

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Participación Social en Desayunos Escolares

Auditoría Cumplimiento Financiero con Enfoque de Desempeño: 2017-1-12NHK-16-0239-2018

239-DS

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.

Antecedentes

La participación social en los programas financiados con recursos públicos es un elemento fundamental para mejorar los resultados e impactos del gasto, así como para coadyuvar a su gestión eficiente, transparente y a una efectiva rendición de cuentas; y debe ser un elemento relevante para apoyar su vigilancia.

La ASF considera fundamental la revisión de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, con el fin de coadyuvar a su fortalecimiento, que apoye el incremento de la eficiencia y eficacia de los recursos federales transferidos, su transparencia y rendición de cuentas.

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 de la participación social en los programas del gasto federalizado; existen alrededor de 65 mil comités 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 referentes a la integración y operación de los comités; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias, así como la evaluación de la gestión y resultados generados, como elementos necesarios para coadyuvar a la mejora 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 la Directora de Atención Alimentaria de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC) del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), se identificó que dicha área fue la encargada de la coordinación de los comités de desayunos escolares, la cual se encontró en estructura como se evidenció en el organigrama correspondiente; sus funciones se establecieron en los manuales de organización y procedimientos, de las que se identificó el coordinar las acciones que den cumplimiento a los objetivos para la correcta conformación, operación, seguimiento y evaluación de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) en los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF); adicionalmente, se identificó que fueron nueve personas en la referida Dirección las que apoyaron en la operación de los comités de desayunos escolares.

Asimismo, se constató que la promoción de los comités de desayunos escolares se efectuó por medio de la publicación de los Lineamientos de la EIASA, durante las visitas de seguimiento y en el Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario, en donde se destacó la importancia de esa figura de participación social. En relación con el seguimiento de los comités, se realizaron visitas a los SEDIF de las 32 entidades federativas, en las que se entrevistó a integrantes de los comités para conocer la situación en la que operó el programa.

Adicionalmente, se manifestó que durante las visitas de seguimiento, así como en el Encuentro Nacional, se otorgó capacitación a los responsables estatales de la operación del

programa y de los comités de desayunos escolares. De igual manera, se informó que se mantiene comunicación constante con los SEDIF vía telefónica y por correo electrónico para el desarrollo del programa, así como en relación con la participación social.

Por otra parte, respecto de las acciones realizadas para la implementación de mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias en los SEDIF y en los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF) al alcance de los comités de desayunos escolares, se mencionó que se consideró la sugerencia, dentro del guión de las reglas de operación de los lineamientos de la EIASA, de incluir un apartado referente a estos mecanismos.

Igualmente, se informó que se realizó una evaluación a la participación social en el Programa Desayunos Escolares (PDE).

2. El SNDIF proporcionó las reglas de operación del Programa Desayunos Escolares, incluidas en el Anexo K del Proyecto Estatal Anual (PEA) para el ejercicio fiscal 2017, de las 32 entidades federativas. De las reglas de operación revisadas, el 75.0% correspondieron al ejercicio fiscal 2017, el 3.1% al 2016 y el otro 21.9% a ejercicios anteriores.

Asimismo, se verificó que en la totalidad de las reglas de operación se estableció la obligación de conformar los comités de participación social en el PDE y en todas se incluyeron las funciones, atribuciones y deberes de estos comités.

En cuanto a la retroalimentación proporcionada por el SNDIF, se verificó que para los ocho estados (Baja California, Chiapas, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Yucatán) que no actualizaron sus reglas de operación, se les hizo la recomendación dentro de la revisión integrada del PEA y del Informe Parcial de Cumplimiento del Proyecto Estatal Anual (IPPEA), de realizar la actualización anualmente.

3. Se verificó que, por medio de oficios y correos electrónicos, los 32 SEDIF remitieron a la DGADC del SNDIF los PEA, así como los informes parciales de cumplimiento del Proyecto Estatal Anual (IPPEA) para 2017, de lo cual, se determinó que el 96.9% y 93.8% de las entidades federativas cumplieron con las fechas establecidas de entrega del PEA y del IPPEA, respectivamente. Cabe mencionar que todos los documentos cumplieron con la estructura señalada en los guiones correspondientes.

Por otro lado, se comprobó el envío, por parte del SNDIF, de los resultados del análisis del contenido de dichos documentos y la retroalimentación respectiva a cada uno de los SEDIF, en donde se destacó el fomento a la participación de los comités de desayunos escolares, la elaboración y firma de formatos específicos, tales como actas de constitución, la organización y resguardo de la documentación correspondiente, las obligaciones de los comités, informes a los mismos por parte de los sistemas estatales o municipales DIF y el establecer claramente sus funciones, actividades y atribuciones.

