

Gobierno del Estado de Quintana Roo

Participación Social en el Programa Desayunos Escolares

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 15-A-23000-14-1288

1288-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 Desayunos Escolares, a saber, de los comités del programa de desayunos escolares.

Muestra

54 escuelas preescolar y primaria beneficiarias.

73 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, son una de las figuras consolidadas dentro de la 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 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, entregar al SNDIF 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 del 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 objeto de coordinar y fortalecer las acciones de fiscalización de 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 Quintana Roo; 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 Dirección de Desarrollo Comunitario, cuyo puesto de titular, desde marzo, se encuentra vacante; sin embargo, esta dirección no se encarga específicamente de coordinar los comités de participación social o de revisar el tema de participación social, pues su labor está enfocada en la administración, seguimiento y atención del programa.

Asimismo, se identificó que únicamente 5 personas son las que apoyan la coordinación de la operación de los comités de participación social en el SEDIF; existe un manual de organización en el cual se especifican las atribuciones de la dirección; sin embargo, no se dispone de un manual específico que establezca funciones referentes a la participación social, y se argumenta que se elaboró un proyecto que se encuentra en proceso de revisión por parte del área jurídica.

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

En la entidad se suministran desayunos fríos y calientes, mediante la dinámica siguiente: en los desayunos fríos el proveedor entrega directamente al área del SMDIF encargada del programa, y en los desayunos calientes el proveedor entrega los insumos en cada espacio alimentario, los cuales son supervisados por personal del área alimentaria del SEDIF.

Además, se constató que la Dirección de Desarrollo Comunitario del SEDIF se comunica con el SNDIF, a través de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, mediante asesorías vía telefónica, correos electrónicos en temas relacionados con el PEA y el IPPEA y a través de dos reuniones anuales.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subdirector Operativo del DIF Quintana Roo para que, en lo sucesivo, se coordinen los comités de participación social, se registren y dé seguimiento de los mismos, por lo que se solventa lo observado.

2. De acuerdo con la información proporcionada por el personal encargado de la operación del Programa Desayunos Escolares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo, se constató que existen las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares, las cuales fueron publicadas en el Periódico Oficial del estado; sin embargo, no se presentó evidencia de su envío al SNDIF.

Asimismo, como parte de los trabajos de auditoría se aplicó un cuestionario en una muestra de escuelas de nivel preescolar y de primaria del estado de Quintana Roo, a cuya aplicación acudieron 73 miembros de los comités del Programa Desayunos Escolares y se obtuvieron los resultados siguientes: el 98.6% mencionó que conoce el contenido de las reglas de operación del programa desayunos escolares en el estado, y es el coordinador del programa quien se las dio a conocer en el 45.7% de los casos, el DIF municipal en el 32.9% y el resto mencionó otros; por otra parte, el 1.4% desconoce dichas reglas, principalmente por que no estuvieron en la capacitación inicial.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subdirector Operativo del DIF Quintana Roo para que, en lo sucesivo, se den a conocer las reglas de operación del sistema a los integrantes de los comités de participación social del Programa Desayunos Escolares; asimismo, de existir modificaciones a las mismas, se entreguen al SNDIF y que se disponga de la evidencia que lo compruebe, por lo que se solventa lo observado.

3. En reunión con el personal coordinador del Programa Desayunos Escolares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo, se constató la elaboración y entrega al SNDIF del Proyecto Estatal Anual (PEA) el 25 de enero de 2015 y del Informe parcial de cumplimiento del Proyecto Estatal Anual (IPPEA), el 21 de septiembre de 2015, ambos dentro de las fechas que establece la normativa. Asimismo, se verificó que el Proyecto Estatal Anual (PEA) contiene las acciones que deberá realizar el SEDIF de Quintana

Roo, en el ejercicio subsecuente conforme a la problemática alimentaria y a su capacidad para dar respuesta.

Integración y Operación

4. De acuerdo con la documentación proporcionada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo, se constató que el 39.7% de las 629 escuelas de preescolar y primaria de sostenimiento federal que funcionan en el estado disponen de un Comité de Participación Social del Programa Desayunos Escolares instalado; de la muestra examinada de 54 escuelas, se constató que sólo el 7.0% presentó el acta de instalación del comité. Además, se informó que las actas de aceptación e integración de los comités se encuentran en resguardo de los SMDIF.

Asimismo, mediante la aplicación de un cuestionario a 73 padres de familia miembros de los comités de participación social del Programa Desayunos Escolares de la muestra seleccionada, se encontró que el 90.4% de los padres de familia respondió que el comité se instaló formalmente mediante acta u otro documento similar; asimismo, en el 94.5% de los comités el presidente es un padre de familia; en tanto que, el 91.8% de padres de familia respondió que existe límite de tiempo en el que se puede ser miembro del comité, el cual es de un año o un ciclo escolar.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subdirector Operativo del DIF Quintana Roo para que, en lo sucesivo, se disponga de las actas de instalación y la demás evidencia que compruebe la conformación e instalación de los comités de participación social del Programa Desayunos Escolares y de esta manera cumplir con la normativa, por lo que se solventa lo observado.

5. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo presentó los recibos de los productos adquiridos con el Programa Desayunos Escolares en sus dos modalidades, fríos y calientes, de los municipios que conforman la entidad; sin embargo, no se presentó evidencia de la participación de los comités del programa en las actividades de recepción, preparación, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios. Adicionalmente, en la consulta directa a los miembros de los comités de participación social, el 87.9% manifestó que participa en las principales funciones que debe desempeñar de acuerdo con la normativa; el 100.0% argumentó que vigila que los alimentos entregados cumplan con los requisitos nutricionales para prevenir el sobrepeso y obesidad de los niños; el 75.3% indicó que lleva un control de los niños y personas beneficiados con los desayunos; el 80.8% dispone de un padrón de beneficiarios de los desayunos escolares; y el 100.0% respondió que participó en la selección del padrón de beneficiarios del programa.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subdirector Operativo del DIF Quintana Roo para que, en lo sucesivo, se incorpore a los integrantes de los comités de participación social del Programa Desayunos Escolares en las actividades de recepción, preparación, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios, y se disponga de evidencia que compruebe lo anterior, por lo que se solventa lo observado.

6. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo informó que el SEDIF, en conjunto con los SMDIF, no ha dado seguimiento a los resultados de la participación social de los comités del programa desayunos escolares.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subdirector Operativo del DIF Quintana Roo para que, en lo sucesivo, en conjunto con los SMDIF, se dé seguimiento a los resultados de la participación social de los comités del Programa Desayunos Escolares, por lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

7. Con el análisis de la documentación proporcionada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo, se determinó que en el 83.4% de los centros escolares de la muestra de auditoría, no se proporcionó capacitación a los integrantes de los comités del programa desayunos escolares. Asimismo, en consulta directa a los miembros de estos comités de participación social, se manifestó que el 2.7% no recibió capacitación sobre sus actividades como miembro de este comité. De los que recibieron capacitación, el 1.4% indicó que ésta fue proporcionada por el DIF Nacional, el 11.0% por el DIF Estatal, el 41.1% por el DIF Municipal, y el resto no lo especificó; finalmente, el 11.0% señaló que la capacitación que recibió fue regular.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subdirector Operativo del DIF Quintana Roo para que, en lo sucesivo, se capacite a los integrantes de los comités de participación social del Programa Desayunos Escolares, y se disponga de evidencia de las convocatorias, listas de asistencia, fotografías, entre otras, de las capacitaciones impartidas, por lo que se solventa lo observado.

8. De acuerdo con la información proporcionada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo, se informó que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia brinda asesoría vía telefónica al SEDIF, además de llevar a cabo reuniones dos veces al año; en una, acudió personal del SMDIF al SEDIF de la entidad, y en la segunda se reunieron todos los SEDIF del país en la sede que determinó la instancia federal; sin embargo, el SEDIF no capacitó a su personal ni a los SMDIF respecto a las actividades del programa.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subdirector Operativo del DIF Quintana Roo para que, en lo sucesivo, se capacite al personal del SEDIF y a los SMDIF, y se soliciten, a la instancia federal del DIF capacitaciones y se disponga de evidencia de lo anterior, por lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

9. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo informó que, respecto a la evidencia que compruebe que se puso a disposición de los comités o beneficiarios del programa desayunos escolares, los mecanismos locales de atención de quejas, denuncias y sugerencias, que fueron recibidas y se les dio atención y seguimiento por parte del SMDIF o del SEDIF, esta última instancia pone a disposición de los beneficiarios del

Programa Desayunos Escolares y de los comités de participación social, un número telefónico en el cual se pueden recibir dudas, quejas, denuncias y sugerencias; sin embargo, a la fecha se han recibido pocas y han sido de forma personal, por lo tanto tampoco ha existido seguimiento; asimismo, con la aplicación de cuestionarios a los miembros de los comités de la muestra de auditoría, se constató que el 86.3% de los padres contestó que el DIF estatal o municipal puso a su alcance los medios para presentar quejas, denuncias o sugerencias, y fue el DIF municipal quien las atendió en el 52.1% de los casos, asimismo, la respuesta proporcionada por las autoridades fue suficiente en el 60.3% de los encuestados.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subdirector Operativo del DIF Quintana Roo para que, en lo sucesivo, se fortalezca el mecanismo de atención a las quejas, denuncias y sugerencias de los comités de participación social, y se lleve a cabo un registro de la captación y seguimiento de las mismas, a fin de disponer de evidencia de las acciones realizadas por el SEDIF, por lo que se solventa lo observado.

