

Gobierno del Estado de Durango

Participación Social en el Programa Desayunos Escolares

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 15-A-10000-14-0824

824-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; evaluación de la gestión y resultados de las figuras de participación social en el Programa de Desayunos Escolares, a saber, de los comités del programa desayunos escolares.

Muestra auditada:

36 escuelas primarias beneficiarias

35 comités del programa 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 las 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, para 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 normativa; integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de atención de quejas, denuncias y sugerencias, así como la evaluación de la gestión y resultados encontrados.

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 la Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango; 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 Subdirector de Asistencia Alimentaria de la Dirección de Atención al Desarrollo de la Comunidad del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Durango (SEDIF), se identificó que es el responsable de la coordinación de los comités de padres de familia de desayunos escolares, tiene en el cargo dos años y cuatros meses, como consta en el nombramiento emitido el 4 de febrero de 2013. Sus funciones se encontraron establecidas en el Manual de Organización del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Durango, de las cuales destacan el dotar de asistencia alimentaria a personas con carencia alimentaria, brindar pláticas de orientación y aseguramiento de la calidad de los insumos alimenticios, así como el seguimiento y vigilancia del correcto funcionamiento de los programas de Asistencia Alimentaria; igualmente, se dispone de un Organigrama y un Diagrama de Flujo para el Programa de Desayunos Escolares donde se refleja la incorporación de la participación social (Comité de Padres de Familia de Desayunos Escolares).

Asimismo, se identificó que son cinco personas en el SEDIF que apoyan en la coordinación de la operación de los comités de padres de familia de desayunos escolares, y se lleva un control en Excel, para el registro, supervisión, seguimiento y atención de los comités; adicionalmente, como mecanismo de seguimiento y verificación de la operación de los comités por parte del personal del SEDIF se realizaron rutas de supervisión periódicas a los espacios de alimentación escolar, así como reuniones para capacitación.

En la entidad se suministran desayunos fríos y calientes por medio de dos vías; la primera, previa solicitud de la institución educativa al SEDIF o los SMDIF, y la segunda, por focalización directa; ésta se refiere que el SEDIF y/o los SMDIF realizan la labor de incorporarla al programa, con base en su ubicación en una zona de marginación; se da prioridad a que todos los niños del centro educativo sean beneficiarios del programa; en caso de no ser así, el SEDIF, en coordinación con el Comité de Desayunos Escolares y la Dirección de la escuela, selecciona a los que tengan una mayor carencia alimentaria.

Se identificó que existe comunicación con el SNDIF, específicamente con la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, principalmente con la Dirección de Alimentación por medio de sus diferentes subdirecciones, esta comunicación se realiza vía telefónica, así como por correos electrónicos, como mínimo una vez al mes y una vez al año para capacitación presencial por parte del SNDIF.

2. Se verificó mediante el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango del día 23 de abril de 2015, el Acuerdo por el que el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Durango da a conocer la publicación de las Reglas de Operación de los Programas de Asistencia Social Alimentaria 2015, en donde se establecieron los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones, objetivos, mecánica, seguimiento y demás apartados para la operación del Programa de Desayunos Escolares; asimismo, se comprobó que fueron recibidas vía correo electrónico por la Subdirectora de Normatividad y Control de Programas Alimentarios del SNDIF el día 30 de septiembre de 2015 por medio de la entrega del Informe Parcial de Cumplimiento del Proyecto Estatal Anual 2015 con sus anexos, donde el anexo K fueron las Reglas de Operación; adicionalmente, por medio de consulta directa a 64 integrantes de los comités de padres de familia de desayunos escolares, se verificó que el 96.9% de ellos conoce el contenido de las reglas de operación del programa desayunos escolares, por lo que existió la difusión por parte de las autoridades del SEDIF a los beneficiarios del Programa.

3. Mediante la documentación proporcionada por el SEDIF, se comprobó la entrega vía correo electrónico del Proyecto Estatal Anual 2015 (PEA) y del Informe Parcial de Cumplimiento del Proyecto Estatal Anual 2015 (IPPEA) a la Subdirectora de Normatividad y Control de Programas Alimentarios del SNDIF, los días 30 de enero de 2015 y 30 de septiembre de 2015, respectivamente, como consta en los acuses de recepción. Adicionalmente, se verificó que en el PEA se estableció la planeación estratégica y la operación de los programas alimentarios por desarrollar en la entidad, a saber: el Programa de Atención a Menores de 5 años en Riesgo no escolarizados, el Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables y el Programa de Desayunos Escolares; asimismo, se evidenció que en el PEA se mencionan las funciones de los comités de padres de familia de desayunos escolares.

