

Secretaría de Desarrollo Social

Comedores Comunitarios

Auditoría de Desempeño: 14-0-20100-07-0225

DS-059

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el Programa Comedores Comunitarios para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió el análisis de los resultados de 2014 del Programa Comedores Comunitarios (PCC), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), donde se revisó el diseño del programa; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y el sistema de control interno. Se revisaron los resultados del programa en el proceso de instalación y operación de los comedores comunitarios, donde se verificó el establecimiento de la comisión de alimentación por cada comedor comunitario; la instalación, equipamiento y operación de los comedores; la atención de la población objetivo, y las acciones de capacitación y orientación nutricional en el marco del programa; asimismo, se evaluaron los resultados del programa para garantizar el acceso a la alimentación y el mejoramiento de la nutrición de la población beneficiaria.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios a la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. En el desarrollo se tuvieron limitantes para aplicar algunos de los procedimientos establecidos, debido a que no en todos los casos los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo que limitó en consecuencia la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Comedores Comunitarios.

Antecedentes

En el periodo de 1989 a 2012, la falta de acceso a la alimentación se concibió como parte del problema de la pobreza; por ello, los diagnósticos realizados por el Gobierno Federal sobre el tema se caracterizaron por describir y cuantificar la pobreza, y no se profundizó sobre las características del problema alimentario.

De acuerdo con el Gobierno Federal, la pobreza se conforma por distintas carencias, entre ellas las de acceso a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos, variables que los diagnósticos no consideraban, por lo que fueron de carácter general.

Por ello, un objetivo común de las distintas administraciones del periodo 1989-2012 fue la atención de la pobreza, y uno de sus componentes: la alimentación; no obstante, la concepción del objetivo cambió, ya que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 se buscaba “erradicar la pobreza extrema”, mediante el mejoramiento productivo del nivel de vida y se diagnosticó que la falta de alimentos y la desnutrición de la población de más bajos ingresos se atendería mediante la consolidación, ampliación y mejoramiento de los servicios de abasto popular y de alimentación en los ámbitos estatal y municipal.

Las políticas alimentarias han formado parte de los programas de desarrollo y han respondido a coyunturas de tipo ambiental, económico y político.

En 1992 se realizaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objeto de establecer la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo principal objetivo era combatir a la pobreza extrema. La nueva dependencia basó su estrategia de combate a la pobreza en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y buscó establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad.^{1/}

El surgimiento de la SEDESOL representó un cambio para la política social en México, ya que por primera vez una dependencia atendería específicamente el problema de la pobreza. A partir de su implementación, la política social en México es dirigida y coordinada por esa secretaría, la cual distribuye los recursos de los programas sociales.

En 1999, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano compuesto por expertos independientes que vigila la aplicación por parte de los Estados del Pacto Internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales, adoptó la Observación General núm. 12 “Sobre el Derecho a la Alimentación”, la cual señala que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y a otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre”.

En 2004 se estableció la alimentación como un derecho, mediante el decreto de la Ley General de Desarrollo Social, que estableció que “son derechos para el desarrollo social, entre otros, la alimentación”, que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir la vertiente “Superación de la pobreza a través de (...) la alimentación (...)”, y que “son prioritarios y de interés público los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición

^{1/} Secretaría de Desarrollo Social, **Histórico SEDESOL 2010**, disponible en <http://www.movil.inapam.gob.mx>.

materno-infantil, y que para la definición, identificación y medición de la pobreza se debe considerar, entre otros, el indicador de acceso a la alimentación”.

Si bien el tema de alimentación se incluyó a partir de 2004 en la Ley General de Desarrollo Social, fue en 2011 cuando el derecho a la alimentación adquirió rango constitucional, al adicionarse el párrafo tercero al artículo 4o, que establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

En 2013 se publicó el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Decreto del SNCH), mediante el cual se instrumentó la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) para atender el mandato constitucional de “garantizar el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”, cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de los ámbitos público, privado y social, para erradicar el hambre, conceptualizada por el Estado como la condición de pobreza extrema alimentaria.^{2/}

A partir de la instrumentación de la CNCH, el Gobierno Federal puso en operación el PCC, con el objetivo de atender la falta de acceso a la alimentación de niños de 0 a 11 años de edad; de mujeres en gestación y lactantes; de personas con alguna discapacidad, y de adultos mayores de 65 años en pobreza extrema alimentaria, además de aquellas personas que determine la Asamblea General del comité comunitario, por su condición de pobreza extrema alimentaria.

Resultados

1. Consistencia entre el diagnóstico y el diseño del PCC

En 2014, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) definió en el diagnóstico del Programa de Comedores Comunitarios (PCC) el problema público referente a la falta de acceso a la alimentación de niños de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactancia, personas con alguna discapacidad y adultos mayores de 65 años o más, en pobreza extrema alimentaria. Al respecto, el diseño jurídico y programático del Gobierno Federal es congruente con el problema público, al mandar el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad a las personas y, en específico, en la definición del objetivo general del PCC, de desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes; sin embargo, en el diseño presupuestal no se definieron indicadores ni metas para medir la contribución del PCC en la solución del problema público.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría acreditó que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015y en el Módulo del Presupuesto basado en Resultados Evaluación del Desempeño (PbR-SED) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) y reportó el indicador “Porcentaje de la población con seguridad alimentaria”, para el cual se le estableció una meta de avance del 60.1% y el numerador y denominador del método de cálculo, el cual medirá la contribución del PCC en la solución del problema público referente a la falta de acceso a la alimentación.

^{2/} *Íd.*

La SEDESOL determinó que el problema público que pretende atender el PCC se origina por tres causas: el bajo acceso económico a los alimentos; el consumo inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos, y la baja disponibilidad y abasto insuficiente de alimentos. Al respecto, la dependencia definió dos objetivos específicos vinculados con la primera causa y que se refieren a “Mejorar la situación nutricional de niños y niñas de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y aquellas personas que determine el comité comunitario por su condición de pobreza extrema alimentaria, mediante la instalación y operación de comedores comunitarios”, y “Promover la inclusión social de la población atendida por los comedores, mediante acciones integrales que involucren a las familias y a la comunidad, para avanzar en dinámicas sociales incluyentes que permitan aportar a la transformación positiva de su entorno”, y un objetivo específico vinculado con la segunda causa, referente a “Impulsar acciones de orientación nutricional entre la población atendida de los comedores, que sustente el desarrollo de una cultura alimentaria nutricional”.

