

## **Gobierno del Estado de Colima**

### **Participación Social en el Programa Desayunos Escolares**

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 15-A-06000-14-0809

809-DS-GF

#### ***Alcance***

La revisión comprendió la verificación de la normativa, integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de atención de quejas, denuncias y sugerencias; así como la evaluación de la gestión y resultados de las figuras de participación social en el Programa Desayunos Escolares, a saber, de los comités del programa desayunos escolares.

#### **Muestra**

124 escuelas primarias beneficiarias.

106 comités de desayunos escolares.

#### ***Antecedentes***

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

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) considera fundamental la verificación de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, de manera que se coadyuve con su fortalecimiento a incrementar la eficiencia y eficacia de ese gasto, y a mejorar su transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito del gasto federalizado, los comités de desayunos escolares representan un elemento destacado.

Los comités de desayunos escolares son una de las figuras consolidadas dentro de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, de los cuales existen alrededor de 80 mil en el país. Disponen de una normativa estructurada encabezada por los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2015, además de diversas leyes y normas oficiales que atienden la asistencia alimentaria en el país. Corresponde a los Sistemas Estatales del DIF (SEDIF) elaborar los instrumentos para planear, operar, dar seguimiento y evaluar a los programas alimentarios existentes en cada entidad federativa y sus municipios, de conformidad con lo establecido en los lineamientos que emite el Sistema Nacional DIF (SNDIF), y de esta forma trasladar los beneficios a los sistemas municipales DIF (SMDIF) a fin de asegurar que los desayunos lleguen a la población objetivo correspondiente, a fin de lograr las metas y objetivos de estos programas, dentro de los que se encuentra el Programa de Desayunos Escolares.

Los SEDIF deben elaborar un Proyecto Estatal Anual (PEA) como un instrumento de planeación estratégica y operativa de los programas alimentarios, de tal forma que se constituya en su plan de trabajo para el ejercicio subsecuente; asimismo, deberá hacer entrega al SNDIF de un

informe parcial de cumplimiento de este proyecto, con objeto de presentar el avance de las acciones realizadas en el ejercicio correspondiente.

Tales instrumentos resultan indispensables para asegurar la distribución y cobertura de los programas alimentarios como el de Desayunos Escolares, además de las reglas de operación de éste y de los manuales de organización y procedimientos que enmarquen las responsabilidades en la entrega, el manejo y almacenamiento de los alimentos.

En la auditoría practicada se consideraron procedimientos relacionados con su integración y operación; acciones de capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; registro y seguimiento de sus actividades; transparencia y difusión de las mismas, así como las fortalezas y debilidades encontradas.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de la revisión al proceso participativo en el gasto federalizado es contribuir al mejoramiento del funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana, que operan actualmente en la vigilancia de ese gasto.

En el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), la ASF suscribió convenios de coordinación y colaboración con las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), con el objeto de coordinar y fortalecer las acciones de fiscalización a los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.

En ese contexto, para la revisión de la Cuenta Pública 2015, la ASF diseñó una estrategia de fiscalización coordinada con las EFSL, cuyo objetivo es incrementar la cobertura en la revisión del gasto federalizado, evitar la duplicidad en las auditorías realizadas e impulsar la homologación de criterios, normas y metodologías de auditoría, que son objetivos sustantivos del SNF.

Esta auditoría se realizó con base en esa estrategia y se llevó a cabo conjuntamente con el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima; consideró el marco jurídico de la ASF y se desarrolló en un ambiente de estrecha coordinación con esa entidad de fiscalización.

## **Resultados**

### **Normativa**

1. Mediante entrevista con el personal designado del Programa Desayunos Escolares, se identificó que existe un área que atiende todo lo relacionado con este programa denominada Coordinación de los Programas Alimentarios, cuyo encargado lleva en el cargo 5 años; sin embargo, esta Coordinación no se encarga específicamente de llevar a cabo la coordinación de los comités de participación social o de revisar el tema de la participación social, pues su labor está enfocada a la administración, seguimiento y atención de los programas alimentarios en la entidad.