Integración y Operación

4. Mediante la revisión del Acta Constitutiva del Comité de Desayuno Escolar en una muestra de 37 escuelas beneficiarias del Programa, se constató que 36 (97.3%) presentan el acta de instalación correspondiente; la escuela restante fue dada de baja para el ciclo 2015-2016, debido al poco interés del alumnado en tomar el desayuno. Adicionalmente, mediante la aplicación de un cuestionario de control a 64 padres de familia, miembros del Comité de Padres de Familia de Desayunos Escolares en las escuelas seleccionadas, se encontró que el 95.3% de los padres de familia encuestados señaló que éste se instaló formalmente mediante acta u otro documento similar; de igual manera, que en el 89.1% de los comités, el presidente es un padre de familia, en el 3.1% es docente, y en el 7.8% es una persona distinta; en tanto que el 10.9% de padres de familia respondió que sí existe límite de tiempo en el que se puede ser miembro del comité de participación social y este es durante el ciclo escolar. Adicionalmente, se verificó que la documentación de formalización de los comités fue remitida vía oficio por los SMDIF de Durango y Gómez Palacio para conocimiento del SEDIF, con el propósito de su registro y seguimiento.

5. El SEDIF presentó bitácoras de entrega del desayuno proveniente de Cocina Central y recibos de entrega de despensas para desayunador, que demuestran la participación de los comités de padres de familia de desayunos escolares en las actividades de recepción, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios para el 100.0% de los centros escolares de la muestra de auditoría. Adicionalmente, en consulta directa a 64 integrantes de los comités de padres de familia de desayunos escolares, el 93.8% mencionó que la principal función que desarrolló dentro del Comité fue la distribución y vigilancia de que el consumo sea dentro del centro educativo y durante las primeras tres horas de clase, así como recaudar, controlar y reportar las aportaciones económicas de los beneficiarios, el 89.1% vigiló la adecuada operación del programa, y el 81.3% la recepción y almacenamiento de los insumos que conforman el desayuno escolar; asimismo, el 100.0% manifestó que vigila que los alimentos entregados cumplan con los requisitos nutricionales para prevenir el sobrepeso y obesidad de los niños; el 100.0% indicó que lleva un control de los niños y personas beneficiados con los desayunos; el 100.0% señaló que dispone de un padrón de beneficiarios de los desayunos escolares y el 73.4% comentó que participó en la selección del padrón de beneficiarios de este programa.

6. Como evidencia del seguimiento de los resultados de la operación de los comités de padres de familia de desayunos escolares que realizó conjuntamente con el Sistema Municipal DIF de Durango, el SEDIF proporcionó el formato de Supervisión de Funcionamiento de Desayunos Escolares y el Reporte de Espacios de Alimentación Escolar, en donde se realizó la inspección de los planteles para conocer la situación en la que se desarrolló y operó el programa dentro del centro educativo; sin embargo, no se evidenció dicha acción para los centros educativos beneficiarios del municipio de Gómez Palacio, por lo que no se demostró la atención brindada a las irregularidades detectadas por éstos y la atención ofrecida por las autoridades.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director de Atención al Desarrollo de la Comunidad del SEDIF instruyó al Subdirector de Asistencia Alimentaria para que, en lo subsecuente, conjuntamente con los Sistemas Municipales DIF, dé seguimiento a los resultados de la operación en la totalidad de los comités de padres de

familia de desayunos escolares; atienda las irregularidades detectadas por éstos y recopile la evidencia correspondiente, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

7. Con base en la documentación proporcionada por el SEDIF se verificó que se proporcionó capacitación a los integrantes de los comités de padres de familia de desayunos escolares para el 97.2% de los centros escolares de la muestra auditada. Dicha capacitación se evidenció por medio de las listas de asistencia, y de los trípticos y manuales entregados a los integrantes de los comités. Asimismo, mediante consulta directa con integrantes de estos comités, se corroboró que el 95.3% recibió capacitación sobre sus actividades como miembro de ese comité; de los cuales, el 57.8% indicó que ésta fue proporcionada por el DIF Estatal y el 35.9% por el DIF Municipal; finalmente, el 82.8% señaló que la capacitación que recibió fue suficiente y el 12.5% la calificó como regular.

