

Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Evaluación de consistencia y resultados 2007

Entrega final Programa de Desayunos Escolares

Coordinador General de la Evaluación de Diseño

Jorge Mario Soto Romero

Coordinador General de la Evaluación de Resultados

Rafael Lorenzo Piñón

Investigadores (por orden alfabético)

Ana Gabriela Ayala Núñez
Claudia Sánchez Velasco
Janet Samara Venancio Rodríguez
Sergio Iván Velarde Villalobos
Víctor Aramburu Cano

México, D. F., a 24 de marzo de 2008

Tabla de contenidos

Capítulo I. Programa de Desayunos Escolares	3
I.I Introducción	3
I.II Diseño.....	5
I.III Planeación estratégica	39
I.IV Cobertura y focalización	53
I.V Operación.....	61
I.VI Percepción del beneficiario.....	97
I.VII Resultados.....	100
I.VIII Conclusiones	105
I.IX Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones	114
I.X Bibliografía.....	122
I.XI Anexos	129
Anexo I: Características generales de Programa de Desayunos Escolares.....	129
Anexo II: Objetivos Estratégicos del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia.....	137
Anexo III. Entrevistas y/o talleres realizados	138
Anexo IV: Bases de datos de gabinete utilizadas.....	140
Anexo V: Modelo teórico para el Programa de Desayunos Escolares.....	142
Anexo VI: Complementariedades y sinergias dentro de la EIASA.....	147
Anexo VII: Acceso a la información y transparencia	150
Anexo VIII: Población atendida a nivel nacional desagregado por entidad federativa y componentes 2006-2007	155
Anexo IX: Proyectos de presupuesto (fuentes de presupuesto de financiamiento).....	158
Anexo X: Proyectos de Presupuesto (costos)	160
Anexo XI: Proyectos de Presupuesto (atención por niveles de marginación).....	162
Anexo XII: Factibilidad de los instrumentos propuestos para determinar la población potencial.	166
Anexo XIII: Características del Programa.....	168
Anexo XIV: Matriz de indicadores entregada por el Programa	169
Anexo XV: Matriz propuesta por el equipo evaluador	174
Anexo XVI: Evaluación de impacto.....	180
Anexo XVII: Instrumentos de recolección de información	190
Anexo XVIII: Características de los indicadores.....	191
Anexo XIX: Propuesta para los mecanismos de definición de metas e indicadores.....	192
Anexo XX: Sobre la ENSANUT 2006	193



Capítulo I. Programa de Desayunos Escolares

I.1 Introducción

El Programa de Desayunos Escolares tiene como objetivo principal el “Contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo, a través de una ración alimenticia pertinente, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible.” La población objetivo que identifica el Programa son las niñas y niños con algún grado de desnutrición o en riesgo de padecerla, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas, preferentemente. Para atender a dicha población los apoyos que otorga son desayunos fríos, desayunos calientes y orientación alimentaria, con lo que busca, de acuerdo a su Matriz de Marco Lógico (MML) contribuir a la disminución de la desnutrición infantil. El Programa está inscrito dentro de las *Políticas y Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)*.¹ Dicha Estrategia funciona bajo un esquema totalmente descentralizado donde el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) funge como coordinador.

La presente Evaluación de Consistencia y Resultados de la EIASA se inscribe en un proceso que tiene la finalidad de alinear a los programas públicos en un esquema orientado a resultados. En este sentido, es necesario aclarar que los Términos de Referencia establecían el análisis del SNDIF que es una instancia coordinadora y no operativa, por lo que los resultados son reflejo de las problemáticas a nivel nacional y no de la realidad estatal; en este sentido, la evaluación no tiene la finalidad de evaluar la operación. Ello, no obstante, resulta un diagnóstico de las problemáticas para la medición y control nacional de un programa descentralizado. Dadas las condiciones, el equipo evaluador utilizó diversas fuentes de información; entre ellas, trabajos internacionales relativos al tema de evaluación,

¹ Dicho documento no es normativo sino que da recomendaciones generales para la operación estatal.



insumos proporcionados por el SNDIF de la información que se recopila de los estados, información de los estados que fue recopilada en cuatro visitas a los SEDIF: Chiapas, Veracruz, Jalisco y Baja California Sur y el reporte de autoevaluación de los SEDIF.

La evaluación consideró seis temas principales: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción y resultados. Para cada una de ellas se realizaron recomendaciones específicas generales que reflejan las problemáticas para evaluar el Programa de manera nacional y no estatal. En este sentido es necesario que se aclaren puntos relevantes que fueron considerados en la Evaluación:

- 1) El Sistema Nacional DIF tiene poca autoridad frente a la operación estatal dado el esquema descentralizado.
- 2) A nivel nacional no se han logrado consolidar mecanismos para la recopilación sistemática de información que permitan analizar manera global el desempeño y resultados del Programa.
- 3) Dado el esquema en el que se presenta el presupuesto del Fondo V, Ramo 33, es complicado establecer diferencias sustantivas entre lo que se realiza entre los distintos programas integrados por la EIASA, ya que el presupuesto no viene asignado ni etiquetado para cada uno de los programas; no obstante, es evidente que el gasto en desayunos escolares es muy superior a cualquiera de los otros programas que no son ni siquiera obligatorios a nivel nacional.
- 4) Se ha hecho evidente a lo largo del proceso de evaluación que existen una diversidad enorme entre los distintos programas coordinados por las distintas entidades estatales, aunque el Programa se define como un Programa Nacional. En el presente documento se analizan las problemáticas de este Programa Nacional, especificando en las recomendaciones lo que debería hacerse para poder generar planeación, indicadores y metas nacionales, y de este modo transitar a un esquema orientado a resultados, conservando el espíritu de la descentralización. No obstante, dada la situación actual, sería conveniente que el análisis se lleve a cabo estado por estado observando las similitudes y diferencias; y las necesidades de cada uno de ellos, y dentro de este contexto evaluar a la EIASA como tal.



