos escolares.

Adicionalmente, como mecanismo de comprobación, en entrevista directa con los padres de familia de los comités, el 84.6% aseguró conocer algún medio para presentar una queja, denuncia o sugerencia, y este fue el teléfono principalmente; asimismo, el 81.8% aseveró que no tuvo la necesidad presentar alguna inconformidad, y el 18.2% que sí lo realizó y que fueron dirigidas al Sistema Municipal del DIF; y de éstos, la percepción de los encuestados a la respuesta de sus quejas, denuncias o sugerencias fue catalogada suficiente para la totalidad de los casos.

Evaluación de la Gestión y Resultados

10. Por medio de oficio se informó que la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco está llevando a cabo una evaluación de procesos y resultados al Programa Desayunos Escolares, lo cual se constató con la revisión del Programa de Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco 2017-2018 (PE); asimismo, este programa fue publicado en la página de internet de la Secretaría y en medios oficiales.

11. De acuerdo con la documentación solicitada, entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en Desayunos Escolares en el estado de Jalisco, se determinó que existieron fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- El DIF Jalisco dispuso de un área específica encargada de la coordinación, registro, operación y seguimiento de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares.
- Se elaboraron las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares 2017, se publicaron por medios de comunicación oficiales y se enviaron al SNDIF para su conocimiento; asimismo, fueron proporcionadas a la totalidad de las escuelas de la muestra de auditoría.
- El 100.0% de los integrantes encuestados de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares afirmó conocer el contenido de las reglas de operación del Programa Desayunos Escolares.
- Se elaboró y entregó al SNDIF, el PEA e IPPEA dentro de los plazos establecidos.
- Existieron 2,465 planteles educativos de nivel preescolar beneficiados con el Programa de Desayunos Escolares, de los cuales, el total dispuso de un Comité de padres de familia de Desayunos Escolares instalado.
- Se dispuso del Acta Constitutiva del Comité de Desayuno Escolar en la totalidad de las escuelas de la muestra de auditoría.
- Las listas de asistencia y padrón de beneficiarios, así como recibos de entrega de los productos que conformaron el apoyo del desayuno escolar, contuvieron la firma de algún integrante del Comité y el sello del centro escolar, los cuales se encontraron disponibles para la totalidad de las escuelas de la muestra auditada.
- De los integrantes encuestados de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares, el 100.0% afirmó haber vigilado la adecuada operación del programa, el 84.6% manifestó que se encargó de la recepción, almacenamiento, guardia y custodia de los insumos que conformaron el desayuno escolar, el 69.2% recaudó, controló y

reportó las aportaciones económicas de los beneficiarios y el 61.5% de distribuir y vigilar que su consumo fuera dentro del centro educativo y durante las primeras tres horas de clase.

- Se evidenció la capacitación brindada al 100.0% de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares para el desarrollo de sus actividades; asimismo, el 84.6% de los integrantes encuestados afirmó haber recibido capacitación y explicación de cómo realizar sus actividades.
- El DIF Jalisco capacitó y comunicó las actividades del programa de Desayunos Escolares al personal correspondiente del mismo SEDIF y de los SMDIF de la entidad.
- El DIF Jalisco puso a disposición de los beneficiarios del Programa, así como de los integrantes de los comités, mecanismos para la presentación y atención de quejas y denuncias.
- El 84.6% de los miembros entrevistados de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares aseguró conocer algún medio para presentar una queja, denuncia o sugerencia y aseveraron que se hizo principalmente vía telefónica.
- Por medio del PE 2017-2018, se aprobó la realización de una evaluación de procesos y resultados del Programa Desayunos Escolares.

DEBILIDADES

- No se evidenció el seguimiento a la operación de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares en las escuelas de la muestra del municipio de San Pedro Tlaquepaque.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, se realizó un oficio circular dirigido a los 125 sistemas municipales DIF de la entidad para exhortarlos a que se realicen visitas de supervisión a los comités de Desayunos Escolares de los centros educativos beneficiados con el Programa; asimismo, se proporcionó un formato como guía para llevar a cabo dichas verificaciones.

Consecuencias Sociales

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en desayunos escolares, no permitieron que sus figuras participativas tuvieran la cobertura y 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 a su desarrollo eficiente y transparente.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 2 observaciones las cuales fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la figura de Participación Social en Desayunos Escolares en una muestra de 13 centros escolares y sus comités de padres de familia de Desayunos Escolares. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Jalisco existió un avance en la estrategia para impulsar la constitución y adecuada operación de los comités de desayunos escolares en todos los centros escolares beneficiados con el Programa de la entidad federativa, ya que existió un área, dentro de la estructura del DIF Jalisco, encargada de la promoción, instalación, operación y seguimiento de estos comités, ya que se verificó la elaboración y entrega al SNDIF del PEA e IPPEA 2017, de acuerdo con la estructura y fechas establecidas en la normativa, se publicaron por medios de comunicación oficiales las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares 2017, las cuales fueron difundidas a la totalidad de las escuelas de la muestra de auditoría. Asimismo, se constató que existieron 2,465 planteles educativos de nivel preescolar beneficiados con el Programa de Desayunos Escolares, de los cuales, el total dispuso de un Comité de padres de familia de Desayunos Escolares instalado, de lo cual, en la totalidad de las escuelas de la muestra de auditoría se dispuso dicha acta; las listas de asistencia, padrón de beneficiarios y recibos de entrega de los productos que conformaron el apoyo del desayuno escolar, contuvieron la firma de algún integrante del Comité y el sello del centro escolar en las escuelas revisadas; el DIF Jalisco y los SMDIF otorgaron capacitación y asistencia, así como materiales de apoyo a los comités para el desarrollo de sus funciones; asimismo, se acreditó que el SEDIF realizó acciones de capacitación para la operación correcta del programa a su propio personal y a los encargados en los SMDIF en el estado; y existieron mecanismos adecuados para la captación y atención de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares, y finalmente por medio del PE 2017-2018, se aprobó la realización de una evaluación de procesos y resultados del Programa Desayunos Escolares. No obstante, se identificó un área de mejora, ya que no se evidenció el seguimiento a la operación de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares en las escuelas de la muestra del municipio de San Pedro Tlaquepaque. Cabe señalar que en este caso ya se dispone de un programa de trabajo calendarizado con mecanismos de atención que atendieron las observaciones realizadas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco (DIF Jalisco).