8. El SEDIF proporcionó evidencia de la capacitación brindada al personal operativo del mismo SEDIF y de los SMDIF por medio de las listas de asistencia referente a los Programas Alimentarios 2015, brindada durante el mes de marzo con sedes en los municipios de Durango, Gómez Palacio y Santiago Papasquiaro. Asimismo, entregó evidencia de la capacitación que recibió el SEDIF por parte de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SMDIF, mediante la minuta del XV Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario llevado a cabo del 11 al 13 de noviembre de 2015, con el objetivo de revisar las directrices para la implementación del Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente y la Estrategia Integral de Asistencia Alimentaria (EIASA), así como la generación de acuerdos que permitan fortalecer los objetivos, normatividad, metas y rendición de cuentas para el ejercicio 2016; además, mediante la lista de asistencia y las constancias de participación del personal del SEDIF, se verificó la capacitación recibida.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

9. Mediante la presentación del apartado 11 referente a Quejas y Denuncias del Acuerdo por el que el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Durango da a conocer la publicación de las Reglas de Operación de los Programas de Asistencia Social Alimentaria 2015, manuales y trípticos proporcionados por el SEDIF, se evidenció que se dieron a conocer los diferentes medios por el cual se realizaron quejas, denuncias o sugerencias referentes al funcionamiento del Programa, a saber: vía telefónica, correo electrónico, reportes escritos y personalmente en la Dirección de Atención al Desarrollo de la Comunidad del SEDIF. Asimismo, mediante el oficio número H80-025/2016 del 9 de junio de 2016, emitido por el Subdirector de Programas Alimentarios del SEDIF, se informó que en el ejercicio 2015 no se recibió en la Subdirección, queja de ningún Comité de Desayunos Escolares o similar, mediante oficio o algún otro escrito, pero por el contrario, los reportes de quejas y denuncias fueron recibidos vía telefónica, ya que para los comités, este es el mecanismo más práctico de emitir sus comentarios; asimismo, señaló que posterior a la recepción de la llamada, el personal asignado a la supervisión de los desayunos escolares, acude de manera personal a la institución involucrada en la queja o sugerencia a corroborar dicho comentario y en su caso tomar las medidas pertinentes; hecho que se evidenció por medio de las visitas de supervisión realizadas y las acciones llevadas a cabo para la resolución de la inconformidad; adicionalmente, como mecanismo de comprobación, se entrevistó a 64 miembros de los

comités de padres de familia de desayunos escolares de la muestra de auditoría, de los cuales, el 93.8% aseguró conocer algún medio para presentar una queja, denuncia o sugerencia y mencionaron que se hizo principalmente vía telefónica, las cuales se dirigieron en un 28.1% al Sistema Municipal del DIF y un 35.9% al Sistema Estatal; asimismo, la percepción de los encuestados a la respuesta de sus quejas, denuncias o sugerencias fue suficiente en un 40.6%, ya que el 42.2% afirmó nunca haber presentado alguna inconformidad.

Evaluación de la Gestión y Resultados

10. El SEDIF proporcionó los indicadores 2015 reportados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda referentes al Fondo de Aportaciones Múltiples para la vertiente de Asistencia Social; sin embargo, no presentó indicadores que reflejen el impacto de la operación de los comités de padres de familia de desayunos escolares en el programa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la Directora General del SEDIF informó que se implementarán evaluaciones estatales del Programa de Desayunos Escolares donde se refleje la participación de los comités de padres de familia del programa dentro de la Matriz de Indicadores de Resultados 2017, así como en el Programa Operativo Anual 2017 por realizarse en los meses de agosto y septiembre del presente año, respectivamente, con lo que se solventa lo observado.

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

FORTALEZAS

- El SEDIF dispuso de un área específica encargada de la coordinación, registro, operación y seguimiento de los comités de padres de familia de desayunos escolares.
- Se elaboraron las Reglas de Operación de los Programas de Asistencia Social Alimentaria 2015; se publicaron por medios de comunicación oficiales y se enviaron al SNDIF para su conocimiento.
- El 96.9% de los integrantes encuestados de los comités de padres de familia de desayunos escolares afirmó conocer el contenido de las reglas de operación del Programa desayunos escolares, por lo que existió la difusión por parte de las autoridades del SEDIF a los beneficiarios del Programa.
- Se elaboró y entregó al SNDIF, el Proyecto Estatal Anual (PEA) y el Informe parcial de cumplimiento de ese proyecto (IPPEA) dentro de los plazos establecidos.
- Se dispuso del Acta Constitutiva del Comité de Desayuno Escolar en el 100.0% de los establecimientos beneficiados por el Programa Desayunos Escolares.
- Existió evidencia de que la documentación de formalización de los comités se hizo del conocimiento al SEDIF por parte de los SMDIF seleccionados.
- Las bitácoras de entrega del desayuno proveniente de cocina central, así como los recibos de entrega de despensas para desayunador se encontraron disponibles, para el 100.0% de los centros escolares beneficiarios.