Respecto de la tercera causa “relativa a la baja disponibilidad y abasto insuficiente de alimentos”, si bien es un tema que implica elementos de medición sujeta a variaciones temporales y factores de producción que exceden el ámbito de acción de la SEDESOL, el PCC garantiza la disponibilidad y el abasto de alimentos en los comedores comunitarios para que sean accesibles a la población que atienden.

2. *Criterios para el otorgamiento de los subsidios*

En 2014, los subsidios otorgados por el PCC no se sujetaron a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, debido a que el diseño presenta deficiencias en la definición de la población objetivo que pretende atender el programa, pues se presentan diversas definiciones en los apartados de los Lineamientos Específicos del PCC;^{3/} no se definió un objetivo específico que señale el otorgamiento de alimentos nutritivos en calidad y cantidad a la población objetivo del programa y que se vincule con el objetivo general, y no se actualizó la cobertura de atención del programa, conforme a lo señalado por el Gobierno Federal en la CNCh para 2014.^{4/}

Además, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señala que la carencia por acceso a la alimentación se da cuando las personas han tenido cuatro o más experiencias de hambre en un periodo de tres meses, debido a la ingesta de alimentos con baja calidad y poca variedad; la insuficiente o nula ingesta de alimentos, o la práctica de acciones no deseables para su adquisición, y en los Lineamientos Específicos del PCC se estableció que los comedores comunitarios operarían 5 de los 7 días de la semana, lo que equivale a que no operen 24 días en 3 meses.^{5/}

^{3/} La observación correspondiente se emitió en el resultado núm. 12 “Cobertura de atención de los comedores comunitarios” de este informe.

^{4/} La observación correspondiente se emitió en el resultado núm. 12 “Cobertura de atención de los comedores comunitarios” de este informe.

^{5/} La observación correspondiente a esta observación se emitió en el resultado núm. 13 “Contribución del PCC en la atención de la falta de acceso a la alimentación” de este informe.

Para 2015, la SEDESOL acreditó y evidenció que rediseñó el programa, por lo cual se ajustó el objetivo de “contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación” para enfocar sus acciones a “incrementar el acceso a los alimentos”, objetivo con el cual es congruente el diseño de la operación de los comedores comunitarios, por lo que se solventa lo observado.

Respecto de la implementación y resultados del otorgamiento de subsidios, la dependencia no contó con evidencia documental sobre el cumplimiento de los objetivos general y específicos del programa, y de las actividades de control y seguimiento establecidas en los Lineamientos Específicos del PCC;^{6/} la información de la operación de los comedores comunitarios reportada de 2014 careció de confiabilidad,^{7/} y con la revisión de una muestra de 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios con información de su instalación y operación en 2014,^{8/} se verificó que ninguno acreditó la totalidad de los requisitos establecidos en los Lineamientos Específicos del PCC.^{9/}

El diseño de los Lineamientos Específicos del PCC 2014 no puede asegurar que los apoyos que otorga el programa contribuyen a la solución de la problemática de falta de acceso a la alimentación de la población objetivo del programa.

Para 2015, la SEDESOL rediseñó el PCC y modificó la población objetivo en los términos siguientes: “la población potencial urbana y rural que cumple los siguientes criterios: a) en el sector urbano: Áreas de Geoestadística Básica (AGEB) con más de 300 habitantes que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas y b) en el sector rural: localidades con una población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales”. Asimismo, adecuó el objetivo específico, en términos de: “incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en Zonas de Atención Prioritaria mediante la instalación y operación de comedores constituidos a través de la participación social”, el cual es consistente con el objetivo general de “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios”, y se ajustó

^{6/} La observación correspondiente a que la SEDESOL no contó con evidencia documental sobre el cumplimiento de los objetivos general y específicos del programa, se detalla en el resultados núm. 3 “MIR del programa presupuestario U009 Comedores Comunitarios”, y la observación de que no contó con evidencia documental de las actividades de control y seguimiento, se detalla en el resultado núm. 7 “Equipamiento de los comedores comunitarios” respectivamente, de este informe.

^{7/} La Recomendación al Desempeño correspondiente a esta observación se emitió en el resultado núm. 4 “Evaluación del control interno de la SEDESOL, en el marco del PCC” de este informe.

^{8/} La ASF revisó una muestra de 353 expedientes técnicos de los 4,253 comedores comunitarios que fueron reportados en operación por la SEDESOL en 2014, con un nivel de confianza del 95.0% y un margen de error del 5.0%. Con la revisión de los 353 expedientes técnicos, se identificó que el 9.6% (34) correspondió a comedores instalados y operados en 2013; el 75.6% (267), a 2014, y el 14.8% (52), a 2015, lo que reveló que el universo de los 4,253 comedores comunitarios es una cifra acumulada a partir del inicio del programa en 2013, hasta el primer trimestre de 2015. Al respecto, la ASF ajustó el margen de error a 5.8% para revisar únicamente a los 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios instalados en 2014, como se detalla en el resultado número 4 “Evaluación del control interno de la SEDESOL, en el marco del PCC” de este informe.

^{9/} estas observaciones se detallan en los resultados núms. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 14 de este informe.

el ámbito de cobertura del programa a todo el país y no sólo a los municipios de la CNCh, por lo que se solventa lo observado.