Asimismo, con la revisión de los IPPEA, se determinó la cobertura del PDE en 2017, el cual operó en las 32 entidades federativas; en 26 en sus modalidades caliente y fría, en 4 sólo la caliente y en las 2 restantes únicamente la fría. La distribución anual ascendió a 1,151,831,532 desayunos o raciones a 5,837,086 niños beneficiados, con el funcionamiento de 51,475 espacios alimentarios, de los cuales el 79.9% fueron espacios escolares y el 20.1% restante fueron espacios comunitarios. Participaron 461,044 personas en la preparación de los alimentos y el monto total de recursos destinados al programa ascendió a 6,736,971.4 miles de pesos, de los cuales el 90.4% (6,091,083.7 miles de pesos) correspondieron al Ramo General 33; lo que representó el 61.1% de los 9,967,972.8 miles pesos asignados a la vertiente de Asistencia Social del Fondo de Aportaciones Múltiples en 2017.

4. Por medio de la publicación de los Lineamientos de la EIASA 2017, se verificó que en las secciones de Participación social y Comités de Desayunos Escolares o Equivalente del apartado de Acciones Complementarias, la instancia coordinadora nacional realizó la promoción para la integración de los comités en las actividades de vigilancia y operación del programa. De la misma manera, se constató que en dichos Lineamientos, dentro de la propuesta de guión para la elaboración de las reglas de operación del PDE, existió un apartado específico relacionado con los comités y la participación social. Al respecto, con la revisión de las reglas de operación del programa de las 32 entidades federativas, se constató que en todas se incluyó un apartado para la conformación de los comités de desayunos escolares.

De igual manera, en relación con el seguimiento de esta figura, se revisaron las minutas de trabajo de las visitas realizadas por personal del SNDIF a las 32 entidades federativas durante 2017, donde se constató que se realizaron entrevistas a los integrantes de los comités de desayunos escolares a fin de supervisar la operación del programa, además de hacer recomendaciones y exhortar a los SEDIF sobre la importancia de la participación social.

5. Se constató mediante la relación de centros escolares y de comités de participación social, que existieron 80,746 planteles escolares beneficiados con desayunos escolares en las 32 entidades federativas del país; adicionalmente, se identificó que, 42,404 (52.5%) fueron primarias, 35,404 (43.9%) preescolares y 2,938 (3.6%) secundarias; de éstos, 80,642 (99.9%) operó con recurso público y 104 (0.1%) con privado.

En los 80,642 centros educativos de sostenimiento público, se identificaron 41,359 (51.3%) con la modalidad de desayuno frío y 39,419 comités instalados; en lo que respecta a la modalidad caliente, se reportaron 39,084 planteles educativos y 38,280 comités del programa; además existieron 190 escuelas con ambas modalidades con su respectivo comité y 9 que no especificaron la modalidad, con lo que se tuvo un registro total de 77,889 comités en 80,642 planteles de las 32 entidades federativas, lo que representó que el 96.6% de los centros escolares dispuso de un comité de participación social instalado.

6. Se constató la comunicación y coordinación entre la DGADC del SNDIF y los SEDIF de las 32 entidades federativas, respecto de la operación de los comités de desayunos escolares, con la entrega, por parte de los sistemas estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), de los reportes semestrales de centros escolares del PDE, comedores escolares y comités

instalados de los programas alimentarios, así como en las minutas de trabajo de las visitas de seguimiento y asesoría operativa de los programas de la EIASA, donde se registraron actividades y recomendaciones en materia de participación social.

Capacitación y Asistencia

7. Mediante la revisión de la lista de asistencia, minuta, así como las presentaciones y ponencias del XVII Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario, el cual se llevó a cabo en noviembre de 2017, se verificó que para la implementación del Programa Desayunos Escolares, el SNDIF proporcionó capacitación a los servidores públicos de los SEDIF y entre los temas abordados, estuvieron los referentes a la Seguridad Alimentaria, el Registro Nacional de Peso y Talla, la Matriz de Indicadores de Resultados y Reglas de Operación, con el propósito de fortalecer la EIASA. Cabe destacar que se constató la asistencia de representantes de 30 SEDIF a dicho evento.

Asimismo, mediante las minutas de trabajo de las visitas de seguimiento realizadas por la coordinadora nacional en 2017 a los 32 SEDIF, se corroboró el apoyo y la entrega de materiales para la correcta operación de la EIASA 2017.

