

Gobierno de la Ciudad de México

Participación Social en Desayunos Escolares

Auditoría Cumplimiento Financiero con Enfoque de Desempeño: 2017-A-09000-16-0740-2018

740-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:

43 escuelas de nivel preescolar.

30 vocalías 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; 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. En de la estructura del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX), se identificó a la Dirección de Desayunos Escolares, adscrita a la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, como las áreas encargadas del Programa Desayunos Escolares (PDE), así como de la constitución y operación de las figuras de participación social en el programa, denominadas Vocalías de Desayunos Escolares; su objetivo, funciones y organización se detallan en el Manual Administrativo del DIF-CDMX, el cual data del 2015. Entre las principales funciones que desempeñó el personal del área, destacaron la elaboración de los planes de trabajo semanales para el personal operativo, con la finalidad de llevar a cabo visitas a los planteles beneficiados con el PDE, que se realizan una vez al mes, en las cuales participan las vocalías y las autoridades directivas.

La titular de la dirección se desempeña en el cargo desde diciembre de 2014 y dispuso de 103 personas para la atención del PDE, así como de las vocalías; 85 son trabajadores de campo,

12 administrativos, 5 supervisores y 1 jefe de unidad. Sin embargo, al no existir sistemas DIF municipales o delegacionales, el DIF-CDMX centralizó la operación y vigilancia de todos los programas a su cargo, por lo que no existió coordinación con otros sistemas.

Asimismo, en los planteles de la Ciudad de México se suministraron únicamente desayunos escolares fríos. La promoción para la instalación de las vocalías del PDE se realizó por medio de los planteles escolares; el DIF-CDMX dispuso del Sistema Único de Información (SUI), como herramienta sistematizada de control de las vocalías, por este medio los planteles realizan el registro (con apoyo de los directivos y padres de familia), así como del padrón de beneficiarios. Adicionalmente, para los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018, se elaboró una Guía de Operación del Programa Desayunos Escolares, la cual, junto con las Reglas de Operación del mismo, se encuentran en el SUI y fueron distribuidas entre los planteles escolares para conocimiento de las vocalías; en estos documentos se detallaron las funciones de las vocales, beneficios del programa y procedimientos para la presentación de quejas, denuncias y sugerencias; para lo anterior, se especificó que el DIF-CDMX dispone de una línea telefónica de atención directa a las vocalías, así como de una dirección de correo electrónico para tal fin.

Aunado a lo anterior, el DIF-CDMX capacitó a su personal operativo para que llevara a cabo la capacitación de los integrantes de las vocalías en todos los planteles escolares beneficiados con el PDE.

Finalmente, la comunicación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) es constante y se lleva a cabo directamente con el personal de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, mediante oficios y correos electrónicos.

2. De acuerdo con la información proporcionada por el DIF-CDMX, se corroboró que las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares se elaboraron y publicaron en enero de 2017; se verificó que se establecieron las atribuciones y funciones de los integrantes de las vocalías, y su publicación en medios oficiales, tales como la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el portal oficial del DIF-CDMX, así como en el SUI para consulta de los planteles escolares. El envío al SNDIF se constató por medio de oficio con acuse de recibido, dirigido al Director General de Alimentación y Desarrollo Comunitario.

Por otra parte, como mecanismo de comprobación de la difusión del reglamento para la operación del programa, entre los integrantes de las vocalías, se seleccionó una muestra de auditoría de 43 escuelas de nivel preescolar de sostenimiento federal en las demarcaciones territoriales de Gustavo A. Madero (16) e Iztapalapa (27), de las cuales, en el 93.0% se evidenció la entrega del documento denominado Guía de Operación del Programa Desayunos Escolares para el ciclo escolar 2017-2018, para el resguardo en un expediente en cada plantel escolar, dicho resguardo se hará por medio de las vocalías; asimismo, el citado documento, junto con las reglas de operación del programa, se encontraron disponibles en el SUI, para cada plantel escolar adherido al programa. Adicionalmente, se aplicó un cuestionario a los integrantes de 30 vocalías de la muestra de auditoría y, al cuestionarles si conocieron el contenido de las reglas de operación del PDE, el 93.3% indicó conocer el lineamiento y que se