3. *MIR del programa presupuestario U009 “Comedores Comunitarios”*

En términos generales, la SEDESOL no cumplió con la metodología del marco lógico y las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño para el diseño de la Matriz de Indicadores (MIR) 2014 del programa presupuestario U009 “Comedores Comunitarios”, ya que no permite medir el cumplimiento de los objetivos del programa por lo siguiente: la población objetivo establecida de “personas en situación de pobreza”, no se correspondió con la establecida en los Lineamientos Específicos del PCC 2014, referente a los niños de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación o lactancia, personas con alguna discapacidad, y adultos mayores de 65 años o más, en pobreza extrema alimentaria, y no se establece la mejora del estado nutricional de sus beneficiarios; en el objetivo de propósito se estableció como ámbito de acción a las zonas de atención prioritaria, mientras que en los lineamientos del programa se señala que el ámbito de acción son los municipios en los que opera la CNCh, y en los objetivos de actividad no se definieron acciones de orientación nutricional, señaladas en los Lineamientos Específicos del PCC.

Respecto de la lógica horizontal, el indicador definido para evaluar el objetivo de fin mide la falta de acceso a la alimentación en todas las personas en situación de pobreza en el ámbito nacional, por lo que no se corresponde con la población objetivo del PCC.

Los indicadores de propósito miden el porcentaje de AGEB urbanas y localidades rurales intervenidas en las ZAP; sin embargo, el ámbito de acción establecido en los Lineamientos Específicos del PCC 2014 son los municipios en los que opera la CNCh, y la SEDESOL no dispuso de un indicador para evaluar la imputabilidad del PCC en el acceso a la alimentación de sus beneficiarios.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que realizó ajustes de diseño al programa, ya que en los Lineamientos Operativos del PCC 2015 ya no se consideró como un objetivo el de mejorar el estado nutricional y, por tanto, no se incluyeron indicadores en materia de orientación nutricional; además, con las modificaciones, el objetivo de propósito consideró como ámbito de acción a las zonas de atención prioritaria, lo cual fue consistente con los lineamientos del programa, que establecen que el ámbito de acción son las ZAP rurales y las AGEB urbanas, con lo que se solventa lo observado.

En ninguno de los 16 indicadores se justificaron los seis criterios para su elección: claro, relevante, económico, monitoreable, adecuado y de aportación marginal (CREMAA).

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que, en el marco del proceso de mejora de la MIR 2015, contó con los criterios CREMAA, lo cual fue validado por el CONEVAL, con lo que se solventa lo observado.

No hubo registros periódicos de los indicadores del PCC en los informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública de 2014, por lo que la SEDESOL no evidenció el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, así como su impacto social.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que realizó las gestiones ante la Dirección General de Programación y Presupuesto, para que

se registren de forma periódica los indicadores del PCC en los informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública, por lo que se solventa lo observado.

4. Evaluación del control interno de la SEDESOL, en el marco del PCC

En cuanto a la eficiencia en la implementación del Sistema de Control Interno, la SEDESOL demostró que en 2014 no contó con mecanismos de control en el 15.4% (4) de los 26 aspectos revisados vinculados con las cinco normas de control interno del Sistema de Control Interno.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, demostró que para 2015 dispuso del 100.0% de los aspectos revisados de las cinco normas del sistema de control interno, por lo que se solventa lo observado.

Por lo que corresponde a los mecanismos de control vinculados con la operación del PCC, se verificó que la información de que dispuso la SEDESOL no fue confiable, ya que en la revisión de una muestra de 353 expedientes técnicos de comedores comunitarios seleccionados, de un universo de 4,253 reportados en operación durante 2014 por la dependencia, mediante muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza del 95.0% y un margen de error del 5.0%, se identificó que el 9.6% (34) correspondió a comedores instalados y operados en 2013; el 75.6% (267), a 2014, y el 14.8% (52), a 2015, lo que reveló que el universo de los 4,253 comedores comunitarios es una cifra acumulada a partir del inicio del programa en 2013, hasta el primer trimestre de 2015. Esta situación no pudo ser identificada de origen en el cálculo de la muestra, debido a que en la base registral no se incluyeron columnas con la fecha de la instalación y operación del comedor, por lo que la SEDESOL, a dos años de iniciado el PCC, no dispone de mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable y suficiente, de la fecha en que fueron instalados los comedores comunitarios, e identificar si continúan en operación.^{10/}

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó mecanismos de control para que el registro de la información de la operación de los comedores comunitarios se realice conforme a la “Guía para el llenado de la Base Registral de Comedores Comunitarios” elaborada en 2015, en la que se especifica la obligación de registrar la fecha de instalación de los comités, por lo que se solventa lo observado.

5. Establecimiento de la comisión de alimentación en los comités comunitarios^{11/}

La SEDESOL no acreditó que cada comedor comunitario contara con una comisión de alimentación en 2014, ya que no dispuso de dicho registro.

^{10/} Al identificar que el 75.6% (267) de los 353 expedientes técnicos de comedores comunitarios correspondió a 2014, y debido a que no fue posible determinar el tamaño del universo de los expedientes de 2014, la ASF consideró necesario aumentar el parámetro del error estándar a 5.8%, para revisar únicamente los expedientes técnicos correspondientes a 2014, por lo que en los resultados 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 14 del presente informe, referentes al proceso de instalación y operación de los comedores comunitarios, y de la contribución del PCC en el mejoramiento de la situación nutricional de la población objetivo, la muestra a revisar será de 267 expedientes técnicos.

^{11/} En el artículo décimo primero del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional contra el Hambre se precisa que “Con la finalidad de articular la participación social en la Cruzada contra el Hambre y los programas que convergen en ésta, se promoverá la integración de comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, los cuales participarán en su proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas”.

La SEDESOL no acreditó que cada comedor comunitario contara con una comisión de alimentación en 2014, ya que no dispuso de dicho registro.

La ASF seleccionó 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios instalados y operados en 2014, de un universo de 4,253, mediante el método de muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.8%; al respecto, se identificó que el 98.9% (264 expedientes) contó con una comisión de alimentación, y el 1.1% (3 expedientes) no acreditó la evidencia referente a la aprobación de la comisión de alimentación por la Asamblea General del comité comunitario.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó mecanismos de control para que el registro de la información de la operación de los comedores comunitarios se realice conforme a la “Guía para el llenado de la Base Registral de Comedores Comunitarios” y a la “Guía Técnica para la Integración y Digitalización de Expedientes de Comedores Comunitarios”, elaboradas en 2015, por lo que se solventa lo observado.