I.II Diseño

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?

Sí. El problema general que da origen al EIASA se define en los Antecedentes de la ENOA² y el problema que da origen al Programa de Desayunos Escolares se menciona en el libro con el mismo nombre.³ En la delimitación del problema de desnutrición y malnutrición, el documento menciona que “están estrechamente relacionados con factores adicionales al ingreso como son la salud, la educación, y la edad.”⁴ Incluso menciona que el problema es un círculo vicioso entre “desnutrición – baja escolaridad – baja calificación técnica – ingreso insuficiente – pobreza, marginación, exclusión y vulnerabilidad reforzada en la siguiente generación; que en primera instancia limitan las potencialidades del desarrollo individual y en segunda, frenan el desarrollo social de la comunidad nacional en su conjunto.”⁵ El mismo Programa identifica en el objetivo⁶ los problemas torales que intenta atacar: la desnutrición infantil, el ausentismo y el desempeño escolar en la población más afectada que son principalmente los niños en escuelas públicas (preescolar y primaria) ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas. Asimismo, se mencionan los problemas relacionados a la ingesta, a las deficiencias de micronutrientes en la población, los malos hábitos alimenticios y patrones de consumo, la incidencia, prevalencia y gravedad de baja talla con los Censos Nacionales de Talla (CNT) que son realizados a nivel municipal, pero no se mencionan los de ausentismo y desempeño escolar relacionados. También falta delimitar el problema por tipo de población, por zonas, por estratos económicos que permitan al programa tomar mejores decisiones.⁷

² Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF. Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario (2005). *Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA)*. pp. 5-8 y pp. 50-52. En donde se mencionan problemas relacionados como: la diferencia en el poder adquisitivo, la alimentación insuficiente o deficiente y las enfermedades, los hábitos y las costumbres en la preparación o consumo familiar de éstos.

³ Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. (2005) Programa de Desayunos Escolares en México: Modelos exitosos para un país con diversidad cultural. Edición actualizada.

⁴ *ibid.* p. 12.

⁵ *Ibidem.*

⁶ El objetivo del Programa es: “Contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo, a través de una ración alimenticia pertinente, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible.”

⁷ Estos datos se especifican de manera genérica en SNDIF. *Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria. op.cit.* p. 50 -52.



2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o la entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?

Sí. Existen varias fuentes diagnósticas que permiten sustentar la problemática del Programa. En primer lugar y el más importante es quizá el levantamiento que realiza el DIF para el CNT cada cinco años, cuya finalidad es medir en niños de primero y sexto de primaria la talla para la edad⁸ que manifiesta a su vez el estado pasado de nutrición.⁹ Dicho Censo pregunta si se es beneficiario del Programa. Así, el diagnóstico que el Programa presenta de la situación de desnutrición es actualizado y adecuado, y en efecto, sustenta la intervención del Programa. Para 2007, se presentaron los resultados de la ENSANUT 2006 que también dan peso a la malnutrición como problema central.¹⁰ Asimismo, el Programa presenta, en diversos documentos, diagnósticos sobre los hábitos alimenticios, ingesta de nutrientes y alimentos por tipo de población, presentando así, las diferencias que sustentan diagnósticos estatales para la intervención. Ejemplos de ello son: el libro sobre el Programa de Desayunos Escolares, los Talleres de Focalización, el documento sobre la ENOA, etc. Finalmente, aunque el diagnóstico de desnutrición debiera ser suficiente, pues es el problema focal que identificó el Programa en su árbol de problemas¹¹ es que el equipo evaluador considera que debe agregarse el desempeño escolar, como lo mencionan en sus propios objetivos y para dicho objetivo, no se tiene un diagnóstico actualizado y adecuado. La literatura relacionada a la nutrición y sus efectos potenciales en el desempeño escolar menciona casi siempre cuatro áreas de estudio: 1) los suplementos nutricionales y los micronutrientes, 2) las deficiencias de hierro 3) la insuficiencia alimentaria y 4) los efectos de comer un desayuno específico.¹² Con ello, se puede tener un diagnóstico del tipo de desnutrición que atacan y los efectos reales sobre los fines identificados.

⁸ “El indicador de Talla/Edad sirve para determinar la desnutrición crónica o el efecto de una malnutrición previa en los niños que se expresa en un retardo en el crecimiento. Por lo tanto, es usado en poblaciones y especialmente en mayores de 5 años.” No obstante, lo ideal para la medición de la desnutrición es utilizar la combinación de tres indicadores: peso/edad, peso/talla y talla/edad, aunque resulte complejo para el monitoreo individual del estado nutricional; aunque varios países de América Latina lo aplican. Martínez, R. y Fernández, A.. (dic. 2006) Modelo de análisis de impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina. CEPAL, Manuales de la Serie No. 52. Santiago de Chile. pp. 79 y 80.

⁹ Lagunas García, Luz.(may 2007) SNDIF 2º *Taller Nacional de Focalización: Indicadores antropométricos escolares.*

¹⁰ El SNDIF ha propuesto a partir de noviembre cambiar los objetivos de la desnutrición a la malnutrición referenciados en el anexo XX del presente documento.

¹¹ Es importante entender que el árbol de problemas debe plantearse con un conjunto de situaciones problemáticas y el problema focal se determina eligiendo alguno o algunos de estos problemas detectados. Las problemáticas adicionales, no aparecen en el árbol de problemas presentado por el programa.