Igualmente, por medio del micrositio web de la DGADC del SNDIF (<http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/>), se demostró la publicación de diversos materiales y documentos para consulta de los SEDIF, como apoyo en la realización de sus actividades.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

8. El SNDIF presentó como evidencia de las acciones implementadas para que los SEDIF dispongan de un medio de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités de desayunos escolares y beneficiarios del programa, la publicación de los Lineamientos de la EIASA 2017, que contuvieron en la propuesta de guión para la elaboración de las reglas de operación, un numeral específico relacionado con la implementación de mecanismos, instancias y canales para quejas y denuncias. Al respecto, con la revisión de las reglas de operación del Programa de las 32 entidades federativas, se constató que en 30 se incluyó dicho apartado de inconformidades.

Adicionalmente, se verificó la existencia de un sistema de Atención Ciudadana en la página web del SNDIF, en la dirección electrónica http://sitios.dif.gob.mx/atencion_ciudadana/, en donde el público en general pudo presentar, de manera directa, cualquier comentario o petición.

Evaluación de la Gestión y Resultados

9. La Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario presentó, como evidencia de una evaluación, el Diagnóstico de Situación 2018 de la Participación Social en el Programa Desayunos Escolares, cuyo objetivo fue brindar una visión de los comités de Desayunos Escolares y medir su impacto en el programa, para lo cual se aplicaron 104 cuestionarios a los

integrantes de estos comités en 72 centros escolares de nivel preescolar, primaria, y secundaria de 31 entidades federativas.

Sus principales resultados son que existió una tendencia a la alza de participantes y en la conformación de comités, debido a la promoción que realiza el SNDIF a los SEDIF mediante sus visitas de seguimiento; asimismo, se determinó que la principal actividad de los comités fue recibir los insumos para los desayunos, seguida de la labor de organizar a los niños para la entrega o consumo de los alimentos, la recolección de cuotas, la elaboración de alimentos, limpieza de espacios y la verificación de las actividades del programa; como conclusión se indica que la participación social permitió de manera indirecta fomentar la transparencia, al ser la comunidad el actor principal de la operación del programa, por lo que resultó ser una herramienta principal para su funcionamiento.

10. La Auditoría Superior de la Federación dentro su Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 incluyó la realización de una auditoría en 10 entidades federativas, a saber, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Hidalgo, Jalisco, Morelos y Tlaxcala, con el objetivo de verificar que se implementaron y operaron los mecanismos y acciones para la promoción, constitución, funcionamiento, control, seguimiento y evaluación de los comités de participación social en el PDE.

Con los resultados finales de las 10 auditorías concluidas, se constató que en todas se otorgaron desayunos escolares en ambas modalidades; asimismo, se verificó que cada entidad dispuso de un área encargada de la coordinación y seguimiento a las labores de los comités de participación social. Al respecto, el 50.0% tuvo un nivel de Departamento, el 30.0% de Dirección, 10.0% de Subdirección y de Coordinación el restante 10.0%.

En relación a la reglas de operación del Programa Desayunos Escolares, se constató que en siete entidades federativas (70.0%), dichos lineamientos fueron publicados en medios oficiales, mientras que en las tres entidades restantes (30.0%) no fue así.

Adicionalmente, se revisó una muestra de 220 centros escolares beneficiarios con el PDE y su respectivo comité, para lo cual se aplicó un cuestionario de control a 197 integrantes de éstos en las escuelas seleccionadas, y al cuestionarles a cerca de las reglas de operación del programa, el 94.9% afirmó conocerlas.

Respecto de la instalación de los comités de desayunos escolares, existió una adecuada coordinación entre los SEDIF y los SMDIF, ya que se dispuso del 99.5% de las actas de constitución de los comités que integraron la muestra auditada.

Asimismo, se entregó evidencia de la participación de los comités de desayunos escolares de la muestra auditada en las actividades de recepción, preparación (en el caso del desayuno caliente), entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios, para el 88.2% de los casos.

En lo correspondiente al tema de la capacitación, se constató que existió evidencia documental (convocatorias, minutas, listas de asistencia y fotografías) de que el 97.7% de los comités recibieron asesoría y explicación de cómo realizar sus actividades como integrante de dicho comité, por parte de los SEDIF o SMDIF.

Lo anterior se confirmó con las respuestas de los integrantes de los comités entrevistados, ya que el 90.9% afirmó haber recibido capacitación; de éstos, el 43.6% aseveró que el SMDIF fue quien brindó la asesoría correspondiente, el 31.8% comentó que fue el SEDIF, y el 24.6% señaló que las autoridades escolares fueron quienes los orientaron en sus actividades; igualmente, el 84.4% señaló que la capacitación que recibió fue suficiente, el 15.1% la calificó como regular y el 0.5% como insuficiente.