6. *Instalación de comedores comunitarios*

La SEDESOL no acreditó que el proceso de instalación de cada comedor comunitario en 2014 se realizó con base en la normativa, ya que no dispuso de dicho registro.

La ASF seleccionó 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios instalados y operados en 2014, de un universo de 4,253, mediante el método de muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.8%; al respecto, se identificó que la SEDESOL no integró los expedientes con los 10 requisitos para la instalación de los comedores establecidos en los Lineamientos Específicos del PCC.

En el indicador “Porcentaje de proyectos de comedores comunitarios autorizados por la Dirección General de Participación Social”, la SEDESOL reportó que en 2014 alcanzó un cumplimiento de 304.2%, al autorizar 4,253 comedores comunitarios de los 1,398 programados; sin embargo, se identificó que lo reportado no corresponde únicamente a 2014, sino al acumulado desde el inicio del programa en 2013, hasta el primer trimestre de 2015, por lo que se desconoce el cumplimiento real de la meta.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó mecanismos de control para que el registro de la información de la operación de los comedores comunitarios se realice conforme a la “Guía para el llenado de la Base Registral de Comedores Comunitarios” y a la “Guía Técnica para la Integración y Digitalización de Expedientes de Comedores Comunitarios”, elaboradas en 2015, por lo que se solventa lo observado.

7. *Equipamiento de los comedores comunitarios*

La SEDESOL no acreditó que cada comedor comunitario fue equipado en 2014; además, no acreditó la supervisión del correcto equipamiento, ya que no dispuso de dichos registros.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó mecanismos de control para que el registro de la información de la instalación y equipamiento de los comedores comunitarios se realice conforme a la “Guía para el llenado de la Base Registral de Comedores Comunitarios” y a la “Guía Técnica para la Integración y

Digitalización de Expedientes de Comedores Comunitarios”, elaboradas en 2015, por lo que se solventa lo observado.

Con objeto de verificar que la ministración de recursos para el equipamiento y la supervisión de los comedores comunitarios se realizó conforme a los Lineamientos Específicos del PCC 2014, la ASF seleccionó 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios instalados y operados en 2014, de un universo de 4,253, mediante el método de muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.8%; al respecto, de los 267 expedientes técnicos, el 94.8% (253 expedientes técnicos) dispuso del acta de entrega de recepción de equipo y bienes y del recibo de abasto; no obstante, en ningún expediente técnico se incluyó la solicitud de pago a la Oficialía Mayor para transferir recursos al proveedor, a fin de cubrir los costos del equipo de los comedores comunitarios, ni el formato de visita de campo de la SEDESOL para supervisar el equipamiento del comedor, por lo que la SEDESOL no acreditó la disposición de mecanismos adecuados para el ingreso, registro y generación de información confiable, oportuna y suficiente, que permitiera verificar el cumplimiento de los criterios y requisitos para equipar y supervisar los comedores comunitarios.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, realizó las gestiones para identificar los recursos de la instalación y equipamiento de cada uno de los comedores comunitarios; acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 se estableció un formato de seguimiento de los comedores comunitarios, e implementó mecanismos de control para que los registros informáticos y los expedientes técnicos de los comedores comunitarios se integren con la información establecida en la normativa institucional, por lo que se solventa lo observado.

8. Atención de la población objetivo por el comedor comunitario

La SEDESOL no acreditó contar con información referente a la población atendida en los comedores comunitarios en 2014, a fin de identificar que se correspondió con la población objetivo identificada en los Lineamientos Específicos del PCC 2014, referente a los niños y niñas de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y las personas que determinaron los comités comunitarios por su condición de pobreza extrema alimentaria.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 redefinió la población objetivo del programa, en términos de las AGEB urbanas y las ZAP rurales, por lo que se solventa lo observado.

Asimismo, con el análisis de la información registrada en el listado de la población identificada como objetivo del PCC, concentrada en la base registral, se constató que no se adecuó a la “estructura mínima del padrón de beneficiarios de poblaciones beneficiarias de acciones comunitarias”, debido a que no se conformó de las variables requeridas para la integración del Padrón Único de Beneficiarios.

La ASF seleccionó 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios instalados y operados en 2014, de un universo de 4,253, mediante el método de muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.8%, en los cuales se identificó que 241 (90.3%) expedientes técnicos incluyeron la propuesta de

padrón de la población atendida y 184 (68.9%) contaron con las listas de asistencia; sin embargo, no fue posible verificar que la población atendida se corresponde con la población objetivo, ya que la SEDESOL no contó con un sistema, ni con mecanismos adecuados para el ingreso, registro y generación de información confiable, oportuna y suficiente, respecto de la población objetivo y atendida por el programa.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó mecanismos de control para que el registro de la información de la atención de la población objetivo beneficiada por los comedores comunitarios se realice conforme a la “Guía para el llenado de la Base Registral de Comedores Comunitarios” y a la “Guía Técnica para la Integración y Digitalización de Expedientes de Comedores Comunitarios”, elaboradas en 2015, por lo que se solventa lo observado.

9. Operación de los comedores comunitarios

La SEDESOL no acreditó que en cada comedor comunitario se realizó la ministración de recursos para la operación de los comedores comunitarios, ya que no dispuso de dicho registro.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó mecanismos de control para que el registro de la información de la operación de los comedores comunitarios se realice conforme a la “Guía para el llenado de la Base Registral de Comedores Comunitarios” y a la “Guía Técnica para la Integración y Digitalización de Expedientes de Comedores Comunitarios”, elaboradas en 2015, por lo que se solventa lo observado.

La ASF seleccionó 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios instalados y operados en 2014, de un universo de 4,253, mediante el método de muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.8%; con la revisión se constató que no fue posible verificar que los recursos para la operación de los comedores comunitarios se ministraron de manera oportuna, debido a que en los expedientes técnicos de los comedores no se incluyó la solicitud de pago a la Oficialía Mayor, el informe de los apoyos otorgados que los comités comunitarios entregarían a las delegaciones de la dependencia, ni la constancia de la visita de campo para supervisar la operación de los comedores.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, realizó las gestiones para identificar los recursos del abasto de cada uno de los comedores comunitarios, y acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 se estableció un formato de seguimiento de los comedores comunitarios, por lo que se solventa lo observado.