Asimismo, se identificó que son 12 personas las que apoyan la atención de los programas alimentarios, así como la coordinación de la operación de los comités de participación social en el SEDIF; existe un manual de organización para el SEDIF en Colima, dentro del cual se establecen las funciones de la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y Atención a Población en Condiciones de Emergencia (APCE), pero no se considera

el tema de la participación social. Por otra parte, se constató que no existe un sistema para registrar la operación y dar seguimiento a los comités de participación social, y el único mecanismo que utilizan es únicamente el registro en Excel de padrón de beneficiarios del programa, más no de los comités.

En la entidad se suministran desayunos calientes, mediante la dinámica siguiente; el recurso se entrega a los sistemas municipales (SMDIF), los cuales realizan la compra de insumos de acuerdo al menú establecido por el SEDIF y se entregan semanalmente a los comités, junto con la leche que envía el proveedor del SEDIF. Los comités acuden al SMDIF a recibir los insumos, los cuales trasladan a sus planteles para preparar los desayunos con base en lo establecido en el recetario y los entregan a la población beneficiaria diariamente. Los beneficiarios consumen la ración de comida caliente recién elaborada en su plantel educativo. También se les proporciona orientación alimentaria y capacitación en la producción de alimentos con el objetivo de fortalecer la ración alimentaria entregada.

Además, se constató que la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y APCE, por medio de la Coordinación de los Programas Alimentarios del SEDIF con el SMDIF, mantiene comunicación con la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, mediante el envío de forma física y digital de la información relacionada con los comités, como ejemplo se encuentran las actas constitutivas y listas de los comités del Programa Desayunos Escolares, además, mediante la elaboración y entrega del Proyecto Estatal Anual y el Informe Parcial del cumplimiento del Proyecto Estatal Anual.

La Directora General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Encargado de la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y APCE para que, en lo subsecuente, se considere el tema de la participación social en el manual de organización y se lleve a cabo el registro de la operación y seguimiento de los comités de participación social, con lo que se solventa lo observado.

**2.** Con el análisis de la información proporcionada por el personal encargado de la operación del Programa Desayunos Escolares del SEDIF en Colima, se constató que existen las Reglas de Operación de los Programas Alimentarios 2015 para el estado de Colima, las cuales fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional; sin embargo, no fueron enviadas al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Además, de acuerdo con la revisión de la muestra de 124 escuelas primarias del estado, se constató que 18 escuelas fueron dadas de baja del Programa Desayunos Escolares; en los 106 centros escolares restantes se aplicó el cuestionario al 100.0% de los comités y se obtuvieron los resultados siguientes: el 97.2% mencionó que conocen el contenido de las reglas de operación del programa desayunos escolares; y quien se las dio a conocer fue el DIF Municipal en el 72.8% de los casos; el DIF Estatal para el 6.8%; DIF Municipal y Estatal en el 3.9%; comité anterior en el 5.8%; el director del plantel en el 5.8%; el 4.9% no recuerda quien se la dio a conocer y el resto mencionó otros; por otra parte, el 2.8% desconoce dichas reglas debido a que no estuvieron presentes en la capacitación inicial.

La Directora General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Encargado de la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y

APCE para que, en lo subsecuente, se hagan llegar en tiempo y forma al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia las Reglas de Operación correspondientes a cada ejercicio fiscal, con lo que se solventa lo observado.

**3.** Con el análisis de la información proporcionada por el SEDIF en Colima, se constató la elaboración y entrega al SNDIF del Proyecto Estatal Anual (PEA) dentro de la fecha que establece la normativa que fue el 30 de enero de 2015 y del Informe Parcial de cumplimiento del Proyecto Estatal Anual (IPPEA), que se entregó el 29 de septiembre de 2015, ambos dentro de los plazos establecidos en la normativa. Asimismo, se verificó que el Proyecto Estatal Anual (PEA) contiene las acciones que deberá realizar el SEDIF de Colima en el ejercicio subsecuente, conforme a la problemática alimentaria y su capacidad para dar respuesta.

