

Gobierno del Estado de Nuevo León

Participación Social en el Programa Desayunos Escolares

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 15-A-19000-14-1137

1137-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 de Desayunos Escolares, a saber, de los comités de desayunos escolares.

Muestra auditada:

98 escuelas primarias beneficiarias

96 comités de control y vigilancia de los 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, deberán 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 Auditoría Superior del Estado de Nuevo León; consideró el marco jurídico de la ASF y se desarrolló en un ambiente de estrecha coordinación con esa entidad de fiscalización.

Resultados

Normativa

1. En entrevistas con el personal designado, se identificó que existe un área encargada de la coordinación de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares en el SEDIF de Nuevo León. A nivel estatal, el área se denomina Departamento de Desayunos Escolares, dentro de la Subdirección de Programas de Asistencia Alimentaria Federales de la Dirección de Asistencia Social, tal como aparece en el organigrama del SEDIF. La operación del programa se realiza de manera directa por parte del SEDIF en las escuelas ubicadas en los municipios del área metropolitana: Apodaca, Gral. Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina, debido a la logística que se plantea en sus reglas de operación.

El área coordinadora dispone de 15 personas para apoyar la operación del Programa Desayunos Escolares (PDE) a nivel estatal. En el Manual de Políticas y Procedimientos específico del programa emitido por el SEDIF se determinaron los procesos y las áreas responsables para el correcto funcionamiento del programa, y entre las tareas que corresponden al área coordinadora se incluyeron la integración y posterior supervisión de los

comités de control y vigilancia de los desayunos escolares y a los centros escolares para dar seguimiento al cumplimiento de las reglas de operación. Adicionalmente, el SEDIF entregó una base de datos donde se especifica el número total de comités conformados por ciclo escolar, la modalidad de operación y el centro escolar al que pertenecen.

De acuerdo con la información revisada y la entrevista realizada, en la entidad federativa se suministraron desayunos escolares únicamente en modalidad frío, debido a que se considera que los padres de familia no tendrían la disponibilidad de tiempo necesaria para preparar los desayunos en modalidad caliente por sus actividades laborales. Por otra parte, se verificó la existencia de comunicación entre la Dirección General del SEDIF Nuevo León y la Subdirección de Evaluación y Seguimiento del SNDIF, por medio de correos electrónicos. Esta comunicación se estableció de forma mensual para los asuntos concernientes con la información de la operación del Programa Desayunos Escolares y de manera semestral para asuntos relacionados con la conformación y control de los comités de participación social.

2. Se verificó que en el estado de Nuevo León se elaboraron las Reglas de Operación 2015 del Programa Desayunos Escolares emitidas por el SEDIF, mismas que fueron publicadas el 30 de enero de 2015 en el periódico oficial del estado. Asimismo, se comprobó la entrega de este documento al SNDIF, mediante la revisión del anexo K del Informe Parcial de Cumplimiento del Proyecto Estatal Anual (IPPEA) de 2015. De la revisión de los 96 cuestionarios aplicados a integrantes de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares de las escuelas de la muestra auditada, se verificó que el 94.8% mencionó que conoce el contenido de las reglas de operación de este programa.

3. Con base en la información proporcionada por el SEDIF, se constató la elaboración y entrega al SNDIF tanto del PEA como del IPPEA dentro de las fechas establecidas por el SNDIF. Por otra parte, se verificó que el PEA contiene las acciones que deberá realizar el SEDIF con respecto a la creación, entrega de insumos y supervisión de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares.

Integración y Operación

4. De acuerdo con información oficial, al cierre del ciclo escolar 2015-2016, se reportaron en operación 5,511 escuelas de educación básica en el estado de Nuevo León; el SEDIF reportó que en 2015 se beneficiaron 1,753 escuelas de educación básica con el Programa Desayunos Escolares, en el cual se entregaron desayunos en modalidad frío a 72,200 niños beneficiados con 12,300,321 raciones entregadas en el año.