¹² Taras, Howard. (2005, ago). “Nutrition and Student Performance at School”. *The Journal of School Health*. 75, 6, pp. 199 - 213.



3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?

No.

El Fin y el Propósito del Programa no están claramente definidos. El Fin¹³ que identifica el programa en la matriz de marco lógico es “Disminuir la desnutrición infantil”, recoge sólo uno de los objetivos relevantes a nivel de Fin que se especifican en las *Políticas y Lineamientos*, pero deja de lado otro, que es el de “mejorar el aprovechamiento escolar”.¹⁴ Es decir, el programa tendría dos objetivos a nivel de Fin, lo cual es correcto tanto en términos de la técnica del marco lógico como de la definición de objetivos de las políticas públicas.

El Propósito¹⁵ que identifica el Programa en su Matriz de Marco Lógico es: “Entregar a la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo una ración alimentaria pertinente”. Dada la definición de Propósito, la entrega de la ración alimentaria no corresponde con el impacto real del Programa, sino que responde al “cómo” o “a través de qué” se produce dicho el impacto—es decir, trata de un Componente, no de un Propósito como tal. El equipo evaluador sugiere que se modifique el Propósito identificado para lograr una redacción similar a la del objetivo del Programa que aparece en las *Políticas y Lineamientos* y se agreguen las características de la población objetivo, de tal manera que se obtenga un texto similar al que se menciona a continuación: “La población infantil preescolar y escolar en estado de desnutrición o en riesgo, preferentemente aquella que vive en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas con vulnerabilidad y riesgo social, mejora su condición nutrimental y hábitos alimenticios.”

¹³ La definición de Fin es la siguiente: “Es una descripción de la solución a problemas de nivel superior e importancia nacional, sectorial o regional que se han diagnosticado” cita de: Ortigón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco y Prieto, Adriana. (2005, julio). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie de Manuales de la CEPAL, p. 23.

¹⁴ Conforme a las Políticas y Lineamientos, el objetivo del Programa es: “Contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo, a través de una ración alimenticia pertinente, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible.”

¹⁵ Cuya definición es la siguiente: “describe el efecto directo (cambios de comportamiento) o resultado esperado al final del periodo de ejecución. Es el cambio que fomentará el proyecto.” *ibidem*.



4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?

Sí.

El logro del Fin y el Propósito del Programa corresponden a la solución de los problemas identificados de desnutrición infantil y desempeño escolar, al menos desde una lógica-causal. La mejora de las condiciones nutricionales de los infantes que asisten a escuelas públicas en el nivel de preescolar y primaria contribuye a disminuir o prevenir la desnutrición infantil, tanto a través de la ingesta calórica y proteica como la de micronutrientes (vitaminas, minerales y ácidos complejos, entre otros).¹⁶ Por otro lado, algunos de los problemas asociados con el bajo rendimiento escolar, puede solucionarse con la ruptura del ayuno y la ingesta de glucosa, pues mejoran la atención del escolar y hacen que el cerebro trabaje mejor.¹⁷

¹⁶ La literatura relacionada con la contribución a la disminución de desnutrición infantil de los desayunos escolares es variada y se desprende de la calidad y derivaciones por tipo de desayunos. No obstante, en general, cada uno de los tipos y muestras sobre desayunos escolares muestran distintos resultados con distintas pruebas, pero siempre mejorando de alguna manera la nutrición de infantes (tanto en riesgo de desnutrición, como aquellos no en riesgo). Véase los trabajos de: Nicklas, Theresa *et. al.* (1997) "The Relationship Between Breakfast and Whole Diet Energy Profiles in a Group of Preschool Children. *Annals of Nutrition & Metabolism*, 41, pp. 299-306. Nicklas, Theresa *et. al.* (1993) "Breakfast Consumption Affects Adequacy of Total Daily Intake in Children" *Journal of the American Dietetic Association*, 93, 8, pp. 886-891; Nicklas, Theresa (1998) "Nutrient Contribution of Breakfast Secular Trends and the Role of Ready to Eat Cereals: A Review of the Bogalusa Heart Study". *American Journal of Clinical Nutrition*, 67, pp. 757-763. También el trabajo de Rosenbaum, Dorothy y Neuberger Zoe. (1995, 17 de agosto) "Food and Nutrition Programs: Reducing Hunger, Bolstering Nutrition." Washington D.C.: Center on Budget and Policy Priority. También el trabajo de Murphy, Michael. "Breakfast for Learning." Food and Action Center. FRAC. Washington D.C. : Chile Nutrition Fact Sheet.

¹⁷ Existen varios estudios que demuestran que las concentraciones de glucosa en el cuerpo regulan muchas funciones cerebrales que incluyen el conocimiento y la memoria. Ver Benton, David and Parker, Peral. (1998) "Breakfast, blood glucose, and cognition". *American Society for Clinical Nutrition*, pp. 772- 778; y Korol, Donna and Gold, Paul. (1998) "Glucose, memory and aging. *American Society for Clinical Nutrition*, pp. 765 -771.