### **Integración y Operación**

**4.** El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima informó que el 90.8% de las 370 escuelas primarias de sostenimiento federal que funcionan en el estado disponen de un Comité de Desayunos Escolares (CDE) instalado. Asimismo, se examinó una muestra de 124 escuelas, y se constató, a partir de la evidencia documental proporcionada, que 18 centros escolares fueron dados de baja del programa, y de las 106 escuelas restantes, el 99.1% dispuso del acta de instalación del comité. De la aplicación de un cuestionario a 106 padres de familia integrantes de los comités del Programa Desayunos Escolares se obtuvieron los resultados siguientes: el 93.4% de los padres de familia encuestados señaló que éste se instaló formalmente mediante un acta; en el 97.2% de los comités, el presidente es un padre de familia; en tanto que el 53.8% de los padres respondió que existe límite de tiempo en el que puede ser miembro del comité de participación social y éste oscila entre 1 y 2 años.

**5.** El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima presentó listados y recibos semanales de los insumos entregados a los comités del Programa Desayunos Escolares en su modalidad caliente. Adicionalmente, en la consulta directa a los miembros de los comités de participación social, el 90.0% manifestó que participa en las principales funciones que debe desempeñar de acuerdo a la normativa; el 96.2% argumentó que vigila que los alimentos entregados cumplan con los requisitos nutricionales para prevenir el sobrepeso y la obesidad de los niños; el 94.3% indicó que lleva un control de los niños y personas beneficiados con los desayunos; el 71.7% dispone de un padrón de beneficiarios de los desayunos escolares y el 58.5% respondió que participó en la selección de los beneficiarios del programa.

**6.** El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima informó, mediante el cuestionario aplicado al Encargado de la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y APCE, que se da seguimiento por parte del personal del SEDIF y de los SMDIF a los comités del Programa Desayunos Escolares, además de realizar visitas de supervisión a los planteles beneficiados para verificar la operación del programa desde la preparación hasta la entrega de las raciones a la población beneficiada. También se convoca a reuniones con el comité, padres de familia, beneficiarios y docentes para mejorar o resolver situaciones del programa, así como para otorgar orientación alimentaria; sin embargo, no se presentó evidencia de lo anterior.

La Directora General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al

Encargado de la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y APCE para que, en lo subsecuente, se realice el seguimiento de los comités de participación social del Programa Desayunos Escolares y se disponga de la evidencia de lo anterior, con lo que se solventa lo observado.

### **Capacitación y Asistencia**

7. Con el análisis de la documentación proporcionada por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, se determinó que en el 85.9% de los centros escolares de la muestra de auditoría no se proporcionó capacitación a los integrantes de los comités del programa desayunos escolares. Asimismo, mediante consulta directa a los miembros de los comités de participación social, se manifestó que el 8.5% no recibió capacitación respecto a sus actividades como miembro del comité. De los que recibieron capacitación, el 51.9% indicó que ésta fue proporcionada por el DIF Municipal, el 11.8% por el DIF Estatal en coordinación con el Municipal, el 12.3% por el DIF Estatal y, finalmente, el 82.2% señaló que la capacitación que recibió fue suficiente.

La Directora General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Encargado de la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y APCE para que, en lo subsecuente, se capacite a todos los integrantes de los comités del Programa Desayunos Escolares, con lo cual se solventa lo observado.

