



Programa Auditado: Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE)

VERSIÓN PÚBLICA - Art. 30 y Art. 6 Lit. "A" de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), referente a la supresión de datos personales.

INFORME DE AUDITORÍA INTERNA

Ref. MINED/DAI/GAO/NA-056-2014

Auditoría de Examen Especial

De Tipo Operativo

A la asignación y ejecución del Programa de Alimentación y Salud Escolar en las instituciones de media (PASE)

Correspondiente al periodo de 1 de Enero al 31 de Agosto 2014

Con actualización de Control Interno al 30 de abril 2015

Versión Pública



San Salvador, noviembre de 2015

MISIÓN DE LA DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA: Somos un Equipo que proveemos servicios de Aseguramiento y Consultoría de forma independiente y objetiva, mediante un enfoque sistemático y disciplinado, evaluando y promoviendo la mejora de los procesos claves del control interno del Ministerio de Educación

VISIÓN DE LA DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA: Ser un equipo de profesionales que aplique estándares internacionales de auditoría interna; coadyuvando a la mejora de la calidad educativa.

...*Tras ejes transversales del Nuevo Modelo Educativo: la Ciencia y la Tecnología, el arte y la cultura y la recreación y Deporte.*...

DESTINATARIOS

Dirigido a Titular:

Carlos Mauricio Canjura Linares/Ministro de Educación ⁽¹⁾

Con Copia:

1. Responsables del Sistema de Control Interno:

- Renzo Uriel Valencia Arana/Ex Director Nacional de Educación y actual Director de Nacional Gestión Educativa ⁽²⁾
- Sandra Elizabeth Alas Guidos/Ex Directora Nacional de Gestión Departamental y actual Directora Nacional de Educación Básica ⁽²⁾
- Melida Hernandez de Barrera /Ex Directora Nacional de Administración y actual Directora Nacional de Prevención y Programas Sociales ⁽²⁾
- Leonardo Alfredo Quiroa Hernandez /Gerencia del Programa de Alimentación y Salud Escolar ⁽²⁾

2. Funcionario/as, Empleado/as y/o Tercero/as Relacionado/as:

- Dirección de Auditoría Cuatro/Corte de Cuentas de la República ⁽¹⁾

EQUIPO DE TRABAJO

- Gerardo Rodríguez Martínez/Auditor
- Claudia Sánchez de Roque/Gerente de Auditoría Operacional
- Morena Salinas de Mena/Directora de Auditoría Interna



⁽¹⁾ Informe de Auditoría notificado [Art. 37 LCCR] y [Art. 156 NAIG].

⁽²⁾ Informe de Auditoría [Art. 156 NAIG] y Responsable(s) de Control Interno [Art. 5 NTCIE]

INDICE

I. INTRODUCCION.....	4
II. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	4
III. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	5
IV. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS:.....	5
V. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	5
VI. RECOMENDACIONES.....	10
VII. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES.....	11
VIII. CONCLUSIÓN DEL EXAMEN.....	11
IX. PARRAFO ACLARATORIO.....	11
X. AGRADECIMIENTOS.....	11
XI. LUGAR Y FECHA.....	11
XII. SIGLAS Y ACRONIMOS.....	12

Versión Pública



I. INTRODUCCION

El presente Examen Especial de Tipo Operativo a la Auditoría a la asignación y ejecución del Programa de Alimentación y Salud Escolar en las instituciones de educación media, es la primera que se práctica por esta Dirección; ya que el programa ha sido enfocado en sus inicios a los niveles de parvularia y básica.

En la actualidad, el PASE es un programa insignia del Plan Social Educativo 2009-2014 "Vamos a la Escuela" que, se ha extendido hasta noveno grado. Para el año 2012 ha logrado aumentar la cobertura a 1,339,726 estudiantes distribuidos en 4,956 Centros Educativos que incluyen 233 Centros de Atención Inicial del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA). También en el año 2013 en cumplimiento con la ampliación del PASE el Ministerio de Educación brindará, por primera vez, el refrigerio escolar a 150 mil estudiantes de bachillerato de 500 centros educativos de media.

Desde el año 2013, el PASE implementa una estrategia de focalización, en donde se mantiene la atención a la totalidad de centros educativos, pero se destina mayor cantidad de recursos a donde más se necesita.

El PASE integra tres componentes: 1. **Refrigerio Escolar**, 2. **Fortalecimiento y desarrollo de la comunidad educativa** y 3. **Huertos Escolares**; y es acompañado de otras actividades dirigidas no solo a los estudiantes, sino a la comunidad tales como: capacitaciones en alimentación, nutrición, hábitos higiénicos, manipulación y resguardo de alimentos, seguridad alimentaria e implementación de huertos y granjas escolares.

