

Gobierno del Estado de Chihuahua

Participación Social en Desayunos Escolares

Auditoría Cumplimiento Financiero con Enfoque de Desempeño: 2017-A-08000-16-0705-2018

705-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 las figuras de participación social en el Programa de Desayunos Escolares, a saber, de los comités de desayunos escolares.

Muestra auditada:

9 escuelas de nivel preescolar.

9 comités de beneficiarios del programa de 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; por ello, 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. Dentro de la estructura del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua (SEDIF), se identificó el Departamento de Seguimiento a la Operación de los Programas Alimentarios, adscrito a la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario, como áreas encargadas del Programa Desayunos Escolares (PDE), así como de la constitución y operación de la figura de participación social del mismo, denominada Comités de Beneficiarios; su objetivo y funciones se detallaron en el Manual de Organización del SEDIF, así como en el Estatuto Orgánico del mismo. Entre las principales funciones a desempeñar se destacan las actividades de atención, supervisión, seguimiento, coordinación y gestión de recursos para la operación de los programas alimentarios, así como capacitación y asesoría a los beneficiarios involucrados en los mismos.

La titular de la dirección, así como el titular del departamento se desempeñan en el cargo desde octubre de 2016 y dispusieron de siete personas para la coordinación de las actividades

de los comités; asimismo, se coordinaron con los SMDIF de la entidad. En el estado se suministraron desayunos escolares calientes y fríos, la designación del tipo de desayuno que se otorgó dependió de las gestiones realizadas por medio de los SMDIF; se dio prioridad a las solicitudes de los planteles escolares localizados en zonas con alto o muy alto grado de marginación. La promoción para la instalación de los comités de beneficiarios del PDE se llevó a cabo por medio de los SMDIF, quienes son los encargados de la instalación de la figura de participación social en todas las escuelas beneficiadas, lo cual es requisito indispensable para su incorporación al programa; de igual manera, a pesar de no disponer de herramientas sistematizadas específicas para el registro de los comités y de sus actividades, el SEDIF realizó el seguimiento y verificó la operación de los mismos por medio de visitas e inspecciones físicas a los planteles beneficiados, en una muestra del 80.0% a nivel estatal, una vez al año.

Adicionalmente, se incluyó dentro de las Reglas de Operación del Programa de Asistencia Social Alimentaria 2017, un apartado en el que se indican las funciones de los comités de beneficiarios, así como las instancias y procedimientos para la presentación de quejas, denuncias y sugerencias y un formato específico para ello; por otra parte, durante el proceso de instalación y formalización de los comités, se capacitó a sus integrantes respecto de la operación del programa, sus funciones, beneficios y asesoría nutricional. Se capacitó de igual manera, al personal de los SMDIF en los mismos temas.

Finalmente, la comunicación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) es constante y se llevó a cabo directamente, con el personal de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario y demás áreas involucradas en los programas; asimismo, se tiene calendarizada la entrega de reportes, bases de datos e información concerniente a los comités de beneficiarios, escuelas beneficiadas y comedores comunitarios.

2. De acuerdo con la información proporcionada por el SEDIF, se comprobó que las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares se elaboraron e incluyeron en el documento “Reglas de Operación del Programa de Asistencia Social Alimentaria 2017”; se verificó que en su contenido se establecieron las atribuciones y funciones de los integrantes de los comités de beneficiarios del programa, así como un apartado de contraloría social.

Su envío al SNDIF se evidenció por medio de un correo electrónico, así como por un oficio de respuesta con la retroalimentación correspondiente, por parte del Director General de Alimentación y Desarrollo Comunitario y se publicaron en el portal oficial del SEDIF, ya que no fue sino hasta el 2018 que se inició la publicación de las mismas en el Periódico Oficial del Estado.

Por otra parte, como mecanismo de comprobación de la difusión de un reglamento para la operación de los comités del programa, entre los integrantes de los mismos, se seleccionó una muestra de auditoría de 11 escuelas de nivel preescolar de sostenimiento federal en los municipios de Chihuahua (8) y Aldama (3), sin embargo, el SEDIF informó por medio de oficio, que 2 de los planteles seleccionados solicitaron la baja del programa, por lo que en las 9 escuelas restantes se evidenció la entrega del contenido del reglamento de los citados comités, dentro de las actas constitutivas de los mismos, así como una copia de las reglas de

operación, en las cuales se encontró un apartado específico en el que se detallaron los derechos y obligaciones de los integrantes de los comités de beneficiarios. Cabe mencionar que, en el transcurso del 2017, uno de los 9 planteles escolares restantes solicitó la suspensión temporal del programa en sus instalaciones.

Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a los integrantes de los nueve comités de la muestra de auditoría y, al cuestionarles si conocieron el contenido de las reglas de operación del PDE en su estado, el 88.9% indicó conocer el lineamiento y que se lo dieron a conocer por medio del personal de los SMDIF o los docentes y directivos de cada plantel. Finalmente, al preguntarles si les fue entregado el Reglamento para la operación del comité del que son parte, el 88.9% respondió afirmativamente.

3. Con la revisión del Proyecto Estatal Anual 2017 (PEA 2017), de los Programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), así como el Informe Parcial de Cumplimiento de dicho proyecto (IPPEA), se verificó su correcta elaboración por parte del SEDIF; en éstos se evidenciaron las acciones a realizar y avances de las mismas, con respecto al desarrollo de las actividades del Programa Desayunos Escolares y la participación de los comités que de él derivan, así como las capacitaciones y estrategias destinadas al cumplimiento de las metas programadas; asimismo, se verificó su oportuna entrega al SNDIF vía correo electrónico, dentro de las fechas establecidas por la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario.

4. De acuerdo con información proporcionada por el SEDIF, durante 2017 se beneficiaron 2,485 planteles escolares de educación básica (nivel preescolar, primaria y secundaria) con el Programa Desayunos Escolares, en las modalidades frío y caliente, en los cuales se entregaron 25,250,742 desayunos, de los cuales, el 96.2% se financió con recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Asimismo, se instaló un comité de beneficiarios en la totalidad de los planteles beneficiados con el programa, con un promedio de tres participantes por comité y se les capacitó en temas de orientación alimentaria.

A partir de la evidencia documental, se constató que la totalidad de las escuelas de la muestra de auditoría presentaron el acta constitutiva del Comité de Beneficiarios del Programa Desayunos Escolares para los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018. Adicionalmente, como resultado de las respuestas en los cuestionarios aplicados a los integrantes de los comités, el 100.0% señaló que su comité se instaló por medio de un acta o documento similar; en el 88.9% de los casos afirmaron que el presidente del comité es un padre de familia; y el 66.7% aseguró que existe un límite de tiempo para ser integrante del comité, el cual es de un año, un ciclo escolar o mientras el menor estudie en el plantel.

Finalmente, se constató que los SMDIF hicieron del conocimiento del SEDIF la documentación de formalización de los comités, ya que son estas instancias las encargadas directas de la formación y operación de las figuras de participación social.

5. Respecto de la evidencia documental que demostrara la participación de los comités en las actividades de recepción, preparación, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios, el SEDIF presentó los recibos de entrega de insumos de 2017 para el 100.0% de las escuelas que integraron la muestra de auditoría, los cuales evidenciaron la entrega-recepción de los productos requeridos por los comités para la preparación de los paquetes alimentarios, los cuales se calcularon con base en los requerimientos nutricionales de los beneficiarios; asimismo, presentó fotografías al interior de los planteles escolares, en las cuales se pudo apreciar la labor de los integrantes de los comités de beneficiarios.

Adicionalmente, el 66.7% de los miembros de los comités entrevistados afirmó realizar únicamente actividades para la modalidad de desayunos fríos, el 22.2% dijo sólo preparar desayunos calientes en su plantel escolar y el 11.1% restante refirió ambas modalidades (caliente y fría). Entre sus principales funciones dentro del comité, el 88.9% mencionó vigilar la adecuada operación del programa, la recepción y almacenamiento de los insumos que conforman el desayuno escolar, distribuir y vigilar que su consumo sea dentro del centro educativo y durante las primeras tres horas de clase, recaudar, controlar y reportar las aportaciones económicas de los beneficiarios y reportar las irregularidades detectadas; asimismo, el 77.8% afirmó que realizó actividades de guardia y custodia de los productos que integran el desayuno; el 55.6% afirmó participar en la preparación de los desayunos o el armado de los paquetes escolares y, el 22.2% mencionó que realizan otro tipo de actividades, tales como la limpieza de los espacios alimentarios.

Aunado a lo anterior, el 88.9% de los encuestados refirió vigilar que los alimentos entregados cumplan con los requisitos nutricionales para prevenir el sobrepeso y la obesidad de los niños, así como llevar un control de los niños beneficiados con los desayunos y disponer de un padrón de beneficiarios del PDE. Finalmente, al cuestionarles sobre su participación en la selección de dicho padrón, respondieron negativamente, ya que afirmaron que los desayunos se entregan a la totalidad de alumnos que asisten a los planteles escolares.