8. Con el análisis de la información proporcionada por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, se constató que del 20 al 22 de mayo de 2015 el SEDIF recibió a personal del SNDIF con el objetivo de dar seguimiento a la EIASA, así como para brindar asesorías al equipo del DIF Estatal para la operación del programa en 2015, y del periodo del 11 al 13 de noviembre de 2015 se llevó a cabo en la Ciudad de México el Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario. Asimismo, se constató la capacitación proporcionada por el SEDIF a los SMDIF de la muestra de auditoría, mediante la revisión de listas de asistencia y fotografías de las capacitaciones, donde se trataron diversos temas referentes a la inducción a la asistencia social para los Sistemas Municipales DIF para el periodo 2015-2018; capacitación sobre el instrumento de evaluación para los planteles, esta última destinada al personal operativo del Programa Desayunos Escolares y nutriólogos, la cual fue de gran utilidad para mejorar la operatividad de dicho programa.

### **Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias**

9. El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima informó que respecto de la evidencia que compruebe que se puso a disposición de los comités o beneficiarios del Programa Desayunos Escolares (PDE) de la muestra de auditoría, mecanismos locales de atención de quejas, denuncias y sugerencias, y su atención por parte del SMDIF correspondiente o por el SEDIF, para levantar una queja, denuncia, sugerencia o felicitación, el proceso que siguen es de forma directa a través de los responsables del PDE en el SMDIF y en el SEDIF, además de disponer de la vía telefónica y por correo electrónico. Es importante señalar que en 2015 no recibieron quejas; sin embargo, el procedimiento para su atención, en caso de que se presenten, es de forma inmediata y de manera personal, además de llevar una bitácora de registro por parte de los SMDIF. De la aplicación de un cuestionario a los miembros de los comités de la muestra de auditoría, se obtuvo que el 87.7% de los padres

contestó que el DIF Estatal o Municipal puso a su alcance los medios para presentar quejas, denuncias y sugerencias, y el 84.9% de los padres no ha presentado ninguna queja, denuncia o sugerencia.

### **Evaluación de la Gestión y Resultados**

**10.** El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima informó, que como parte de las actividades que realiza la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y APCE, por medio de la Coordinación de los Programas Alimentarios se da seguimiento y se evalúa la operatividad de los programas, por lo que en el presente año se elaboró la propuesta del Índice de Desempeño de los Programas Alimentarios a Sistemas Municipales DIF, con el objetivo de medir y evaluar el desempeño de los SMDIF en la operación de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria en el estado, en la cual se encuentra el Programa Desayunos Escolares.

En el caso particular de este programa, el índice evalúa aspectos de focalización, entrega de información en tiempo y forma, entrega de insumos alimentarios con las especificaciones y calidad establecidos, realización de actividades de seguimiento y supervisión al programa, recurso adicional invertido por los SMDIF en beneficio del programa, así como la implementación de actividades complementarias de orientación alimentaria y producción de alimentos (huertos e invernaderos en las escuelas beneficiadas), todas ellas realizadas por los SMDIF. Asimismo, con la revisión del documento denominado Minuta de revisión por la Dirección, se constató que se analizó el componente “retroalimentación del cliente” y el proceso Plan de Calidad de Gestión y Seguimiento de los Desayunos Escolares con sus respectivos indicadores, visitas de seguimiento realizadas, satisfacción del cliente y el cumplimiento de las metas de los mismos. Sin embargo, no se evaluó la participación social del Programa Desayunos Escolares.

La Directora General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Encargado de la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y APCE para que, en lo subsecuente, se realice una evaluación a la participación social en el Programa Desayunos Escolares, con lo que se solventa lo observado.

**11.** De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la participación social en el Programa Desayunos Escolares del estado de Colima, se determinó que los comités de participación social integrados presentaron fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

#### **FORTALEZAS:**

- Existe un área que atiende todo lo relacionado con este programa denominada Coordinación de los Programas Alimentarios.
- Existe un manual de organización para el SEDIF en Colima, dentro del cual se establecen las funciones de la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y APCE.
- Se elaboraron las Reglas de Operación de los Programas Alimentarios 2015 para el estado de Colima, mismas que fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno

Constitucional y difundidas entre los comités y beneficiarios del Programa Desayunos Escolares.