A partir de la evidencia documental proporcionada, se constató que el 100.0% de las escuelas seleccionadas para la muestra auditada presentó el acta de instalación del Comité de Control y Vigilancia de los Desayunos Escolares; estas actas contienen en su totalidad la firma de conformidad de los integrantes del comité, de las autoridades escolares y de las autoridades del SEDIF. Adicionalmente, en consulta directa con los padres de familia integrantes del Comité de Control y Vigilancia de los Desayunos Escolares en las escuelas seleccionadas, el 99.0% señaló que éste se instaló formalmente mediante acta u otro documento similar; el 93.8% mencionó que el presidente del comité es un padre de familia; y el 46.9% respondió que existe límite de tiempo en el que se puede ser miembro del comité y este periodo oscila entre uno y dos años.

5. El SEDIF dispuso de evidencia documental que demostró la participación de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares en las actividades de recepción, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios, mediante los recibos de aportación económica para el fortalecimiento de programas alimentarios para el 100.0% de las escuelas de la muestra, documentos en los cuales se constató la entrega del producto que comprende el apoyo alimentario, así como el compromiso por parte del comité para depositar la cuota de recuperación establecida de manera mensual para cada centro escolar, con firma de conformidad de integrantes del comité.

Adicionalmente, en consulta directa con integrantes de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares, el 95.8% afirmó que el comité en el que participa realiza actividades para desayunos de modalidad frío. Respecto de las principales funciones que debe desempeñar el comité de acuerdo con la normativa, los entrevistados mencionaron que éstas consisten en vigilar la adecuada operación del programa en el 92.7% de los casos; recepción y almacenamiento de los insumos que conforman el desayuno escolar, 83.3%; guardia y custodia de los productos que integran el desayuno, 77.1%; preparación de desayunos, 32.3%; distribuir y vigilar que su consumo sea dentro del centro educativo y durante la primeras tres horas de clase, 93.8%; recaudar, controlar y reportar las aportaciones económicas de los beneficiarios, 83.3%; reportar las irregularidades detectadas, 67.7%; y en otras actividades, el 36.5% destacó principalmente la limpieza de las áreas del comedor. Además, el 100.0% afirmó que su comité vigila que los alimentos entregados cumplan con los requisitos nutricionales para prevenir el sobrepeso y la obesidad de los niños. Finalmente, el 92.7% de los integrantes de los comités consultados, afirmó que disponen de un padrón de beneficiarios de los desayunos escolares; el 84.4% respondió que se lleva un control de los niños y personas beneficiadas con los desayunos; y el 37.5% señaló que el comité participó en la selección del padrón de beneficiarios.

6. Con base en la información proporcionada por el SEDIF se verificó que existieron mecanismos para la supervisión y seguimiento de los resultados de la operación de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares; actividad que se evidenció mediante las bitácoras de las visitas de supervisión realizadas por el personal del SEDIF en diarios de campo, para el 100.0% de las escuelas seleccionadas de la muestra auditada, en donde se reportaron los hallazgos de la operación del programa, así como la entrega de materiales de trabajo al comité. Adicionalmente, se entregaron las cédulas de datos generales del centro escolar para el 92.7% de las escuelas seleccionadas de la muestra, en las cuales se registró si los integrantes del comité fueron padres de familia o docentes, la matrícula beneficiada y si se dispuso de espacios adecuados para el resguardo del desayuno escolar.

Capacitación y Asistencia

7. El SEDIF entregó evidencia documental de la capacitación y asesoría otorgada a los integrantes de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares para el cumplimiento de sus actividades, mediante los acuses de recibo de los oficios de invitación a los directivos e integrantes del Comité de Control y Vigilancia de los Desayunos Escolares de los planteles escolares beneficiados con el programa, así como las listas de asistencia de las reuniones informativas en relación con las funciones de los integrantes del comité, realizadas en los meses de noviembre y diciembre de 2015, por el personal del SEDIF. Con la revisión de

estos documentos se constató que se dispuso del 89.6% de los oficios de invitación y el 83.3% de las listas de asistencia de las escuelas seleccionadas de la muestra de auditoría.