le dieron a conocer por medio del personal del DIF-CDMX y los directivos de cada plantel. Finalmente, al preguntarles si les fue entregado el Reglamento para la operación de la vocalía de la que son parte, el 86.7% 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), y del Informe Parcial de Cumplimiento del Proyecto Estatal Anual 2017 (IPPEA), se verificó su correcta elaboración y contenido, los cuales evidenciaron las acciones a realizar y avances de las mismas, respecto del desarrollo de las actividades del Programa Desayunos Escolares (PDE) y la participación de las vocalías que de él derivan, así como de las capacitaciones y estrategias destinadas al cumplimiento de las metas programadas; asimismo, se constató su oportuna entrega al SNDIF vía oficio, dentro de las fechas establecidas por la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario.

4. De acuerdo con información proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que en 2017 se beneficiaron 2,614 planteles escolares de educación básica con el Programa Desayunos Escolares, en la modalidad de desayunos fríos, en los cuales se entregaron 86,242,236 desayunos, sólo el 73.5% fue financiado con recursos del Ramo 33 (FAM). Asimismo, se instaló una vocalía como figura de participación social en la totalidad de los planteles beneficiados con el programa, con un promedio de cinco participantes por vocalía y se les capacitó en temas de orientación alimentaria.

A partir de la evidencia documental, se constató que el 97.7% de las escuelas de la muestra de auditoría presentaron el Formato D-1, denominado Solicitud de Inscripción del Plantel al PDE, el cual es un símil del acta constitutiva de las vocalías, ya que en este se asientan los datos completos de la escuela, el número de menores derechohabientes, los datos de los integrantes de la vocalía, tales como nombre, tipo de vocal, domicilio, teléfono y firma. Adicionalmente, como resultado de las respuestas en los cuestionarios aplicados a los integrantes de las vocalías, el 93.3% señaló que se instalaron por medio de un acta o Formato D-1; en el 100.0% de los casos se afirmó que él o la vocal titular es un padre de familia; y el 63.3% aseguró que existe un límite de tiempo para ser integrante del comité, el cual es de un año o ciclo escolar.

5. Respecto de la evidencia documental que demuestra la participación de los comités en las actividades de recepción, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios, el DIF-CDMX presentó evidencia para el 100.0% de los planteles de la muestra de auditoría, la cual consistió en remisiones de entrega de insumos alimenticios para el ciclo escolar 2016-2017, las cuales demostraron la entrega-recepción de los productos requeridos para la preparación de los paquetes alimentarios, los cuales se calcularon con base en los requerimientos nutricionales de los beneficiarios; en el 100.0% de dichos recibos, se verificó la firma de un miembro de la vocalía correspondiente, del proveedor y el sello del plantel escolar.

Adicionalmente, el 93.3% de los miembros de las vocalías entrevistados afirmaron realizar únicamente actividades para la modalidad de desayunos fríos, el 3.3% refirió ambas modalidades (caliente y fría), y el 3.4% restante no respondió al cuestionamiento. Entre sus

principales funciones dentro de la misma, destacaron la recepción y almacenamiento de los insumos que conforman el desayuno escolar (el 90.0%), vigilar la adecuada operación del programa (el 86.7%), distribuir y vigilar que el consumo sea dentro del centro educativo y durante las primeras tres horas de clase (el 80.0%), reportar las irregularidades detectadas (el 80.0%), recaudar, controlar y reportar las aportaciones económicas de los beneficiarios (el 76.7%), guardia y custodia de los productos que integran el desayuno (el 73.3%) y preparación de los desayunos (26.7%).

Aunado a lo anterior, la totalidad de los encuestados refirió vigilar que los alimentos entregados cumplan con los requisitos nutricionales para prevenir el sobrepeso y 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, únicamente el 33.3% dijo haber participado.