Además, se verificó que el 94.8% (253) de los 267 expedientes técnicos revisados incluyó el recibo de abasto otorgado para el inicio y operación del comedor; sin embargo, en dicho formato no se identificó que los recursos para la operación de los comedores comunitarios se ministraron de manera oportuna.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, realizó las gestiones para identificar los recursos del abasto de cada uno de los comedores comunitarios, por lo que se solventa lo observado.

10. Suministro de las raciones alimentarias suficientes y nutritivas

La SEDESOL no acreditó que en 2014 cada comedor comunitario suministró las raciones alimentarias suficientes y nutritivas, ya que no dispuso de los registros correspondientes.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 se eliminó en el objetivo general lo relacionado con “desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes”, por lo que se solventa lo observado.

Asimismo, la SEDESOL no dispuso de indicadores ni metas para evaluar el objetivo del PPC de desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes. La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 se modificó el objetivo del programa por el de “Incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en Zonas de Atención Prioritaria mediante la instalación y operación de Comedores constituidos a través de la participación social”, por lo que se solventa lo observado.

Con objeto de verificar si la SEDESOL suministró raciones alimentarias suficientes y nutritivas en los comités comunitarios instalados y operados en el marco del PCC en 2014, la ASF seleccionó 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios instalados y operados en 2014, de un universo de 4,253, mediante el método de muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.8%.

Con la revisión de los 267 expedientes técnicos, en ninguno de los formatos donde se establece el compromiso de instalar y mantener en operación el comedor comunitario, se especificó el número de raciones a preparar diariamente, por lo que no fue posible verificar que en 2014 la SEDESOL suministró raciones alimentarias suficientes en los comedores comunitarios instalados y operados en el marco del PCC. Asimismo, no fue posible determinar que se garantizaron los aportes nutricionales de la NORMA Oficial Mexicana (NOM-169-SSA1-1998), ya que se comprobó que en ninguno de los expedientes se incluyeron los menús para preparar los alimentos.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 ya no se establece que los apoyos alimentarios otorgados en el marco del programa estén sujetos a la Norma Oficial Mexicana (NOM-169-SSA1-1998) y, con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que implementó mecanismos de control, para que los registros informáticos y los expedientes técnicos de los comedores comunitarios se integren con la información establecida en la normativa institucional, por lo que se solventa lo observado.

11. Orientación nutricional y capacitación

Para 2014, la SEDESOL no definió indicadores ni metas para evaluar los resultados de la orientación nutricional otorgada a los beneficiarios del PCC.

Además, la dependencia no acreditó que en cada comedor comunitario se realizaron acciones de orientación nutricional en la población atendida por el PCC, ya que no dispuso de dicho registro.

La ASF seleccionó 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios instalados y operados en 2014, de un universo de 4,253, mediante el método de muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.8%; como resultado, se verificó que ningún expediente contó con la información de que se hubiera otorgado orientación nutricional a los beneficiarios del PCC.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 se eliminó el objetivo específico relativo a proporcionar orientación nutricional a sus beneficiarios, por lo que se solventa lo observado.

Asimismo, la SEDESOL no acreditó el Programa de Trabajo de Capacitación (PTC) 2014, en el que se definieran las metas y acciones por realizar para atender a las personas que operarían los comedores comunitarios, ni dispuso de la evidencia documental de la capacitación proporcionada.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó el “Programa Estratégico Integral de Capacitación (PEIC) 2015” del PCC, en el que se establecen las metas y el cronograma de actividades, así como los oficios dirigidos a los coordinadores estatales del PCC, en los que se les instruye observar y aplicar la “Guía Técnica de Integración y Digitalización de Capacitaciones”, por lo que se solventa lo observado.

12. Cobertura de atención de los comedores comunitarios

La SEDESOL no incluyó en la MIR 2014 del programa presupuestario U009 “Comedores Comunitarios” indicadores para verificar la cobertura de atención del programa, respecto de la población potencial y objetivo. La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 modificó la población potencial y objetivo del programa, y que en la MIR 2015 del PCC definió dos indicadores para medir su cobertura de atención, por lo que se solventa lo observado.

Se identificaron diferencias en la definición de la población objetivo del PCC en los apartados “Considerandos”, “Principios Generales”, “Objetivo general”, “Objetivo específico” y “Población objetivo” de los Lineamientos Específicos del programa, lo que revela que la SEDESOL no identificó con precisión a la población objetivo.

Para 2014, la SEDESOL no cuantificó la población objetivo del PCC; sin embargo, aun cuando el 75.6% de la información que proporcionó la dependencia de la población atendida correspondió a 2014, la ASF realizó el análisis de la cobertura de atención del PCC, respecto del total de la población en pobreza extrema alimentaria, ya que la dependencia no contó con la información de los niños de 0 a 11 años de edad; mujeres en gestación o lactancia; personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y más, en pobreza extrema alimentaria, así como la que determinó el comité comunitario por su condición de pobreza extrema alimentaria. Al respecto, se identificó que los comedores comunitarios atendieron al 6.2% (435.2 miles) del total de la población en condición de pobreza extrema alimentaria (6,974.1 miles), y al 8.5% de la población en esa condición identificada en las entidades con presencia del programa (5,111.6 miles).

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 modificó la población objetivo del programa, y que dicha población es consistente en cada uno de los apartados de los lineamientos, por lo que se solventa lo observado.

Por entidad federativa, el programa registró rangos de cobertura poblacional de entre el 0.2% y 197.3%, debido a que en los estados de México, Michoacán y Guerrero existieron coberturas mayores del 100.0% de la población reportada por la SEDESOL en condición de pobreza extrema alimentaria, mientras que en Nayarit, Tabasco y en el Distrito Federal se presentaron coberturas no significativas, lo cual denota una focalización inadecuada del PCC.