Adicionalmente, en consulta directa con integrantes de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares, el 95.8% manifestó que recibió capacitación sobre sus actividades. De ellos, el 84.8% indicó que ésta fue otorgada por el SEDIF y el 15.2% por el director del centro escolar. De manera adicional, el 97.8% de los entrevistados consideró que la capacitación recibida fue suficiente y el 2.2% mencionó que fue regular.

8. De acuerdo con la información proporcionada por el SEDIF, se determinó que la ejecución del PDE en la entidad federativa se lleva a cabo en dos modalidades: 1) Operación en coordinación con los SMDIF y 2) Operación directa del DIF Nuevo León a los planteles escolares, de conformidad con las reglas de operación del programa. Mediante oficio emitido por la Directora de Asistencia Social se informó que el SEDIF tiene a su cargo la operación del programa en las escuelas ubicadas en los municipios del área metropolitana, por lo que no existió involucramiento ni capacitación a los SMDIF de los municipios de la muestra (Monterrey, Apodaca y San Nicolás de los Garza).

Adicionalmente, como evidencia de la capacitación otorgada a otros municipios, donde se opera el programa de manera coordinada, se entregó un ejemplo del acuse de recibo del oficio circular dirigido a directores y personal operativo del PDE en los SMDIF, mediante el cual se les convocó a una reunión de trabajo con la finalidad de realizar la planeación de actividades del PDE correspondiente al ciclo escolar 2015-2016.

Por otra parte, se entregó como evidencia de la capacitación recibida por parte del SNDIF copia de la Minuta del XV Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario, llevado a cabo en la Ciudad de México del 11 al 13 de noviembre de 2015, con el objetivo de otorgar asesoría y capacitación sobre la Estrategia Integral de Asistencia Social (EIASA), y en la cual se constató la participación de la Coordinadora de Programas de Asistencia Alimentaria Federales del SEDIF. Asimismo, se entregó copia del oficio mediante el cual se le informó al SEDIF sobre la visita de seguimiento y asesoría en la orientación y operación de la EIASA, a realizarse por parte del SNDIF los días 23, 24 y 25 de septiembre de 2015 en el estado.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

9. El SEDIF entregó como evidencia de los mecanismos disponibles para la presentación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los beneficiarios del Programa Desayunos Escolares y de los integrantes de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares, trípticos informativos tanto de la operación del programa como de los comités, que son distribuidos en los planteles escolares y que contienen los datos de contacto, como números telefónicos, correos electrónicos y domicilio, de la Jefatura de Desayunos Escolares en el SEDIF, responsable de la operación del programa. Asimismo, se entregó un cartel informativo de las actividades de control, recepción y resguardo de los desayunos escolares, el cual contiene los datos de contacto mencionados anteriormente. Dichos carteles se encontraron a la vista en los centros escolares visitados por el equipo auditor en el levantamiento de cuestionarios a los integrantes de los comités.

Adicionalmente, mediante el cuestionario aplicado a integrantes de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares, el 86.5% mencionó que se puso a su disposición algún

medio para la presentación de quejas, denuncias o sugerencias, y que éstos consistieron en número de teléfono, correo electrónico y reuniones con el responsable del centro escolar o con el personal del SEDIF. Cabe señalar, que el 100.0% de los integrantes del comité que manifestaron haber presentado alguna queja, denuncia o sugerencia, indicaron haberlas dirigido al SEDIF y, con respecto a la percepción de los entrevistados sobre la respuesta recibida, ésta fue suficiente para el 83.4%, regular para el 13.3% y no contestaron en el 3.3% de los casos.

Evaluación de la Gestión y Resultados

10. El SEDIF entregó como evidencia de las evaluaciones realizadas al PDE la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Alimentario del Fondo de Aportaciones Múltiples 2013, en donde se revisó el diseño y operación del programa, así como su Matriz de Indicadores para Resultados, con la finalidad de proveer información para retroalimentar su gestión y resultados. Sin embargo, dicha evaluación no incluyó al proceso de participación social en el Programa Desayunos Escolares, además de no pertenecer al periodo de revisión de la auditoría.