5. **¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.**

Sí. La Primera evaluación de desayunos escolares presenta módulos sobre satisfacción del beneficiario, estudia los hábitos alimenticios y el impacto económico.¹⁸ No obstante, el estudio no presenta resultados reales sobre la disminución de la desnutrición infantil. No obstante, dentro del ámbito internacional, casi todos los países aplican programas de desayunos escolares de distintas formas¹⁹ para la solución de problemáticas que se generan alrededor de una mala ingesta, mala nutrición, malos hábitos y de la mejora de rendimientos con glucosa en los niños. Muchos de éstos cuentan con estudios experimentales que comprueban resultados favorables para los infantes. Uno de los más exitosos es el programa de desayunos en Estados Unidos²⁰ que identifica a través de una tabla de elegibilidad a las personas con menos recursos económicos, y proporciona becas específicas a través de programas de descuentos para desayunos.²¹ Por otro lado, en Perú un estudio de desayunos escolares en zonas rurales, tuvo resultados positivos para el grupo de tratamiento en la mejora de memoria de corto plazo, hemoglobina, tasas de deserción escolar y asistencia diaria a la escuela.²² Por otro lado, existen algunos estudios nacionales de impacto en Sonora que por un lado mencionan efectos contraproducentes en los desayunos escolares como la prevalencia de la obesidad y factores de riesgo cardiovascular²³ y finalmente, menciona los impactos positivos en los procesos de atención y percepción de los escolares.²⁴

¹⁸ Los impactos económicos se refieren al mercado de la leche, al consumo promedio de leche en la familia, pero no refieren específicamente a las transferencias de ingreso.

¹⁹ Los desayunos varían en forma y en contenidos, a veces incluyen vasos de leche fortificada, desayunos completos, paquetes nutricionales para romper el ayuno y otros.

²⁰ US Department of Agriculture. School Breakfast Program in URL. <http://www.fns.usda.gov/cnd/Breakfast/AboutBFast/sp-bfastfacts.htm>

²¹ El Programa de Estados Unidos realizó un estudio particular que compara los distintos impactos de desayunos en la nutrición y el desempeño escolar en aras de universalizar el desayuno gratuito. Véase Briefel, Ronette. (1999, 22 de diciembre). "Universal Free School, Breakfast Program: Evaluation Design Project. Review of Literature on Breakfast and Learning USDA". *Food and Nutrition Service and Mathematica Policy Research*.

²² Cueto, Santiago y Chinen, Marjorie. Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú. Grupo de Análisis para el desarrollo. Documento de trabajo no. 34. Disponible en URL: <http://www.mec.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/cueto/cueto.pdf>

²³ Ramírez- López, Erik; Grijalva-Haro, María Isabel; Valencia, Mauro E, *et al.* "Impacto de un programa de desayunos escolares en la prevalencia de obesidad y factores de riesgo cardiovascular en niños sonorenses." *Salud pública Méx*, mar./abr. 2005, vol.47, no.2, p.126-133. ISSN 0036-3634.

²⁴ Vera Noriega, José Ángel. *Evaluación del impacto de desayunos escolares sobre el desarrollo cognoscitivo-motor*. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. Psicología y Ciencia Social Vol. 5, núm. 2. pp. 47-53.



6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?

El programa se vincula y contribuye a tres objetivos estratégicos planteados por el SNDIF:

1. *Promover la igualdad de oportunidades para el desarrollo de la persona, la familia y la comunidad, en situación de riesgo o vulnerabilidad social:* Los niños preescolares y en edad escolar en situación de riesgo o vulnerabilidad mejoran su igualdad de oportunidades al mejorar el aprovechamiento escolar, el ausentismo y mejoran su nutrición, dándoles por fuerza acceso a mejores oportunidades de educación y nutrición.
2. *Prevenir los riesgos y la vulnerabilidad social con la participación corresponsable del individuo, la familia y la comunidad, bajo el principio del desarrollo humano sustentable:* La orientación alimentaria puede repercutir necesariamente en la prevención del riesgo de desnutrición en la población objetivo del programa.
3. *Difundir y promover el respeto a los Derechos de la Infancia en coordinación con organismos internacionales, gobiernos, iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil:* La mejora nutricional de los niños en edad escolar contribuye evidentemente al artículo 4° constitucional²⁵ y por otro lado, al artículo 24 segundo párrafo inciso e) de la Convención Internacional de los Derechos del Niño²⁶.

²⁵ En el párrafo que menciona que: "Los niños y las niñas tienen el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2007.*

²⁶ Que lee "Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos" consultado en: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Convención sobre los Derechos del Niño*; en URL: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm



7. Con base en lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del PND.

Sí.

Efectivamente existe una relación directa del Programa con el Plan Nacional de Desarrollo. En el eje 3 sobre Igualdad de Oportunidades, el Objetivo 1 lee: “Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.”²⁷ Dentro de este objetivo se menciona que se “consolidarán los programas de apoyo alimentario vigentes, pues gracias a ellos los índices de desnutrición se han reducido de manera significativa.”²⁸ Asimismo se menciona que se deberán mejorar los hábitos de nutrición y proveer apoyos alimentarios entre la población más necesitada. El Plan menciona un país que tiene la visión de abatir la desnutrición infantil y en este sentido, el Programa contribuye a lograr los propósitos que se plantea.

²⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012. p. 150.

²⁸ *ibid.* p.151.



8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?