Asimismo, se identificó que el PCC estuvo presente en el 34.3% (347 municipios) de los 1,012 municipios seleccionados para la Cruzada Nacional contra el Hambre en 2014; por entidad federativa, únicamente en tres (Baja California, Baja California Sur y el Estado de México) se atendió al 100.0% de los municipios de la CNCh, mientras que en el estado de Oaxaca, que concentró el 28.5% de los municipios de atención de la CNCh, no hubo presencia del programa en 2014. La SEDESOL instaló y operó en el Estado de México el 31.4% (1,336), y en Guerrero, el 23.5% (1,000) de comedores comunitarios, que en su conjunto agruparon el 54.9% del total de los comedores comunitarios instalados en las 17 entidades federativas donde operó el PCC.

La ASF identificó que el programa de Comedores Comunitarios atendió a 32 municipios ubicados en Chiapas, Estado de México y Distrito Federal, que no fueron parte de la CNCh, sin que la SEDESOL acreditara la instalación del Comité Comunitario, la solicitud respectiva y su autorización.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 estableció una cobertura nacional del programa y modificó su población objetivo, por lo que se solventa lo observado.

13. Contribución del PCC en la atención de la falta de acceso a la alimentación

Para 2014, la SEDESOL no estableció la meta del indicador de fin “Porcentaje de la población con seguridad alimentaria, incluido en la MIR 2014 del PCC.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015 y en el Módulo del Presupuesto basado en Resultados - Evaluación del Desempeño (PbR-SED) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) reportó el indicador “Porcentaje de la población con seguridad alimentaria”, para el cual se estableció una meta de avance del 60.1%. Con dicho indicador se prevé medir la contribución del PCC en la solución del problema público referente a la falta de acceso a la alimentación.

En 2014, la SEDESOL no cuantificó a la población con carencia por acceso a la alimentación, la cual constituyó la población potencial del PCC, por lo que, para contar con un parámetro de la cobertura del PCC, la ASF comparó a la población reportada como atendida en 2014 por el programa con la estimada en esa condición por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con lo que se determinó que el PCC atendió al 1.6% (435.6 miles de personas) de las 27,991.0 miles de personas con carencia por acceso a la alimentación. Por entidad federativa, en el 58.8% (10) de las 17 entidades federativas donde operó el programa se registraron rangos de cobertura de entre el 0.4% y el 7.8%, sobresaliendo Guerrero (7.8%), Estado de México (3.5%), Chiapas (3.3%), Baja California (3.2%), Michoacán (3.2%), Quintana Roo (2.3%) y Baja California Sur (2.2%) que, en conjunto, representaron el 96.2% de la población atendida con el programa. Además, se constató que

aun cuando en su conjunto tres entidades federativas (Guanajuato, Jalisco y Oaxaca) concentraron el 14.5% del total de la población con carencia por acceso a la alimentación, el programa no instaló ni operó comedores comunitarios en esas entidades.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 estableció una cobertura nacional del programa y modificó su población objetivo, por lo que se solventa lo observado.

Asimismo, la ASF identificó que el diseño operativo del PCC no permite asegurar que el programa contribuyó a abatir la carencia por acceso a la alimentación, ya que está diseñado para operar sólo cinco días a la semana. La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 se modificó el objetivo del programa por el de “incrementar el acceso a los alimentos”, el cual es consistente con la operación del PCC, por lo que se solventa lo observado.

14. Contribución del PCC en la mejora de la situación nutricional de la población atendida

Para 2014, la SEDESOL no definió indicadores ni metas para medir el seguimiento nutricional de los beneficiarios atendidos en los comedores comunitarios.

Además, la dependencia no acreditó que en cada comedor comunitario se realizó el seguimiento nutricional de la población atendida por el PCC, ya que no dispuso de dicho registro.

La ASF seleccionó 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios instalados y operados en 2014, de un universo de 4,253, mediante el método de muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.8%. Como resultado, se verificó que ningún expediente contó con la información del seguimiento nutricional de los beneficiarios atendidos en los comedores comunitarios, por lo que no fue posible evaluar la contribución del PCC en la mejora de su situación nutricional.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó que en los Lineamientos Específicos del PCC 2015 eliminó el objetivo específico relativo a mejorar la situación nutricional de sus beneficiarios, por lo que se solventa lo observado.

15. Ejercicio de los recursos aplicados por la SEDESOL en el PCC

En 2014, la SEDESOL ejerció 2,020,753.9 miles de pesos en el PCC, monto superior en 29.9% (465,253.9 miles de pesos) al presupuesto original de 1,555,500.0 miles de pesos y similar al modificado de 2,020,764.1 miles de pesos.

El mayor ejercicio del presupuesto del 29.9%, respecto del original, se debió al resultado neto entre las ampliaciones líquidas, por 887,904.1 miles de pesos del Fondo Fronteras y de la partida presupuestal 43101 “Subsidios a la producción”; sin embargo, se identificó una diferencia de 172,406.4 miles de pesos, entre el monto de la variación absoluta por 461,121.8 miles de pesos, derivada del mayor ejercicio de recursos en el PCC, reportada en la Cuenta Pública 2014 y el resultado neto derivado de las ampliaciones, las reservas y las reducciones presupuestales por 633,528.2 miles de pesos determinados por la ASF, lo que revela que la SEDESOL no dispuso de mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, y suficiente, que permita la adecuada, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

En 2014, la SEDESOL ejerció 18,274.6 miles de pesos en gastos de operación, el 0.9% de los 2,020,753.9 miles de pesos ejercidos en el PCC, valor inferior en 85.0% al 6.0% establecido como límite para gastos indirectos en los Lineamientos Específicos del PCC.

14-0-20100-07-0225-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social investigue las causas por las que en 2014, en el Programa de Comedores Comunitarios se registró una diferencia de 172,406.4 miles de pesos entre los 461,121.8 miles de pesos reportados como adecuaciones en la Cuenta Pública y los 633,528.2 miles de pesos registrados en los oficios de ampliaciones y reducciones líquidas y, con base en ello, establezca los mecanismos de control necesarios, a fin de reportar información clara, confiable, y suficiente, que permita la adecuada, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, en los términos del artículo tercero, lineamiento 14, fracción I, Norma Cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

16. *Costo-beneficio de dar acceso a la alimentación a la población objetivo*

Se identificó que las 17 entidades federativas que participaron en el PCC registraron un costo de instalación, equipamiento y abasto por comedor comunitario por debajo del máximo establecido en los Lineamientos Específicos del PCC, tanto del monto del comedor rústico como del semi-industrial.