6. El SEDIF remitió como evidencia del seguimiento a la operación de los comités de beneficiarios del PDE, las bitácoras de supervisión aplicadas durante los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018 en todos los planteles de la muestra de auditoría; dichas supervisiones se realizaron en coordinación con los SMDIF y se evaluaron aspectos tales como la higiene, el almacenamiento de los productos, equipamiento e infraestructura, la operatividad del programa, los menús cíclicos, la integración de los expedientes y la operación y funciones del comité de participación social.

El objetivo de los formatos de supervisión es detectar faltas u omisiones en los planteles escolares y retroalimentar a los responsables para la óptima operación del programa; asimismo, el seguimiento por parte del SEDIF, en coordinación con los SMDIF, se lleva a cabo en, al menos, el 80.0% de las escuelas beneficiadas con el programa, una vez al año.

Capacitación y Asistencia

7. Como evidencia de la capacitación y asesoría a los comités de beneficiarios del PDE para el cumplimiento de sus actividades, el SEDIF presentó listas de asistencia y listas de entrega del material visual, didáctico y de difusión para los centros escolares de la muestra auditada, en los cuales se plasmó la firma de al menos un integrante del comité de participación social. Dicho material, así como las sesiones de capacitación, fueron otorgados en conjunto con los SMDIF y se abordaron temas de orientación alimentaria, las funciones de los integrantes de los comités de beneficiarios, los menús cíclicos, así como lo referente a la documentación y formatos necesarios para la conformación de los expedientes del programa en los planteles escolares.

Por otra parte, mediante consulta directa con integrantes de estos comités, se manifestó que el 88.9% recibió capacitación sobre sus actividades, ésta fue proporcionada por el SMDIF y la consideraron suficiente para el desempeño de sus funciones.

8. De acuerdo con la información proporcionada por el SEDIF, se determinó que esta institución otorgó capacitación para la implementación del Programa Desayunos Escolares al personal correspondiente del mismo SEDIF, así como al personal de los SMDIF. Lo anterior quedó de manifiesto por medio del “Programa de Capacitaciones Regionales 2017”, en el cual se incluyeron temas referentes a la operación del PDE en ambas modalidades, así como la integración de los comités de beneficiarios y la documentación referente a los mismos. De igual manera, se proporcionó una muestra de las listas de asistencia del personal de los SMDIF a dichos eventos.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

9. Como evidencia de los mecanismos para la presentación de quejas, denuncias y sugerencias, se verificó el portal de internet del SEDIF, en donde se encontró el apartado de atención ciudadana, en el cual se indicó el domicilio de las oficinas centrales y números telefónicos para contacto ciudadano. Asimismo, en el documento “Reglas de Operación del Programa de Asistencia Social Alimentaria 2017”, se verificó un apartado denominado quejas y denuncias, en el cual se explicó el proceso para la presentación de inconformidades; se proporcionaron también, el domicilio, los números telefónicos y la dirección de correo electrónico para tal fin.

Por otro lado, como evidencia de que se pusieron a disposición de los integrantes de los comités de beneficiarios del PDE, los medios para la presentación de inconformidades, se revisaron las listas de entrega de las reglas de operación del programa, así como del material didáctico para la operación del mismo en el 100.0% de los centros escolares. De igual manera, se verificó que los espacios alimentarios, dentro de los planteles escolares, dispusieron de buzones de quejas y sugerencias.

Asimismo, mediante la entrevista a los integrantes de los comités de beneficiarios, el 88.9% mencionó que las autoridades correspondientes pusieron a su alcance los medios para

presentar alguna queja, denuncia o sugerencia; entre los medios a su alcance, mencionaron los buzones de quejas, una línea telefónica, una dirección de correo electrónico y de manera personal en las instalaciones del DIF. Cabe hacer mención que, el 55.6% de los encuestados, mencionó no haber tenido necesidad de presentar quejas, denuncias o sugerencias a la fecha.

Por otro lado, de aquellos que presentaron alguna inconformidad, el 33.4% aseguró haberla dirigido al SMDIF, el 33.3% al SEDIF y al SMDIF, mientras que el 33.3% restante afirmó haberla dirigido al repartidor de los productos que componen el Desayuno Escolar. Finalmente, de las respuestas otorgadas a dichas quejas por las autoridades competentes, el 66.7% aseguró haber recibido una respuesta catalogada como suficiente, mientras que el 33.3% restante calificó su respuesta como regular.

Evaluación de la Gestión y Resultados

10. Como evidencia de la realización de evaluaciones al proceso de participación social en el PDE, el SEDIF presentó el documento “Índice de Desempeño Municipal (IDM) 2017”, el cual se realizó de manera bimestral para cada uno de los 67 municipios de la entidad; se evaluaron aspectos tales como el aseguramiento de la calidad, la normativa de los programas, la orientación alimentaria, las supervisiones a los programas y el desarrollo comunitario, además de los proyectos especiales.