No. Las actividades son “las tareas (acciones) que el equipo del proyecto tiene que llevar a cabo para producir cada componente.”²⁹ Dado que la MML no es representativa a nivel nacional, es necesario agregar particularidades derivadas de la operación. No obstante, se tienen indicios de que a nivel nacional el Programa entrega desayunos y orientación educativa. Dado que los modelos de entrega y procedimientos son distintos en cada SEDIF y para cada tipo de desayuno, y que no están necesariamente regulados por el SNDIF, se tienen algunas observaciones a la matriz entregada:

- **C1:** En el componente de entrega una ración alimentaria variada y nutritiva con calidad; las actividades de: focalización del programa, integración de los menús nutritivos y variados de acuerdo a la cultura alimentaria del lugar, especificaciones técnicas de calidad, utilización de recursos asignados de acuerdo a lineamientos, establecimiento de convenios, difusión, conformación de comités, evaluación anual³⁰; pueden llevar a la entrega de los insumos. Sin embargo, hacen falta acciones como la dotación y adquisición de insumos (equipos de cocina, etc.), distribución y administración que no se contemplan en la matriz y que debieran ser esenciales para un buen desempeño.³¹ Se sugiere que se agreguen a ésta.
- **C2:** El segundo componente es de orientación y en la lógica de actividades no se entiende cómo es que dicha orientación llega a los infantes y a sus familias. En principio, es lógico y consecuente que la capacitación, la vinculación con el sector educativo y de salud y la capacitación de promotores lleven a una buena orientación de niños y padres de familia. Pero al final no queda clara la relación que el Programa tiene con el beneficiario directo y cómo aseguran la orientación nutricional.
- **Actividades agregadas:** Como se verá más adelante, el equipo evaluador sugiere que el componente 1 se separe en desayunos fríos y calientes. De aceptar la sugerencia el programa, se deberán subrayar las actividades que se llevan a cabo para cada uno de ellos.

²⁹ ILPES. (2004, 15 de octubre). Metodología del Marco Lógico. Boletín del instituto, p. 16.

³⁰ Que son las actividades planteadas por el Programa en la matriz de indicadores.

³¹ Este punto será discutido con operadores del Programa cuando se realice el taller participativo para la consolidación de la Matriz de indicadores.



9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?

Sí.

En el caso de que el Propósito se quede como el Programa lo propuso, éste y el primer componente serían iguales³² por lo que se sugiere que se cambie por: “La población infantil preescolar y escolar en estado o en riesgo de desnutrición, que habitan en localidades indígenas, rurales y urbano-marginadas con vulnerabilidad y riesgo social mejora su condición nutrimental y sus hábitos alimenticios”. El primer componente de “la entrega de raciones alimenticias pertinentes y la orientación nutricional a niños en edad preescolar y escolar y sus familias” contribuye al mejoramiento nutricional de dicha población; pues la ingesta de alimentos nutritivos, en particular de leche de vaca, contribuye a la mejora nutricional de infantes. Sin embargo, la diferenciación entre desayunos calientes y fríos debería ser parte de los componentes pues en principio cada uno contribuye de manera diferente al logro del Propósito y del Fin³³ y la consecución de actividades es claramente distinta. Cabe señalar que la respuesta asume que los diagnósticos **identifican de manera correcta las necesidades** de la población objetivo a nivel local y que los desayunos se adaptan a dichas necesidades. Esto es importante pues a la fecha no hay información sobre el contenido nutricional específico y detallado de los desayunos³⁴ que se entregan a través de los SEDIF como para garantizar que se estén cubriendo efectivamente los déficits nutricionales de los grupos de atención específicos que hacen la población objetivo. En este sentido, el equipo evaluador recomienda a los SEDIF que realicen por encargo estudios técnicos especializados.

³² Véase el Anexo XIV con la Matriz elaborada por el Programa.

³³ En principio, el desayuno frío no es un desayuno completo pues no incluye alimentos de todos los grupos y en los casos donde el desayuno no está fortificado, las características de micronutrientes del desayuno se ven afectadas, por lo que su impacto en niños recurre más a la ingesta de glucosa que les permite tener mejor concentración en el aula de clases. El desayuno caliente, cuando incluye proteínas y frutas, se aboca a la disminución de la escasez de micronutrientes en el cuerpo. Por ello, creemos que en la matriz deben estar separados. Véase el Anexo V sobre el Modelo Teórico para Desayunos Escolares.

³⁴ Aunque existen las Especificaciones Técnicas de Calidad para los desayunos éstas solamente aplican para la calidad de los insumos que compran por separado y no como tal para la composición nutricia de las combinaciones de productos que se entregan a cada grupo.



10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?

Sí.

Como se mencionaba anteriormente en el análisis de gabinete, puede concluirse que entregar raciones alimenticias pertinentes (en términos de las normas de calidad de los alimentos y la variedad nutrimental) y educar a la población contribuye en principio a disminuir la desnutrición, a mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo de la población que se encuentra en estado de desnutrición o en riesgo, asiste a escuelas públicas (preescolar y escolar) y que habita en zonas de alta y muy alta marginación, rurales y urbano-marginales. Dado que las raciones alimenticias son, como parte del supuesto de la matriz, *ad hoc* a las necesidades nutrimentales de los individuos a los que atiende entonces la ingesta de micronutrientes mejoran la condición nutrimental y ello a su vez contribuye a disminuir la desnutrición. Por otro lado, el rompimiento del ayuno (el desayuno) y la ingesta de calorías tienen efectos en la atención y concentración de los estudiantes en sus actividades, por el efecto de la glucosa.³⁵ Lo anterior, deviene necesariamente en una mejora en el rendimiento escolar. En todo caso, el equipo evaluador sugiere que se realicen evaluaciones de impacto integrales que permitan medir específicamente la contribución que el Programa tiene en los niños en edad escolar y preescolar y sus familias en todas sus dimensiones³⁶ para asegurar que el Programa está contribuyendo al logro del Propósito y del Fin. Asimismo se debe realizar análisis de alternativas, que en principio son las diferentes maneras de contribuir al logro del Fin³⁷ para la mejora nutricional de los niños DIF.

³⁵ Véase el Anexo VI con el Modelo Teórico para Desayunos Escolares.

³⁶ Esto dado que el Programa de desayunos escolares es multi-impacto y deviene en varios beneficios para la población que atiende (véase el Anexo V). Esto debe poder medirse y agregarse como parte del árbol de problemas relacionados. El análisis de la evaluación de impacto, se encuentra en el Anexo XV.