- Se elaboró y entregó al SNDIF el Proyecto Estatal Anual (PEA) y el Informe Parcial de cumplimiento del Proyecto Estatal Anual (IPPEA) dentro de la fecha que establece la normativa.
- El 99.1% de los comités del programa desayunos escolares de la muestra de auditoría dispone de su acta de instalación.
- Los comités participan en las principales funciones que deben desempeñar de acuerdo con la normativa.
- Se proporcionó capacitación por parte del SNDIF al SEDIF y de éste a los SMDIF en temas relacionados con el Programa Desayunos Escolares y con los comités de participación social.
- Existe un mecanismo de captación, registro y atención a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités de participación social o de los beneficiarios del Programa Desayunos Escolares.
- Se da seguimiento y evalúa la operatividad de los programas, mediante la propuesta del Índice de Desempeño de los Programas Alimentarios a Sistemas Municipales DIF, el cual mide y evalúa el desempeño de los SMDIF en la operación de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria en el estado, dicho índice analiza aspectos de focalización, entrega de información en tiempo y forma, entrega de insumos alimentarios con las especificaciones y calidad establecidos, realización de actividades de seguimiento y supervisión al programa, recurso adicional invertido por los SMDIF en beneficio del programa, así como la implementación de actividades complementarias de orientación alimentaria y producción de alimentos (huertos e invernaderos en las escuelas beneficiadas).

#### DEBILIDADES

- La Coordinación de los Programas Alimentarios no se encarga específicamente de llevar a cabo la coordinación de los comités de participación social o de revisar el tema de la participación social.
- Dentro del manual de organización para el SEDIF no se considera el tema de la participación social.
- No fueron enviadas al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia las Reglas de Operación de los Programas Alimentarios 2015 para el estado de Colima.
- No existe evidencia de que el personal del SEDIF y de los SMDIF dé seguimiento a los comités del Programa Desayunos Escolares.
- No se proporcionó capacitación a los integrantes de los comités del programa desayunos escolares en el 85.9% de los comités de participación social de los centros escolares de la muestra de auditoría.
- No se evaluó la participación social del Programa Desayunos Escolares.

La Directora General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Encargado de la Dirección de Sistemas Municipales, Alimentación, Comunidad Diferente y APCE para que, en lo subsecuente, se lleven a cabo las acciones necesarias que permitan convertir las debilidades detectadas durante la auditoría en fortalezas, con lo que se solventa lo observado.

### ***Consecuencias Sociales***

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en el Programa Desayunos Escolares, no permitieron que sus figuras participativas tuvieran la cobertura y alcance de actuación previstos por la normativa, a efecto de apoyar el logro de sus objetivos, vigilar y dar seguimiento a la gestión y resultados de la acción institucional con la cual se vinculan, y coadyuvar a su desarrollo eficiente y transparente.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó(arón) 6 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

### ***Dictamen***

La Auditoría Superior de la Federación en forma coordinada con el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima, revisó una muestra de 124 escuelas primarias beneficiadas con el Programa Desayunos Escolares. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Colima existe un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el Programa Desayunos Escolares mediante la constitución de los comités de participación social del Programa Desayunos Escolares, la elaboración de las actas de instalación en el 99.1% de los comités de la muestra de auditoría, la entrega en tiempo y forma al SNDIF del PEA y el IPPEA. No obstante, existen áreas de mejora que requieren mayor esfuerzo, como el hecho de que la Coordinación de los Programas Alimentarios no se encarga específicamente de llevar a cabo la coordinación de los comités de participación social; dentro del manual de organización para el SEDIF no se considera el tema de la participación social; no se ha dado seguimiento a los resultados en materia de participación social por parte del SEDIF conjuntamente con los SMDIF a los comités del Programa Desayunos Escolares; el SEDIF no proporcionó capacitación a los integrantes de los comités del programa desayunos escolares en el 85.9% de los comités de participación social de los centros escolares de la muestra de auditoría y no se evaluó la participación social en el Programa Desayunos Escolares.

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



***Apéndices***

*Áreas Revisadas*

El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima (SEDIF).

*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.