Este programa está bajo la administración de la Dirección Nacional de Educación (DNE), con el apoyo de la Gerencia del Programa de Alimentación y Salud Escolar (GPASE).

II. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

General:

Evaluar la asignación y ejecución del programa de alimentación y salud escolar en las instituciones de Educación Media.

Específicos:

1. Verificar la comunicación e implementación del PASE.
2. Evaluar el proceso de logística de los alimentos (recepción y distribución de alimentos)
3. Comprobar el almacenamiento de los alimentos basados en la normativa.
4. Verificar la preparación y entrega de los refrigerios a los estudiantes.



III. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El presente examen especial de Tipo Operativo comprendió la evaluación de la asignación y ejecución del Programa de Alimentación y Salud Escolar en las instituciones de educación media, correspondiente al periodo del 01 de enero al 31 de agosto de 2014.

Realizamos el presente examen, de conformidad con las Normas de Auditoría Interna del sector Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República. Estas Normas son de cumplimiento obligatorio y proporcionan orientaciones técnicas para el desarrollo del proceso durante el ejercicio profesional de la Auditoría Interna.

La auditoría se realizó conforme al marco de control interno adoptado por el Ministerio de Educación, conocido como Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE), con enfoque COSO autorizadas por la Corte de Cuentas de la República vigentes a partir del 28 de noviembre de 2013 y el Manual de Normas Técnicas y Administrativas del PASE.

Aspectos Evaluados:

- Comunicación entre el MINED Central y las instituciones de educación media.
- Distribución y Resguardo de los alimentos en las instituciones educativas de media.
- Entrega de alimentos a los estudiantes.

IV. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS

- Verificación del proceso de comunicación sobre el PASE en las instituciones.
- Verificación del proceso de entrega y distribución de los alimentos en las instituciones.
- Verificación de las condiciones físicas del resguardo de los alimentos en la institución.
- Comprobar la entrega de alimentos a los estudiantes, conforme a la programación.

V. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

a) Comunicación del PASE con las Instituciones de Media

Existe la Gerencia del Programa de Alimentación y Salud Escolar, como responsable del PASE en el MINED y se encarga de realizar el cálculo de las necesidades de alimentos basado en la matrícula de los estudiantes, consumo y saldo de alimentos que existen en las Instituciones de Media, dicha información es digitada y almacenada en una base de datos en plataforma SQL, al que denominan Sistema Informático PASE y que genera reportes para la programación de compras; sin embargo, verificamos que este presenta la debilidad de no condicionar una autorización para modificar la matrícula de alumnos en los informes de alimentos ya que existe la posibilidad de incluir mayor o menor matrícula de la establecida generando con ello riesgo de manipulación en los requerimientos de alimentos.



Además, verificamos que las Instituciones de Media, crean en el sistema el campo para reportar la cantidad de leche líquida recibida y consumida, quedando a discreción de las instituciones su reporte o no, y tampoco existe control que determine que instituciones reportan o no por parte de la GPASE.

Adicional a lo anterior, dicha Gerencia es la responsable de emitir la normativa que regula el Programa; sin embargo, a la fecha de emisión de este informe no existe una normativa específica para las Instituciones de Media; por lo que, se está utilizando el marco normativo aplicable a los Centros Escolares de básica, que es Manual de Normas Técnicas y Administrativas del PASE emitidas en febrero de 2009, documento PASE 2009-2014 emitida en enero de 2011 y el Instructivo a Directores(as) de Centros Educativos para los Controles de Asistencia y Consumo, Bodega e Informes de períodos y uso de plataforma de informática, emitida en marzo de 2012.

Dicha normativa muestra la falta de unificación de criterio para el uso de los instrumentos para su control, monitoreo y reporte; debido a que en el Manual y Documento PASE 2009-2014 establece que los CE deben reportar mensualmente la ejecución del programa como datos de matrícula, asistencia, días de consumo, cantidades de alimentos recibidos y las existencias de alimento al cierre de cada mes y esto se debe enviar a las DDE los primeros cinco y ocho días del siguiente mes, entrando en contradicción con el Instructivo que se está aplicando actualmente y que no posee firmas de autorización, ya que este regula que únicamente se entregará un informe por cada entrega de alimentos, 12 días posterior a la fecha de su recepción; lo que no genera fiabilidad en la información para las compras y distribución de alimentos en las Instituciones de Media e incrementa los costos para el MINED en este rubro.