³⁷ Las alternativas, también llamadas discusión de estrategias, muestran una etapa del análisis de los problemas en donde a partir de criterios específicos como los recursos, el tiempo, la adecuación de prioridades, contribuciones al logro, efectos, viabilidad, etc. Se eligen entre un grupo de opciones posibles, la mejor estrategia para conseguir cierto objetivo. Puede consultarse en Camacho, Hugo; *et. al.* El enfoque del marco lógico, 10 casos prácticos: Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo. Madrid: Fundación CIDEAL pp. 31-33; o bien, Ortegón *op.cit.* pp. 96 y 07.



11. Considerando el análisis y evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?

No.

La lógica vertical del Programa de acuerdo a las *Políticas y Lineamientos* de los programas de la EIASA presenta una método relacional entre sus actividades, componentes, propósito y fin y en este sentido es clara pues las actividades de focalización, integración de menús nutritivos y variados que correspondan a la realidad regional, la utilización de recursos asignados por el programa a los SEDIF, establecimiento de especificaciones técnicas de calidad, convenios interinstitucionales, formación de comités y la evaluación del cumplimiento de objetivos, lleva a entregar una ración alimentaria variada y nutritiva con calidad. Asimismo, para el componente de orientación nutricional: la capacitación de comités y promotores, aunado a la vinculación con el sector educativo y con el sector salud, en principio puede llevar al componente, con la salvedad de agregar la actividad que vincula al beneficiario y a sus familias con la orientación. Asimismo, la orientación y la entrega de desayunos (raciones alimenticias pertinentes), mejoran las condiciones nutrimentales y esta mejora, necesariamente contribuye a disminuir la desnutrición infantil en la población objetivo, a mejorar el desempeño escolar y a disminuir el ausentismo.

No obstante, validarla en su totalidad resulta claramente complicado por los elementos que se han mencionado dentro de los apartados anteriores que deben considerarse por el Programa para añadirse o complementarse dentro de la matriz; aunque estén definidos dentro de los propios lineamientos. Asimismo, es importante considerar que la Matriz no es representativa a nivel nacional y con tal suerte, es necesario que se considere la diversidad estatal en las partes que se requiera. Se sugiere que el SNDIF coordine la elaboración de una Matriz nacional que sea representativa y que considere en su caso, algunas variables regionales o bien, actividades transversales que sean generales y que puedan ser observadas a través de todos los SEDIF.



12. Si no es así, proponer cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberán reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.

Como se mencionó en cada uno de los apartados diversos de Fin, Propósito, Componentes y Actividades, se sugiere que se agreguen a la matriz los cambios que se relacionan directamente con la lógica del Programa y que son problemas de metodología y no de fondo. Asimismo, se sugiere que dicha matriz sea validada a nivel nacional y que en su caso se agreguen algunas variantes de los SEDIF. Las problemáticas principales encontradas en la matriz son:

- *Fin:* Que se agreguen los dos fines adicionales de mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo al Fin que contempló el programa de disminuir la desnutrición, agregando al principio que el programa “contribuye” a tales fines.
- *Propósito:* cambiar el Propósito por el que identifica el programa como objetivo con la siguiente redacción: “La población infantil preescolar y escolar en estado de desnutrición o en riesgo ubicadas en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas con vulnerabilidad y riesgo social preferentemente mejoran su condición nutricional y sus hábitos alimenticios.”
- *Componentes:* Valorar si se agrega el Componente de participación social y valorar si es pertinente separar la entrega de desayunos calientes y fríos.
- *Actividades:* Adicionar las actividades de la dotación y adquisición de insumos al primer componente y agregar cómo es que la orientación llega al beneficiario en el segundo Componente.



13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?

No. Dentro de la matriz de indicadores presentada por el Programa se establecen indicadores de desempeño para medir el programa, pero algunos no son pertinentes o falta redactar algunos. Al respecto se tienen algunas observaciones³⁸:

- *Indicadores de Fin:* El primer indicador de transferencia de hábitos alimenticios es claro, pero no presenta la fórmula y debe colocarse a nivel de Propósito, no de Fin. El indicador de mortalidad infantil no es pertinente ni adecuado para los fines. El último indicador de incremento en talla, sí está directamente vinculado; se sugiere que se agreguen otros indicadores que relacionen peso/talla y peso/edad. En el caso de que se cambiara el Fin, incluyendo aquéllos establecidos en el objetivo del Programa, se sugiere que se agreguen indicadores para éstos.³⁹
- *Indicadores de Propósito:* El indicador de cobertura⁴⁰ indica solamente un cociente, no un porcentaje, se sugiere multiplicar por cien.
- *Indicadores de Componente:* El indicador de calidad del componente 1, no menciona cómo se calcula la satisfacción del beneficiario⁴¹, aunque menciona en los medios de verificación una cédula. Vale la pena aclarar si la fórmula es un índice o es un porcentaje de satisfacción con respecto a la población total.
- *Indicadores de actividad:* No se establece la eficiencia, ni la eficacia del gasto en desayunos, ni para el de orientación educativa.
- *Observaciones generales:* Muchos indicadores mencionan porcentajes pero en la fórmula se establecen simples cocientes entre dos elementos, para establecer el porcentaje es indispensable multiplicar por cien. Por otro lado, para calcular la eficiencia es necesario tener un periodo de referencia y calcularlo con respecto al periodo anterior.

³⁸ La propuesta de indicadores se realiza en la pregunta 14 de este cuestionario, las observaciones aquí presentadas son generales y solamente mencionan las carencias de éstos.