6. El DIF-CDMX remitió bitácoras de seguimiento del PDE para el 93.0% de los planteles escolares de la muestra de auditoría, en las cuales se detallaron los datos del plantel, las actividades realizadas, el seguimiento a la recepción de las raciones, las condiciones del espacio de resguardo, el control de las raciones recibidas y consumidas, las acciones que desarrolló la vocalía, así como las observaciones y recomendaciones emitidas; las visitas se llevaron a cabo de manera mensual y fueron avaladas por un representante de la vocalía del centro escolar, el director y un trabajador del DIF-CDMX.

Entre las actividades desarrolladas por las vocalías y que fueron supervisadas destacaron: verificar la cantidad y calidad de las raciones en la recepción, verificar que los datos del plantel sean correctos en la notas de remisión, distribución adecuada de las raciones con base en los lineamientos, realización de ajustes de productos en las raciones, requisitado y firma de formatos mensuales, conocimiento de la línea telefónica del módulo de orientación y quejas, reporte de incidentes al mismo y, mantenimiento completo y ordenado del expediente del PDE.

Capacitación y Asistencia

7. Como evidencia de la capacitación y asesoría a las vocalías del PDE para el cumplimiento de sus actividades, el DIF-CDMX presentó bitácoras de capacitación y orientación alimentaria del PDE para los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018; para el 93.0% de los centros escolares de la muestra auditada, en las cuales se plasmó una descripción del contenido de la capacitación, el material didáctico utilizado, así como una lista de asistencia de los integrantes de la vocalía presentes en cada sesión, la firma de la autoridad escolar y del trabajador del DIF-CDMX que brindó la asesoría.

Por otra parte, mediante consulta directa con integrantes de las vocalías, se manifestó que el 96.7% recibió capacitación sobre sus actividades, la cual fue proporcionada por el DIF-CDMX, así como por las autoridades escolares o directivos de cada plantel; finalmente, el 89.7% consideró que la capacitación que recibió fue suficiente para el desempeño de sus funciones, mientras que al 10.3% restante, le pareció regular.

8. De acuerdo con la información proporcionada por el DIF-CDMX, se determinó que esta instancia otorgó capacitación para la implementación del Programa Desayunos Escolares al personal operativo a su cargo y administrativo correspondiente, lo cual se evidenció por medio de minutas de trabajo, listas de asistencia, y entrega del material requerido para el desempeño de sus funciones; lo anterior, se llevó a cabo en las cinco zonas en que se divide la ciudad, por medio de los encargados de zona, en los meses de agosto y septiembre de 2017, previo al inicio del ciclo escolar.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

9. Como evidencia de los mecanismos para la presentación de quejas, denuncias y sugerencias, por parte de las vocalías del PDE, se verificó el portal de internet del DIF-CDMX, en el cual se apreció el domicilio de las oficinas, números telefónicos y correo electrónico para atención ciudadana; además, dispuso de un formato denominado D-5 para el registro de incidentes y su canalización al área correspondiente, al alcance de todas las vocalías del PDE, el cual se encuentra como anexo de la Guía de Operación del programa.

Por otro lado, como evidencia de que se pusieron a disposición de las vocalías, los medios para la presentación de inconformidades, se revisaron los recibos de entrega del documento denominado Guía de Operación del Programa Desayunos Escolares para el ciclo escolar 2017-2018 para el 93.0% de los centros escolares de la muestra de auditoría, dicho material incluyó un apartado específico para el procedimiento para el reporte de incidentes, en el cual se detalla el área de orientación y canalización de reportes, así como el domicilio, teléfono, correo electrónico y horario de atención directa a las vocalías.