Lo antes expuesto, incumple lo establecido en el artículo 57 de las NTCIE, en donde se establece que las políticas, procedimientos, instructivos y otros documentos autorizados, deberán ser actualizados cuando se presenten cambios en el desarrollo de las actividades, con la finalidad de que tanto la ejecución de dichas actividades como los documentos escritos, sean congruentes y guarden la debida relación que permitan en todo momento establecer que lo escrito será lo que se ejecuta.

Comentarios de la Gerencia del Programa de Alimentación y Salud Escolar:

Sobre esta observación es sobre que la que se basa el hallazgo principal del informe, y sobre el cual hablare más adelante en la nota, sin embargo deseo mencionar que para dentro del proceso de digitaciones de informes de alimento en el sistema informático PASE, se habilita una plataforma WEB para que cada director, con un usuario único y personal, digite su informe de alimentos por cada departamento, en donde el informe tiene un estado de **DIGITACION** dentro del cual el director puede hacer todas las modificaciones necesarias, hasta incluir de ingresar totalmente la información.



Una vez el informe este terminado, existe un cambio de estado que se denomina **REVISION** y es en ese momento en donde se entra a un proceso donde tanto desde nivel central como departamental, los técnicos que tienen asignado el seguimiento al proceso de cada departamento, monitorean tanto el avance de las digitaciones, y van haciendo revisiones de la información que se digita.

Si bien es cierto que cada director puede digitar los grados, niveles y matriculas que desee, la información que se digita es revisada por el Técnico de Programas de la Dirección Departamental, y el Técnico de Asistencia Técnica de Nivel Central. Al ser detectado algún error u omisión de información, se informa al director del centro escolar que tiene que corregir el informe, y se hace un cambio de estado nuevamente a **DIGITACION** para que pueda realizar las correcciones. Una vez superados los errores se vuelve a poner en estado de **REVISION**, en el que permanece sin ninguna alteración hasta el momento de realizar el cierre de periodo, en donde el informe pasa a un estado de **CIERRE** definitivo.

A nivel de sistema no se maneja ninguna validación, porque el MINED no cuenta con un sistema de control de matriculas actualizado, ya que por poner un ejemplo, los datos de censo que son publicados corresponden a uno o dos años atrás, mientras que la información que maneja el PASE es la actual.

El programa ha venido realizando bastantes cambios significativos en los últimos años, entre ellos la incorporación de los estudiantes de media desde el 2013, por lo que actualmente nos encontramos dando los últimos detalles al borrador de una nueva normativa, la cual incluye entre otros: la inclusión del Vaso de Leche, mecanismo de digitaciones de informes, periodos de digitación, incorporación de Comités de apoyo al PASE, entre otros. Esperamos concluir la versión final a más tardar en el mes de junio del presente año, e iniciar un proceso de diseño y reproducción del nuevo documento para contar con él antes de finalizar el presente año.

Se ha hecho mucho énfasis en hacer entender a los directores y directoras, que la información que envían es bajo su responsabilidad, teniendo incluso el informe una **Declaración Jurada** que dicta de la siguiente manera:

DECLARO BAJO JURAMENTO: Que los datos registrados en este informe son expresión fiel de la verdad, por lo que asumo la responsabilidad correspondiente, y acepto que el ministerio de educación realice cualquier revisión de la información proporcionada. También declaro conocer el Art 58 de la Ley General de Educacion, el cual textualmente dice: " Los directores de los centros educativos y los responsables de Programas y Proyectos educativos están obligados a proporcionar la información educativa, relativa a su institución, que le sea solicitada por la instancia autorizada por el Ministerio de Educacion"; y el Art. 284 del Código Penal, cuyo texto dice: "El que con motivo de otorgamiento o formalización de documento público autentico, insertare o hiciera insertar declaración falsa concerniente a un hecho que el documento debiere probar, será sancionado con prisión de tres a seis años.



El sistema informático actual, fue solicitado con dos plataformas, una WEB con acceso desde cualquier equipo informático a través de internet, y otra plataforma Cliente-Servidor para la administración de la base de datos. La base de datos está ubicada en uno de los servidores centrales del MINED. Esta plataforma Cliente-Servidor es utilizada única y exclusivamente por el Administrador de la Base de Datos del PASE, en sintonía a lo establecido en los Art. 325 y 326 de las normas técnicas de control interno específicas, por lo que objetaría que sea incluido en el apartado de **NORAMTIVA CUMPLIDA** del informe de auditoría.

b) Recepción, distribución y resguardo de los Alimentos

Los alimentos son resguardados en dos escenarios, uno cuando son comprados por el MINED Central y otro en las Instituciones de Educación Media, por lo que auditoría comprobó que:

- 1) Las compras globales que están a cargo del MINED; son resguardadas previa a su distribución a cada Institución Educativa en las Bodegas de la Secretaria de Inclusión Social, quienes son los responsable de la distribución a los Centros de Acopios definidos por la Gerencia del Programa de Alimentación y Salud Escolar (GPASE), para el retiro de los alimentos por parte de los Centros Educativos.
- 2) En el caso de las Instituciones de Media se comprobó que las 12 a las que se realizaron visitas de campos, cuentan con bodegas para el resguardo de los alimentos para consumo y cumplen los requisitos establecidos en las normativas (la infraestructura física cumple con las condiciones de seguridad e higiene).
- 3) No se tiene un control de parte de las DDE's en la recepción y consumo de leche líquida, para seguimiento por parte de los Técnicos de Alimentos, lo que genera que no se tenga con exactitud el consumo real y la existencia de la leche líquida a un periodo determinado, debido a que esta es entregada directamente a las instituciones por parte de la Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L. de C.V. muestra de ello es que el Complejo Educativo Eduardo Salaverría, del Departamento de Sonsonate, solicitó el no envío de leche para la 3era entrega del año 2014, debido a que tenía en existencia para cubrir el resto del año; de no haber existido dicha solicitud por parte de la institución a la DDE de Sonsonate y esta trasladarla a la GPASE se hubiese seguido entregando.

Comentarios de la Gerencia del Programa de Alimentación y Salud Escolar:

La entrega de la leche líquida represento para el PASE un cambio bastante significativo en la manera de cómo ha venido funcionando el proceso de entregas, ya que por primera vez se incorporo un producto con vencimiento a corto plazo, y se ideó un mecanismo de entregas directas a las escuelas para evitar tiempos muertos en un almacenamiento intermedio.



Además de ello, el traslado de leche líquida implicaría un gasto excesivo adicional para los centros escolares en caso de utilizar el mecanismo tradicional de entregas, por lo que significaría trasladar “líquidos”, que tienen un peso y volumen considerable para trasladarlo desde los centros de distribución hacia los centros escolares. En el mecanismo de entregas directas, estas se hacen con mayor frecuencia (una vez al mes), de manera totalmente independientemente de los demás productos, por lo que el informe de alimentos no podía ser aplicable a la leche líquida.

Fue necesario realizar una modificación al sistema informático para incorporar la leche líquida a partir del 2015, adecuando también los periodos de digitación, pasando de ser: de un informe por cada entrega, a un informe cada dos meses, teniendo que digitarse en los primeros 7 días hábiles de cada mes. Como mencione anteriormente, el PASE ha venido cambiando y adecuándose a los cambios. En ese sentido, el tema del control de la leche líquida ya ha sido contemplado en el sistema informático a partir de este año, y ya se es posible registrar los ingresos y existencias en los informes de alimento.

c) Transporte y Distribución de los alimentos hacia las Instituciones de Media

Las Instituciones de Media, son los responsables de contratar al transportista para trasladar los alimentos desde el Centro de Acopio hacia su jurisdicción, siendo ellos, los que cubren dicho costo; quedando desde este momento bajo la responsabilidad de las Instituciones de Media, la custodia y administración de los mismos. La programación para la distribución de los alimentos se realiza por la GPASE y es coordinada con las DDE para su notificación a las Instituciones de su jurisdicción. En la entrega de los alimentos está presente el representante de la Institución de Media y la DDE, así como un empleado de GPASE.

Los días 02 y 03 de julio 2014, auditoría realizó acompañamiento a 4 Centros de Acopios, en la segunda entrega de alimentos en el Departamento de San Salvador (2 Centros de Acopio 1 Frente a Iglesia de Rosario de Mora y 1 C.E. Col. El Milagro, Calle Principal No. 15. San Marcos) y San Vicente (2 Centros de Acopio – 1 Parque de Santa Clara y 1 Frente al Parque de San Sebastián), que consistió en la observación de la entrega por parte del transportista a cada uno de las Instituciones de Media convocados, así como también, observar que no existió devoluciones o sobrantes de producto y que la Unidad de Transporte cumpliera con los requisitos establecidos en la contratación. Las raciones entregadas fueron para ser consumidas en 35 días; al finalizar el proceso de acompañamiento, no se identificaron irregularidades en la entrega de alimentos para esos días.



d) Preparación y distribución del Refrigerio Escolar

Auditoría verificó en 12 Instituciones de Media que, la preparación del refrigerio (cocinarlos) se da acorde a las condiciones de cada institución, unos lo hacen por medio del voluntariado de los padres de familia que llegan a cocinar a la institución y en otros casos los padres brindan una contribución monetaria, que es acordada en Asamblea de Padres, para la contratación de cocineras.