Al realizar una comparación de los costos mensuales por beneficiario del PCC, en relación con el apoyo otorgado por persona atendida por PROSPERA Programa de Inclusión Social, el cual otorgó apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando mejorar su estado de nutrición, mediante una alimentación correcta, la diferencia entre el costo anual unitario de PROSPERA (146.3 pesos) y el costo anual unitario del PCC (651.3 pesos) fue de 505 pesos, lo cual indica que, con lo que le cuesta al PCC atender a una persona, PROSPERA atendería a cuatro personas.

17. *Rendición de cuentas*

La SEDESOL rindió cuentas del PCC en la Cuenta Pública 2014 de manera insuficiente, ya que no fue posible identificar las repercusiones del ejercicio del recurso destinado al PCC en el cumplimiento de sus objetivos y el avance en la atención del problema público en el que pretende incidir, por lo que la rendición de cuentas fue poco efectiva para conocer con precisión la operación y los resultados del programa.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó y evidenció que en el PEF para el ejercicio fiscal 2015 y en el PASH se reportó el indicador de fin "Porcentaje de la población con seguridad alimentaria", para el cual se estableció una meta de avance del 60.1%, a fin de medir la contribución del PCC en la solución del problema público referente a la falta de acceso a la alimentación, lo que permitirá que la dependencia esté en condiciones de reportar en la Cuenta Pública 2015 el cumplimiento de los objetivos del PCC, con base en indicadores de desempeño, y el avance en la solución del problema público en el que pretende incidir la SEDESOL, en el marco del programa, por lo que se solventa lo observado.

Asimismo, la SEDESOL no acreditó contar con mecanismos de control suficientes para registrar y obtener información, respecto del cumplimiento de los objetivos general y específicos del PCC, lo que limita la posibilidad de rendir cuentas.

Consecuencias Sociales

En 2014, la SEDESOL no focalizó adecuadamente las acciones del PCC, ya que se identificaron incongruencias en la definición de su población objetivo y careció de mecanismos de control adecuados para asegurar que los 4,253 comedores comunitarios operaron en 2014, y que los 435.2 miles de beneficiarios reportados como atendidos se correspondieran con la población objetivo, además de que no cuantificó a dicha población. En 2014, el PCC estuvo presente en el 34.3% (347) de los 1,012 municipios de atención de la CNCh, y atendió a 435.2 miles de personas, el 6.2% de los 6,974.1 miles de personas estimadas en pobreza extrema alimentaria por el CONEVAL, 1.6%, respecto de los 27,991.0 miles de personas con carencia por acceso a la alimentación.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 16 observación(es), de la(s) cual(es) 15 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 1 restante(s) generó(aron): 1 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 25 de noviembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría.

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El Gobierno Federal reconoció en el PND 2013-2018 que el hambre es la expresión más lacerante de la pobreza y es ocasionada por la falta de acceso a la alimentación, debida a la falta de ingresos económicos, y reconoció que en 2012 se encontraron en pobreza extrema alimentaria 7.0 millones de mexicanos.

Para atender el problema público identificado, el Gobierno Federal implementó en 2014 el Programa Comedores Comunitarios (PCC), con el objetivo general de desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes, a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria y, con ello, contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación, objetivo de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Para lograr sus objetivos, la SEDESOL, en el marco del PCC, desarrolló las actividades siguientes: promover la constitución de comisiones de alimentación en el marco de los comités comunitarios para operar los comedores; instalar y equipar los comedores comunitarios; asegurar y supervisar la operación de los comedores; asegurar que los comedores comunitarios suministren las raciones alimentarias conforme a la normativa, y dar

orientación nutricional y capacitación a los beneficiarios de los comedores comunitarios. Con las actividades señaladas, la SEDESOL busca dar cumplimiento al mandato constitucional de garantizar el acceso a la alimentación suficiente, nutritiva y de calidad.

En cuanto al diseño del programa, se identificó que existieron deficiencias en la definición de la población objetivo del PCC, y la SEDESOL no cuantificó a dicha población en 2014. Además, en los Lineamientos Específicos del PCC se estableció que los comedores comunitarios operarían cinco de los siete días de la semana, lo que equivale a que ocho días al mes no operara, por lo que los beneficiarios del PCC experimentarían aproximadamente 24 experiencias de hambre en un periodo de tres meses; por ello, continuarían en condición de pobreza por carencia de acceso a la alimentación que, de acuerdo con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se presenta cuando las personas han tenido cuatro o más experiencias de hambre en un periodo de tres meses, debido a la ingesta de alimentos con baja calidad y poca variedad; la insuficiente o nula ingesta de alimentos, o la práctica de acciones no deseables para su adquisición.

La ASF verificó que la información de que dispuso la SEDESOL no fue confiable, ya que en la revisión de una muestra de 353 expedientes técnicos de comedores comunitarios seleccionados, de un universo de 4,253 reportados en operación durante 2014 por la dependencia, mediante muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza del 95.0% y un margen de error del 5.0%, se identificó que el 9.6% (34) correspondió a comedores instalados y operados en 2013; el 75.6% (267), a 2014, y el 14.8% (52), a 2015, lo que reveló que el universo de los 4,253 comedores comunitarios es una cifra acumulada a partir del inicio del programa en 2013, hasta el primer trimestre de 2015. Al identificar que el 75.6% (267) de los 353 expedientes técnicos de comedores comunitarios correspondió a 2014, y debido a que no fue posible determinar el tamaño del universo de los expedientes de 2014, la ASF consideró necesario aumentar el parámetro del error estándar a 5.8%, para revisar únicamente los expedientes técnicos correspondientes a 2014.