Asimismo, mediante la entrevista a los integrantes de las vocalías, el 86.7% 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 las líneas telefónicas del DIF-CDMX, una dirección de correo electrónico, así como poder hacerlo por escrito. Cabe hacer mención de que el 73.3% 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 50.0% aseguró haberla dirigido al DIF-CDMX, mientras que un 33.3% dijo haberla dirigido al SNDIF, y el 16.7% restante afirmó haberla dirigido a alguna otra instancia. Finalmente, de las respuestas otorgadas a dichas quejas por las autoridades competentes, el 100.0% aseguró que recibió una respuesta satisfactoria.

Evaluación de la Gestión y Resultados

10. Como evidencia de la realización de evaluaciones al proceso de participación social en el PDE, el DIF-CDMX presentó el informe de la evaluación de desempeño del componente de asistencia social del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), para el ejercicio fiscal 2016; asimismo, se presentaron las evaluaciones internas al Programa Desayunos Escolares, para el año 2017, operado en 2016 y, una de tipo integral para el ciclo 2016-2018.

En éstas, se menciona a las vocalías como forma de participación social en el programa, sus actividades, nivel de cumplimiento, desarrollo de sus funciones, la importancia e impulso de la cohesión social, así como el impacto esperado con la misma. Se entrevistó a padres de familia integrantes de las vocalías, así como a aquellos que estarían dispuestos a ser parte de ellas. Se detectaron áreas de oportunidad en lo concerniente a la capacitación de los padres de familia y se ubicó a la figura de participación social como una fortaleza dentro de la operación del PDE.

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

- El DIF-CDMX dispuso de un área, mecanismos e instrumentos que permitieron apoyar la constitución y operación de las vocalías del Programa Desayunos Escolares, así como el registro, seguimiento y evaluación de sus actividades.
- Se elaboraron las reglas de operación del programa y la guía de operación del mismo, documentos en los cuales se establecieron la existencia y funciones de las vocalías; a su vez, éstos se difundieron entre los integrantes de las vocalías 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 DIF-CDMX para la operación del PDE.
- Se promovió e integró una vocalía en el 97.7% de los planteles escolares de la muestra de auditoría, por medio del Formato D-1 y de conformidad con la normativa vigente.
- Se corroboró que los integrantes de las vocalías del programa llevaron a cabo actividades de recepción, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios.
- El DIF-CDMX dio seguimiento a la operación de las vocalías de participación social del PDE en el 93.0% de los centros escolares de la muestra de auditoría.
- Se proporcionó a los integrantes de las vocalías del PDE, la información relacionada con la operación del mismo, así como la capacitación y asesoría necesarias para el cumplimiento de sus actividades.
- El DIF-CDMX capacitó y comunicó las actividades relacionadas con el PDE al personal a su cargo.
- Se pusieron a disposición, tanto de los beneficiarios del PDE, como de los integrantes de las vocalías del mismo, mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias.

- Se realizaron evaluaciones al proceso de participación social en el Programa Desayunos Escolares en la Ciudad de México, tanto por parte del DIF-CDMX, como por instancias externas.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó una muestra de 43 escuelas de nivel preescolar y 30 vocalías de participación social del Programa Desayunos Escolares. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En la Ciudad de México existe un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el Programa de Desayunos Escolares, ya que el DIF-CDMX dispuso de un área encargada de la integración y coordinación de las vocalías del Programa, apoyado por la Dirección de Desayunos Escolares; se elaboraron y entregaron las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares para el ejercicio fiscal 2017 y la Guía de Operación del mismo, documentos en los cuales se establecieron la existencia y funciones de las vocalías; a su vez, éstos se difundieron entre los integrantes de las vocalías 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 las vocalías; se corroboró que éstas llevaron a cabo actividades de recepción, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios; se dio seguimiento a la operación de las vocalías de participación social del PDE en el 93.0% de los centros escolares de la muestra de auditoría; se capacitó, tanto al personal operativo, como a los integrantes de las vocalías y se pusieron a disposición, tanto de los beneficiarios del PDE, como de los integrantes de las vocalías de participación social 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 la Ciudad de México, tanto por parte del DIF-CDMX, como por instancias externas.

En conclusión, el Gobierno de la Ciudad de México, 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

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.