El detalle de las instituciones de media verificados son (2 en Morazán – Instituto Nacional de Perkin y Complejo Educativo Rancho Quemado; 2 en Ahuachapán – Complejo Educativo Antonio J. Alfaro y Complejo Educativo Lic. José Daniel Arias; 2 en San Vicente – Complejo Educativo Dr. Victoriano Rodríguez y Complejo Educativo Católico Guadalupe Cárcamo; 2 en Cuscatlán – Instituto Nacional Walter Thilo Deininger e Instituto Nacional El Rosario; 2 en La Libertad – Instituto Nacional Damián Villacorta y CE Daniel Hernández; 2 en Sonsonate – Instituto Nacional de Armenia e Instituto Nacional de San Julián); en los que se comprobó que les entregan a los alumnos el refrigerio escolar, poseen menú variado acorde a lo establecido en el Programa y están organizados en las instituciones de manera tal que los padres contribuyen con el aporte de alimentos adicionales para su preparación. En cuanto al reparto de los alimentos, se comprobó que estos se realizan con el apoyo de los docentes y quienes sirven son los(as) cocineros(as) conforme a la ración correspondiente.

Por otra parte, se comprobó que en el reporte de quejas recibidas de la ciudadanía, administrado por la Dirección de Transparencia, al 30 de septiembre de 2014, no existen quejas de este tipo para las Instituciones de Educación Media.

VI. RECOMENDACIONES DE LA AUDITORÍA

A la Dirección Nacional de Prevención y Programas Sociales, para que:

1. Unifique la normativa que existe sobre la logística de entrega, almacenamiento y conservación de alimentos en los CE, preparación y entrega del refrigerio, informes periódicos de existencia y consumo, con el objeto de tener certeza de las necesidades de alimentos que requiere cada centro educativo para su compra y abastecimiento.
2. Establezca mecanismos de control que garanticen las necesidades reales de leche en cada centro educativo, maximizando así los recursos del estado y enviar los recursos para aquellas instituciones que tengan una necesidad en un período determinado, ya sea por aumento en su matrícula o porque se entregó menor cantidad a la población estudiantil existente; considerando que en la actualidad se manejan de reportes de matrículas mensuales.



VII. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS ANTERIORES

No existen recomendaciones de auditorías anteriores.

VIII. CONCLUSIÓN DE LA AUDITORÍA

Conforme a los resultados de auditoría concluimos que la Gerencia del PASE, es la responsable de la administración de programa a nivel nacional, con el apoyo de las DDE y las Instituciones de Media, sin embargo, no existe unificación sobre la normativa aplicable, además, se ha creado un sistema informático de donde se extrae la información para las compras y distribución de los alimentos en ambiente Web, sin embargo, los CE no realizan un inventario diario del consumo de sus alimentos y digitan la información en fechas específicas, lo que imposibilita la aplicación de la política de austeridad y ahorro en la compra, asignación y distribución de los alimentos.

IX. PARRAFO ACLARATORIO

El presente Informe se refiere únicamente a la "Asignación y ejecución del Programa Alimentación y Salud Escolar en las instituciones de media (PASE), correspondiente al periodo de 1 de Enero al 31 de Agosto 2014.

X. AGRADECIMIENTOS

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento al personal de las unidades involucradas en los procesos de ejecución del PASE, la Gerencia del PASE, Instituciones de Educación Media, Direcciones Departamentales de Educación, por el apoyo brindado durante la ejecución de la auditoria.

XI. LUGAR Y FECHA

San Salvador, 06 de noviembre de 2015.

DIOS UNIÓN LIBERTAD


Morena Areli Salinas de Mena
Directora
Dirección de Auditoría Interna, MINED
direcciondeauditoriainterna@mined.gob.sv



XII. SIGLAS Y ACRONIMOS

MINED: Ministerio de Educación

CE: Centros Educativos ó Centros Escolares

DAI: Dirección de Auditoría Interna

DNA: Dirección Nacional de Educación

DNE: Dirección Nacional de Gestión Educativa

DDE: Dirección Departamental de Educación

GPASE: Gerencia del Programa de Alimentación y Salud Escolar

PASE: Programa de Alimentación y Salud Escolar

SQL: Lenguaje de consulta estructurado o sus siglas en inglés Structured Query Language

NAISG: Normas de Auditoría Interna Gubernamental

HA: Hallazgo de Auditoría