Asimismo, se constató que la totalidad de los SEDIF otorgó capacitación a los SMDIF correspondientes para la correcta operación del programa y de los comités.

En lo referente a los mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités de desayunos escolares, se constató que en la totalidad de las entidades federativas revisadas existieron los medios adecuados para presentar alguna inconformidad, entre los cuales destacó el teléfono, directamente con personal del SMDIF o SEDIF, portal de internet y correo electrónico; asimismo, el 80.7% de los padres de familia entrevistados afirmó conocer los medios para presentar alguna anomalía referente a la operación del programa.

Finalmente, de las diez entidades federativas revisadas, únicamente cuatro realizaron una evaluación del programa desayunos escolares que incluyera los resultados de la actuación de los comités.

11. De acuerdo con la documentación proporcionada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en Desayunos Escolares en el SNDIF, se determinó que existieron fortalezas en este proceso, las cuales se mencionan a continuación:

- El SNDIF dispuso de la Dirección de Atención Alimentaria, como el área encargada de la coordinación, promoción, operación, seguimiento y evaluación de los comités de desayunos escolares.
- Se evidenció la entrega al SNDIF de las reglas de operación del programa desayunos escolares por parte de los SEDIF de las 32 entidades federativas, así como su posterior retroalimentación a éstas por la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario. Asimismo, se verificó la inclusión en estos documentos normativos del tema de los comités de desayunos escolares.
- El SNDIF recibió y retroalimentó los 32 Proyectos Estatales Anuales, así como los Informes Parciales de cumplimiento de dichos proyectos para 2017, los cuales fueron formulados de acuerdo con la estructura señalada en la normativa.

- Se verificó la existencia de mecanismos para la promoción y seguimiento de los comités de desayunos escolares, mediante la publicación de los Lineamientos de la EIASA 2017, la retroalimentación oficial y las visitas de seguimiento a los SEDIF.
- Se dispuso de un registro para el control y seguimiento de los comités de desayunos escolares, con el detalle necesario, que permitió conocer su conformación y operación en los centros educativos beneficiados en las entidades federativas.
- Se constató la existencia de diversos mecanismos de comunicación y coordinación entre el SNDIF y los SEDIF de las 32 entidades federativas en relación con la operación del Programa Desayunos Escolares y con la de los comités de desayunos escolares.
- La instancia coordinadora nacional proporcionó capacitación, asistencia y materiales necesarios a los servidores públicos de los SEDIF de las 32 entidades federativas, para el correcto desarrollo del PDE y sus comités de participación social.
- Se implementaron acciones para que los SEDIF dispusieran de mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los beneficiarios y de los comités de desayunos escolares.
- Se realizó, por parte de la DGADC del SNDIF, un diagnóstico sobre el tema de la participación social en el PDE.
- Existieron acciones de coordinación, apoyo, seguimiento y supervisión por parte de la instancia coordinadora nacional, a la participación social del Programa Desayunos Escolares, en las entidades federativas auditadas.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó, a nivel central, el proceso de la participación social en el Programa Desayunos Escolares. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia existe una estrategia para impulsar la constitución y adecuada operación de los comités de desayunos escolares en las entidades federativas.

Para ello, se dispone de un área dentro de la estructura del SNDIF, encargada de la promoción, instalación, operación, seguimiento y evaluación de estos comités; asimismo, se evidenció la entrega, a la coordinadora nacional, de las reglas de operación del programa desayunos escolares por parte de los SEDIF de las 32 entidades federativas, así como su posterior retroalimentación por el SNDIF; al respecto, se incluyó en todos los documentos normativos el tema de los comités de desayunos escolares.

Para la promoción y seguimiento de los comités, el SNDIF publicó los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) 2017, la retroalimentación oficial y efectuó las visitas de seguimiento a los SEDIF; de igual forma, existió un registro para el control y seguimiento de los comités de desayunos escolares.

De los 80,642 planteles beneficiados con el Programa Desayunos Escolares de las 32 entidades federativas, el 96.6% de los centros escolares dispuso de un comité de participación social instalado. Igualmente, el SNDIF realizó acciones de capacitación para la correcta operación del programa en las 32 entidades federativas.

Existen mecanismos para la captación y atención de las quejas, denuncias y sugerencias de los comités de padres de familia de Desayunos Escolares, y se realizó por parte de la DGADC del SNDIF un diagnóstico sobre el tema de la participación social en el PDE.

En conclusión, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia cumplió con las disposiciones normativas referentes a la implementación y operación de los mecanismos y acciones para la promoción, constitución, funcionamiento, control, seguimiento y evaluación de los comités de participación social en el programa Desayunos Escolares.

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

La Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC) del SNDIF.