- De los integrantes encuestados de los comités de padres de familia de desayunos escolares, el 93.8% mencionó que la principal función que desarrolló dentro del Comité fue la distribución y vigilancia de que el consumo sea dentro del centro educativo y durante las primeras tres horas de clase, así como recaudar, controlar y reportar las aportaciones económicas de los beneficiarios, el 89.1% vigiló la adecuada operación del programa, y el 81.3% la recepción y almacenamiento de los insumos que conforman el desayuno escolar.
- Se evidenció la capacitación brindada al 97.2% de los comités de padres de familia de desayunos escolares para el desarrollo de sus actividades; asimismo, el 95.3% de los integrantes encuestados afirmó haber recibido capacitación y explicación de cómo realizar sus actividades.
- El SEDIF capacitó y comunicó las actividades del Programa de Desayunos Escolares al personal correspondiente del mismo SEDIF y de los SMDIF; además, se verificó que personal del SEDIF fue capacitado por las representaciones federales.
- El SEDIF puso a disposición de los beneficiarios del Programa, así como de los integrantes de los comités, mecanismos para la presentación y atención de quejas y denuncias por medio de línea telefónica, correo electrónico, reportes escritos y personalmente.
- El 93.8% de los miembros entrevistados de los comités de padres de familia de desayunos escolares aseguró conocer algún medio para presentar una queja, denuncia o sugerencia y aseveraron que se hizo principalmente vía telefónica; asimismo, la percepción de los encuestados a la respuesta de sus quejas, denuncias o sugerencias fue suficiente en un 40.6%, ya que el 42.2% afirmó nunca haber presentado alguna inconformidad.

DEBILIDADES

- No se evidenció en el 100.0% el seguimiento a los resultados de la operación de los comités de padres de familia de desayunos escolares en el desarrollo de sus actividades; por lo que, no se demostró la atención brindada a las irregularidades detectadas por éstos y la atención ofrecida por las autoridades.
- El SEDIF no presentó evaluaciones que reflejen el impacto de la operación de los comités de padres de familia de desayunos escolares en el Programa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Director de Atención al Desarrollo de la Comunidad del SEDIF instruyó al Subdirector de Asistencia Alimentaria para que, en lo subsecuente, conjuntamente con los Sistemas Municipales DIF de seguimiento a los resultados de la operación en la totalidad de los comités de padres de familia de desayunos escolares; atienda a las irregularidades detectadas por éstos y recopile la evidencia correspondiente; adicionalmente, la Directora General del SEDIF informó que se implementarán evaluaciones estatales del Programa de Desayunos Escolares donde se refleje la participación de los comités de padres de familia del Programa dentro de la Matriz de Indicadores de Resultados 2017, así como en el Programa Operativo Anual 2017 por realizarse

en los meses de agosto y septiembre del presente año respectivamente, con lo que se atienden a las debilidades detectadas, con lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en el Programa de 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(aron) 3 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 la Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango, revisó una muestra de 36 escuelas primarias beneficiarias y 35 comités del programa desayunos escolares. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Durango existe avance en la estrategia de impulsar la participación social en el Programa de Desayunos Escolares mediante la constitución, coordinación, registro, operación y seguimiento de los comités de desayunos escolares ya que se realizó la adecuada difusión de las reglas de operación del programa entre los beneficiarios del programa, la capacitación de los integrantes de los comités, así como la captación y resolución de quejas y denuncias por parte de las autoridades; adicionalmente, se entregaron en tiempo y forma el PEA y el IPPEA a la instancia coordinadora nacional. No obstante, existen áreas de mejora que requieren mayor esfuerzo, tal es el caso del seguimiento de los resultados de la operación en la totalidad los comités de padres de familia de desayunos escolares en el desarrollo de sus actividades por lo que no se demostró la atención brindada a las irregularidades detectadas por éstos y la atención ofrecida por las autoridades; asimismo, no se realizaron evaluaciones que reflejen el impacto de la operación de los comités de padres de familia de desayunos escolares en el programa. Es importante señalar que en todos estos casos ya se dispone de la instrucción del SEDIF para que en el próximo ejercicio se subsanen las insuficiencias señaladas.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Durango 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

Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Durango (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.