La metodología del IDM comprende una fórmula, la cual contiene todas y cada una de las variables, indicadores, ponderadores y componentes, así como los procedimientos para su cálculo; se determinó con base en la información remitida, en tiempo y forma, por cada SMDIF al SEDIF.

En lo referente al programa de desayunos escolares, el IDM tomó en consideración lo referente a las supervisiones por parte de los SMDIF, el equipamiento de los espacios, las capacitaciones y la documentación para la integración de los expedientes en los planteles escolares, en los cuales se incluyeron los formatos correspondientes a los comités de beneficiarios del programa, entre otros.

Finalmente se comprobó para una muestra de municipios que el citado IDM se elaboró y envió, vía correo electrónico, a los SMDIF de manera bimestral durante 2017 y se incluyó además de la calificación y resultados del mismo, la retroalimentación específica para la mejora en la operación de todos los programas que contempla la EIASA.

11. De acuerdo con la documentación analizada para los trabajos de auditoría a la Participación Social en Desayunos Escolares en el estado de Chihuahua, se determinó que el programa tuvo fortalezas, las cuales se mencionan a continuación:

- El SEDIF dispuso de una instancia, mecanismos e instrumentos que permitieron apoyar la constitución y operación de los comités del Programa Desayunos Escolares, así como el registro, seguimiento y evaluación de sus actividades.

- Se elaboraron las reglas de operación del programa y en ellas se estableció la existencia y funciones de los comités; a su vez, éstas se difundieron entre los beneficiarios del programa, se enviaron al SNDIF para su conocimiento y se publicaron en medios de comunicación oficiales.
- Se elaboró y entregó al SNDIF, en tiempo y forma, el Proyecto Estatal Anual (PEA) y el Informe parcial de cumplimiento de ese proyecto (IPPEA); asimismo, se identificaron en ambos, las actividades que lleva a cabo el SEDIF para la operación del PDE.
- Se promovió e integró un Comité de Beneficiarios del Programa Desayunos Escolares en el 100.0% de la muestra de auditoría, por medio de un acta constitutiva y de conformidad con la normativa vigente; asimismo, la documentación de formalización de los mismos se hizo del conocimiento de los SMDIF y del propio SEDIF para su registro y seguimiento.
- Se comprobó que los comités del programa llevaron a cabo actividades de recepción, preparación (en la modalidad de desayunos calientes), entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios.
- El SEDIF dio seguimiento a la operación de los comités de beneficiarios del PDE en el 100.0% de los centros escolares de la muestra de auditoría.
- Se proporcionó a los integrantes de los comités, la información relacionada con la operación del mismo, así como la capacitación y asesoría necesarias para el cumplimiento de sus actividades.
- El SEDIF capacitó y comunicó las actividades del PDE y los comités de beneficiarios del mismo, al personal correspondiente del mismo sistema, así como al personal de los sistemas municipales.
- Se pusieron a disposición de los integrantes de los comités de beneficiarios del PDE, mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias.
- Se realizaron evaluaciones al proceso de participación social en el Programa Desayunos Escolares.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó una muestra de 9 escuelas de nivel preescolar y 9 comités de beneficiarios del Programa Desayunos Escolares. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Chihuahua existe un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el Programa de Desayunos Escolares, ya que el SEDIF dispuso de un área encargada de la integración y coordinación de los comités del Programa; se elaboraron y entregaron las Reglas

de Operación del Programa Desayunos Escolares para el ejercicio fiscal 2017 y en ellas se estableció la existencia y funciones de los comités; a su vez, éstas se difundieron entre los beneficiarios del programa, se enviaron al SNDIF para su conocimiento y se publicaron en medios de comunicación oficiales; se elaboró y entregó al SNDIF el Proyecto Estatal Anual (PEA) y el Informe Parcial de Cumplimiento del Proyecto Estatal Anual (IPPEA), dentro de los plazos establecidos; asimismo, se dispuso de las actas de integración de los comités de beneficiarios; se comprobó que éstos llevaron a cabo actividades de recepción, preparación, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios; se dio seguimiento a la operación de los comités de participación social del PDE en el 100.0% de los centros escolares de la muestra de auditoría; se capacitó, tanto al personal operativo del SEDIF y de los SMDIF, como a los integrantes de los comités y se pusieron a disposición, tanto de los beneficiarios del PDE, como de los integrantes de los comités de beneficiarios del mismo, mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias. Finalmente, se realizaron evaluaciones al proceso de participación social en el Programa Desayunos Escolares en el estado.

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

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 Chihuahua.