³⁹ Los indicadores pertinentes pueden verse en el anexo sobre evaluación de impacto: Anexo XV.

⁴⁰ El indicador de cobertura con la información tal y como la levanta el SNDIF es incorrecto, se sugiere primero homologar el levantamiento de un padrón de beneficiarios homologado para establecer un indicador de esta naturaleza. Adicionalmente, los resultados del Programa, podrían ser medidos con los seguimientos nutricionales que hacen los SEDIF. Es importante que para la recopilación de la matriz nacional se agreguen indicadores pertinentes que sean transversales a los 32 SEDIF.

⁴¹ Cabe aclarar que hasta ahora, no existe un instrumento de satisfacción del beneficiario que sea diferente al de las evaluaciones, por lo que es necesario validar primero y utilizar el instrumento antes de establecerlo como un indicador a nivel nacional.



14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

No.

Los indicadores que presenta la matriz del Programa hasta ahorita son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables para el Programa, con la salvedad de las observaciones mencionadas en el apartado anterior y las adiciones que deberán hacerse a la matriz de indicadores que se resolverán en la siguiente pregunta y se establecen en el apartado de Matriz propuesta por el equipo evaluador Anexo XV Es importante mencionar que algunos indicadores no son completos y deben modificarse al nivel de Fin y Propósito, los nuevos indicadores deberán ser valorados y establecidos en una Matriz nacional.

Es importante entender que la Matriz deberá ser representativa a nivel nacional y que dada la situación actual, el SNDIF tiene pocos instrumentos para medir algún indicador transversalmente. En este sentido, ninguno de ellos es monitoreable hasta el momento. La razón principal es la heterogeneidad en los tiempos de levantamiento de información, las fórmulas y los instrumentos. Es necesario para la creación de una matriz nacional que se establezca un resumen narrativo que sea representativo a nivel nacional y que posteriormente, puedan establecerse indicadores que permitan medir desempeño a través de los SEDIF.



15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.

La matriz de indicadores presenta problemas de fórmulas que vayan de acuerdo al documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Anexos al oficio circular 307-A.-1593 titulado *Directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación de desempeño: objetos y definiciones*. Los indicadores propuestos se presentan en el Anexo XV del presente documento. No obstante, como se mencionó en la pregunta anterior, los indicadores propuestos y la redacción final de los mismos estará sujeta a las condiciones del Programa y a las posibilidades que tenga el SNDIF de coordinar la creación de una MML representativa a nivel nacional con indicadores que permitan verificar realmente el desempeño del Programa en los distintos SEDIF. El equipo evaluador sugiere que el primer paso es unificar una Matriz nacional y posteriormente, establecidos los indicadores, realizar el esfuerzo de homologar las fuentes de información y que dichas fuentes tengan a lo largo de los SEDIF las mismas fórmulas y tiempos de entrega. Solamente de esa manera será posible evaluar al Programa de Desayunos Escolares con una matriz de indicadores.



16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?

No.

Todos los indicadores en la matriz de indicadores presentada tienen temporalidad de medición. En lo que respecta a la línea de base, conforme a los lineamientos y formatos proveídos por el Coneval⁴² y por la SHCP⁴³, no se establece que los programas debieran establecer líneas de base en las matrices; sino en las fichas técnicas anexas éstas. El equipo evaluador no cuenta con las fichas técnicas de los indicadores para contestar la pregunta de evaluación. Adicionalmente, dado que el establecimiento de ciertos indicadores es, para el SNDIF, nuevo, es necesario establecer líneas de base adecuadas para las mediciones futuras.

⁴² Coneval. Anexo 02. Nota técnica con los principales conceptos de la Matriz de Indicadores.

⁴³ SHCP. Anexos al oficio circular 307-A.-1593. Anexo uno. Directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación de desempeño: objetos y definiciones.



17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?

No.

En la matriz de indicadores del Programa se establece al menos un medio de verificación por cada uno de los indicadores y que efectivamente corresponden a fuentes internas o externas con las que cuenta el Programa. Las fuentes, normalmente resultan de los reportes estatales de actividades y mediciones en general. Es importante mencionar que dada la situación actual del Programa, los medios de verificación no son homologados para los diferentes SEDIF. Esto implica que las mediciones de los indicadores no serán homologadas de igual manera. Es necesario que para el establecimiento de una matriz de indicadores nacional se realicen los esfuerzos para establecer indicadores y homologar dichos sistemas de información en su levantamiento, fórmulas, y tiempos de entrega para poder evaluar el desempeño global.



18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?

Sí.

Aunque en la matriz de indicadores no establece los tamaños de muestra y las características, que de acuerdo a las reglas establecidas por Coneval y la SHCP, son en las fichas técnicas que no están en poder del equipo evaluador, se tienen algunos comentarios al respecto. El Programa presenta tres tipos de encuestas o levantamientos: la primera se relaciona al Censo Nacional de Talla, que establece su propio tamaño de muestra, significancia estadística y error.⁴⁴ El segundo, que son las cédulas de satisfacción del beneficiario, no establecen el tamaño de muestra, ni representatividad solamente establecen la temporalidad que es de un año.⁴⁵ Por último, la Evaluación de Resultados que el Programa establecerá cada 5 años, en la Primera Evaluación se realizó una serie de encuestas de satisfacción, donde se mencionan el tamaño de muestra, la representatividad, el error estadístico.

⁴⁴ Aunque como se ha establecido anteriormente, el Censo de Talla no es suficiente para medir resultados en este nivel; para ello, se requiere hacer un levantamiento independiente, cuyo tamaño de muestra debe ser todavía seleccionado.