Evaluación de la Gestión y Resultados

10. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo informó que, respecto de la evaluación estatal del programa desayunos escolares, se está evaluando el Fondo de Aportaciones Múltiples donde se integra el componente de asistencia social y en él se ubica al programa desayunos escolares; sin embargo, esta evaluación no contempla un apartado que contenga la participación social en dicho programa.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subdirector Operativo del DIF Quintana Roo para que, en lo sucesivo, se realicen las gestiones a fin de que el tema de los comités de participación social del Programa Desayunos Escolares se contemple en la evaluación del Fondo de Aportaciones Múltiples y de esta manera cumplir con la normativa, por 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 Quintana Roo, 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 el Programa Desayunos Escolares denominada Dirección de Desarrollo Comunitario.
- Disponen de un manual de organización en el cual se especifican las atribuciones de la Dirección de Desarrollo Comunitario.
- Se lleva a cabo comunicación entre la Dirección de Desarrollo Comunitario del SEDIF con la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF.
- Se elaboraron las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares y fueron publicadas en el Periódico Oficial del estado de Quintana Roo.

- Se elaboraron y entregaron 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 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia brinda asesoría vía telefónica al SEDIF, además de llevar a cabo dos reuniones al año.
- El SEDIF puso a disposición de los beneficiarios del Programa Desayunos Escolares y de los comités de participación social un número telefónico en el cual se pueden recibir dudas, quejas, denuncias y sugerencias.
- Se evaluó el Fondo de Aportaciones Múltiples donde se integra el componente de asistencia social y en él se ubica al programa desayunos escolares.

DEBILIDADES

- No existe un área específica encargada de la coordinación de los comités de participación social.
- No se dispone de un manual específico para la Dirección de Desarrollo Comunitario que establezca funciones referentes a la participación social.
- No hay evidencia de la entrega de las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares a la instancia federal (SNDIF).
- El 60.3% de las 629 escuelas preescolar y primaria de sostenimiento federal, que funciona en el estado, dispone de un Comité de Participación Social del Programa Desayunos Escolares instalado.
- No se constató la participación de los comités del programa en las actividades de recepción, preparación, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios.
- El SEDIF, en conjunto con los SMDIF, no ha dado seguimiento a los resultados de la participación social de los comités del programa desayunos escolares.
- No se proporcionó capacitación a los integrantes de los comités del programa desayunos escolares.
- El SEDIF no brindó capacitación a su personal ni a los SMDIF respecto a las actividades del programa de desayunos escolares.
- No se ha dado seguimiento a las dudas, quejas, denuncias y sugerencias de los beneficiarios y comités de participación social del programa Desayunos Escolares.
- La evaluación del Fondo de Aportaciones Múltiples no contempla un apartado que contenga la participación social en el Programa Desayunos Escolares.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Quintana Roo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Subdirector Operativo del DIF Quintana Roo para que, en lo sucesivo, se realicen las actividades necesarias para convertir las debilidades detectadas durante la auditoría en fortalezas y así dar cumplimiento a la normativa, por lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en el Programa Desayunos Escolares impidieron 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) 10 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 Quintana Roo, revisó una muestra de 54 escuelas preescolar y primaria beneficiadas con el Programa Desayunos Escolares, de los cuales acudieron 73 padres de familia miembros de los comités a la aplicación del cuestionario. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el estado de Quintana Roo existe un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el Programa Desayunos Escolares mediante la constitución de los comités comunitarios de contraloría social del Programa Desayunos Escolares. No obstante, existen áreas de mejora que requieren mayor esfuerzo, como el hecho de que no existe un área específica encargada de la coordinación de los comités de participación social; no se dispone de un manual específico que establezca funciones referentes a la participación social; no se constató la participación de los comités del programa en las actividades de recepción, preparación, entrega y vigilancia de los apoyos alimentarios; el SEDIF, en conjunto con los SMDIF, no dio seguimiento a los resultados de la participación de los comités del programa desayunos escolares; no se capacitó a los integrantes de los comités del programa desayunos escolares; el SEDIF no capacitó a su personal ni a los SMDIF respecto a las actividades del programa desayunos escolares; no se ha dado seguimiento a las dudas, quejas, denuncias y sugerencias de los beneficiarios y comités de participación social del Programa Desayunos Escolares, y en la evaluación del Fondo de Aportaciones Múltiples no se contempla un apartado que contenga la participación social en el Programa Desayunos Escolares.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Quintana Roo 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 para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo (Sistema DIF del Estado de Quintana Roo).

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.