Con la finalidad de verificar la instalación y operación de los comedores comunitarios, la ASF seleccionó 267 expedientes técnicos de comedores comunitarios instalados y operados en 2014, de un universo de 4,253, mediante el método de muestreo aleatorio simple sin reemplazo, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.8%. Con la revisión se obtuvieron los resultados siguientes:

En cuanto a la constitución de comisiones de alimentación, en el marco de los comités comunitarios para operar los comedores, se identificó que el 98.9% (264) constituyó una comisión de alimentación, y el 1.1% (3 expedientes) no.

Por lo que respecta a la instalación de los comedores comunitarios, se constató que en ninguno se acreditó la totalidad de los requisitos para su instalación.

En cuanto a la supervisión de la operación de los comedores, la SEDESOL no acreditó que la ministración de recursos se realizó de manera oportuna, ni que hubiera realizado la supervisión conforme a la normativa. Además, se verificó que el 94.8% (253 expedientes técnicos) dispuso del acta de entrega de recepción de equipo y bienes, y del recibo de abasto; no obstante, en ningún expediente técnico se incluyó la solicitud de pago a la Oficialía Mayor para transferir recursos al proveedor, a fin de cubrir los costos del equipo de los comedores comunitarios, ni el formato de visita de campo para supervisar el equipamiento del comedor.

En lo que se refiere al suministro de raciones alimentarias en los comedores comunitarios, la SEDESOL no acreditó que en cada comedor se sirvieran dos raciones de alimentos diarios con las características señaladas en la normativa.

Asimismo, no fue posible determinar que se garantizaron los aportes nutricionales de la NORMA Oficial Mexicana (NOM-169-SSA1-1998), ya que se comprobó que ninguno de los expedientes incluyó los menús para preparar los alimentos.

En la orientación nutricional y capacitación a los beneficiarios de los comedores comunitarios, la SEDESOL no acreditó que en cada comedor comunitario se hubieran realizado acciones de orientación nutricional en 2014 en la población atendida por el PCC; además, no contó con el programa de trabajo de capacitación 2014, en el que se definieran metas y acciones para capacitar a los responsables de operar los comedores.

Con la información de que dispuso la SEDESOL, se identificó que en 2014, con 2,020,753.9 miles de pesos ejercidos, el PCC estuvo presente en el 34.3% (347) de los 1,012 municipios de atención de la CNCh, y atendió a 435.2 miles de personas, el 6.2% de los 6,974.1 miles de personas estimadas con pobreza extrema alimentaria por el CONEVAL, y el 1.6%, respecto de los 27,991.0 miles de personas con carencia por acceso a la alimentación.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en razón de las deficiencias en el diseño, operación y seguimiento del Programa Comedores Comunitarios (PCC), la SEDESOL no acreditó el cumplimiento del objetivo del Programa de Comedores Comunitarios de desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes, a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria y, con ello, contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación, objetivo de la Cruzada contra el Hambre, y la mejora de la situación nutricional, dando prioridad a niños de hasta 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad y adultos mayores de 65 años.

En 2014, la SEDESOL no focalizó adecuadamente las acciones del PCC, ya que se identificaron incongruencias en la definición de su población objetivo y careció de mecanismos de control adecuados para asegurar que los 4,253 comedores comunitarios operaron en 2014, y que los 435.2 miles de beneficiarios reportados como atendidos se correspondieran con la población objetivo, además de que no cuantificó a dicha población. En 2014, el PCC estuvo presente en el 34.3% (347) de los 1,012 municipios de atención de la CNCh, y atendió a 435.2 miles de personas, el 6.2% de los 6,974.1 miles de personas estimadas en pobreza extrema alimentaria por el CONEVAL, 1.6%, respecto de los 27,991.0 miles de personas con carencia por acceso a la alimentación.

Las recomendaciones de la ASF están enfocadas principalmente en que la SEDESOL focalice con precisión a su población objetivo; asegure que la instalación y operación de los comedores contribuya a asegurar el acceso a la alimentación de la población objetivo, y que la atención de los comedores comunitarios asegure el abatimiento de la carencia por acceso a la alimentación.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar si el diseño jurídico, programático y presupuestal del PCC es consistente, respecto del problema público que pretende resolver.
2. Verificar si los subsidios que otorgó la SEDESOL, mediante el PCC, se ajustaron a los criterios establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
3. Verificar si la SEDESOL construyó la MIR 2014 del PCC de acuerdo con la metodología de Marco Lógico.
4. Evaluar si el sistema de control interno de que dispuso la SEDESOL en 2014 garantizó la eficiencia en la operación y el cumplimiento razonable de los objetivos y metas del PCC.
5. Verificar si cada comedor comunitario contó con una comisión de alimentación, encargada de su operación, de acuerdo con los Lineamientos Específicos del PCC 2014.
6. Verificar si la SEDESOL instaló los comedores comunitarios.
7. Verificar si la SEDESOL equipó los comedores comunitarios.
8. Constatar si la población atendida por los comedores comunitarios se correspondió con la población objetivo.
9. Constatar si la SEDESOL supervisó y aseguró la operación de los comedores comunitarios.
10. Verificar si la SEDESOL aseguró que en los comedores comunitarios se proporcionaron las raciones alimentarias establecidas en los Lineamientos Específicos del PCC 2014.
11. Verificar si la SEDESOL proporcionó orientación nutricional y capacitó a los beneficiarios de los comedores comunitarios en 2014.
12. Verificar la cobertura de atención en 2014 de los comedores comunitarios, respecto de la población objetivo y de los municipios de atención de la Cruzada Nacional contra el Hambre.
13. Verificar la contribución del PCC en la atención del problema público de falta de acceso a la alimentación.
14. Verificar la contribución del PCC en el mejoramiento de la situación nutricional de la población objetivo.
15. Verificar si los recursos públicos aplicados por la SEDESOL para operar el PCC en 2014 se ejercieron de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
16. Verificar el costo-beneficio de los apoyos otorgados en el PCC, respecto de los proporcionados en PROSPERA, programa de Inclusión Social.
17. Verificar si la información presentada por la SEDESOL en la Cuenta Pública de 2014 permitió rendir cuentas de la imputabilidad del PCC en la atención del problema público de falta de acceso a la alimentación.

Áreas Revisadas

Dirección General de Participación Social (DGPS) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, lineamiento 14, fracción I, Norma Cuarta.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.