El Director General del SEDIF de Nuevo León, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a la Directora de Asistencia Social de este organismo para que utilice los reportes obtenidos, tanto por los SMDIF como por el SEDIF, durante las visitas de supervisión y seguimiento a los centros escolares donde operan los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares para elaborar una evaluación de gestión y resultados de esta figura de participación social y con ello, evite debilidades en su operación, 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, se identificó que la figura denominada Comité de Control y Vigilancia de los Desayunos Escolares tuvo fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- Se identificó que existe un área encargada de la coordinación de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares en el SEDIF de Nuevo León, y que opera directamente el programa en los municipios de la zona metropolitana, que incluyen a los de la muestra: Apodaca, Monterrey y San Nicolás de los Garza.
- Se constató la elaboración y publicación de las reglas de operación del Programa Desayunos Escolares (PDE) en la entidad federativa para el 2015, así como su difusión entre los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares.
- Se constató la elaboración y entrega al SNDIF del PEA, así como del IPPEA en las fechas establecidas en la normativa.
- Se entregó evidencia de la capacitación recibida por parte del SNDIF al personal encargado de la operación del programa en el SEDIF.
- Se entregó evidencia de la participación de los comités del programa en las actividades de recepción, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios mediante los recibos de aportación económica donde se incluyó la firma de conformidad de la

autoridad escolar y de los integrantes de los comités, para el 100.0% de las escuelas de la muestra.

- Se presentó evidencia de los mecanismos utilizados para el seguimiento y supervisión de la operación de los comités, mediante las bitácoras de supervisión, en donde se reportaron los hallazgos de la operación del programa para el 100.0% de las escuelas de la muestra.
- Existió evidencia de la capacitación y asesoría otorgada a los integrantes de los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares de las escuelas de la muestra auditada, mediante oficios de invitación y listas de asistencia de los integrantes del comité a las reuniones de capacitación otorgadas por el personal del SEDIF.
- El SEDIF dispuso de evidencia para verificar la instalación, disposición o uso de mecanismos para la presentación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los miembros del Comité de Control y Vigilancia de los Desayunos Escolares, mediante los trípticos informativos del PDE y de la operación de los comités de participación social, así como un cartel informativo donde se observan los datos de contacto (nombre, teléfono, correo electrónico y domicilio) de los responsables de la operación del programa.

DEBILIDADES

- El SEDIF presentó una evaluación de consistencia y resultados del programa alimentario del Fondo de Aportaciones Múltiples del año 2013; donde se revisó la Matriz de Indicadores para Resultados, sin embargo, en ella no se incluyó la revisión del proceso de participación social en el programa y no correspondió con el periodo de la revisión de la auditoría.

El Director General del SEDIF de Nuevo León, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a la Directora de Asistencia Social de este organismo para que utilice los reportes obtenidos, tanto por los SMDIF como por el SEDIF, durante las visitas de supervisión y seguimiento a los centros escolares donde operan los comités de control y vigilancia de los desayunos escolares para elaborar una evaluación de gestión y resultados de esta figura de participación social y con ello evite debilidades en su operación, 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(aron) 2 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 Auditoría Superior del Estado de Nuevo León, revisó una muestra de 98 escuelas primarias beneficiarias y 96 comités de control y vigilancia de los desayunos escolares. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Nuevo León existe un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el Programa Desayunos Escolares, mediante la constitución de los comités del Programa Desayunos Escolares; la entrega de evidencia de la participación de estos comités en las actividades de recepción, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios para la totalidad de las escuelas de la muestra auditada, así como evidencia del seguimiento a sus actividades por parte del SEDIF; asimismo, se demostró la capacitación y asesoría otorgadas por el SEDIF a los integrantes de los comités y la existencia de mecanismos para la presentación y atención de quejas, denuncias y sugerencias al alcance de los comités y beneficiarios del programa. No obstante, existen áreas de mejora que requieren mayor esfuerzo, como el hecho de que no se contó con una evaluación donde se revisara al proceso de participación social. Cabe aclarar que ya se dispone de la instrucción girada por el SEDIF para que en el próximo ejercicio se subsanen las insuficiencias señaladas.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Nuevo León 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 de Nuevo León (SEDIF de Nuevo León).

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.