⁴⁵ Estos resultados de Satisfacción de beneficiarios se encuentran en proceso, por ahora solamente se realizan visitas de Supervisión y Asesoría. No obstante, la matriz refleja en este sentido lo que debería hacer el Programa.



19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?

La mayor parte de los medios de verificación forman parte de los procesos y procedimientos establecidos en las *Políticas y Lineamientos del Programa*, en este sentido, la validación es interna y se remite a los reportes que los SEDIF envían al SNDIF y las visitas que realiza el SNDIF a los Sistemas Estatales DIF. Es importante entender que la operación es a nivel estatal y que los levantamientos son por ahora distintos para cada SEDIF; en este sentido, de acuerdo a lo establecido por los funcionarios del SNDIF, las cifras presentadas por los estados suelen variar pues el levantamiento se realiza en tiempos distintos y los cortes de información son, en principio distintos también. Adicionalmente, dado que no hay una estructura que permita que los estados midan de la misma manera los formatos de información la información recopilada a nivel nacional no es verificable con los instrumentos actuales. En este sentido, es necesario que se realicen visitas de campo para la verificación de información y que se establezca en cada uno de los datos, de dónde provienen, la fecha de corte y las metodologías que se siguieron para obtenerlo.



20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?

No.

Los supuestos refieren a los “riesgos ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos y otros factores que puedan hacer que el [proyecto] fracase. (...) Los supuestos tienen una característica importante: los riesgos se definen como que están más allá del control directo de la gerencia del proyecto.”⁴⁶ En este sentido, los supuestos que aparecen en cada uno de los niveles de Fin, Propósito, Componentes y Actividades son pertinentes e indispensables para la sustentabilidad de cada uno. No obstante, hacen falta dos supuestos críticos: El primero es que se identifiquen las necesidades específicas de la población objetivo a nivel local como supuesto, a nivel de componente. El segundo es que a nivel de Propósito, los niños ingieren el desayuno proporcionado por el DIF.

Adicionalmente, en la integración de la matriz nacional, será necesario establecer indicadores transversales a los SEDIF en cuyo caso, debería agregarse el supuesto de que los estados entregan la información pertinente.

⁴⁶ Ortegón, Edgar. *op. cit.* p. 27.



21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?

No.

Aunque la mayor parte de los indicadores son adecuados, se tienen muchos comentarios realizados a nivel de indicadores, por lo que no es posible validar la lógica horizontal de la matriz en su totalidad. Los comentarios que se hicieron a los indicadores se encuentran en el Anexo XV del presente documento.



22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos)

Los cambios de la matriz de indicadores se encuentran en el Anexo XV del presente documento. En general, los indicadores de nivel de Actividades y Componentes, presentaban errores de fórmula, los indicadores de Fin y Propósito, tendrán que ser discutidos con los operadores del Programa para determinar la pertinencia de cada uno de ellos y agregar aquéllos que sean más eficientes para el Programa; dada la descentralización y la heterogeneidad en el levantamiento de información.



23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?

Sí. La población potencial que define el Programa son los niños con algún grado de desnutrición o en riesgo de padecerla, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas preferentemente.⁴⁷ En el documento del Programa de Desayunos Escolares⁴⁸ se establece que para 2005 la población objetivo (población potencial en criterios de Coneval) es de 6.8 millones de niños en total, aunque no se menciona si dicha población corresponde a la caracterización de la población antes mencionada. No obstante, la caracterización de la población deja espacios de ambigüedad, pues existen alumnos que aunque no tengan desnutrición o estén en riesgo de tenerla, no desayunan y pudieran tener niveles bajos de glucosa que no permite el aprovechamiento escolar. En la lógica, teniendo el elemento de escuelas públicas y las zonas relacionadas, puede inferirse que los niños tienen mayor riesgo de estar en desnutrición, pues las condiciones estructurales llevan a ello. No obstante, el elemento de aprovechamiento escolar incluiría también a aquellos niños con insuficiencia alimentaria que no desayunan. Por lo que se sugiere agregar a la población potencial el elemento: “con alguna insuficiencia alimentaria” que incluiría a aquéllos que no desayunan.⁴⁹ Dejando la redacción de la siguiente manera: “niñas y niños con algún grado de desnutrición y en riesgo, o con alguna insuficiencia alimentaria que asisten escuelas públicas de educación preescolar y primaria, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas preferentemente. Por otro lado, la población objetivo es difícil de medir y caracterizar debido a la descentralización desde un estudio nacional. El SNDIF la establece conforme a los beneficiarios atendidos el año anterior. En este sentido, cada estado tiene una población objetivo distinta que en ocasiones no responde a una necesidad, sino a una restricción presupuestaria. En ese sentido, la población objetivo que presenta el SNDIF carece de representatividad, pues no corresponde a una realidad estatal. Es necesario que se elaboren planes que incluyan a los SEDIF; es decir, que se pueda contabilizar una población objetivo que tome en cuenta las metas estatales.

⁴⁷ Dicha población potencial es establecida en las *Políticas y Lineamientos para la operación de la EIASA*.

⁴⁸ SNDIF(2005) Programa de Desayunos Escolares en México: Modelos exitosos para un país con diversidad cultural. p. 20.

⁴⁹ El modelo de insuficiencia alimentaria como tal se presenta en el Anexo VII; no obstante, se refiere principalmente al prolongamiento del ayuno sin necesidad de estar desnutrido o en riesgo.



24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio-económico – señalar quintil de ingreso si corresponde -, principales características de la actividad económica que desempeña –rama de actividad, condición de empleo, etc.-, condición indígena y otros atributos que sean pertinentes).

No.

El Programa cuantifica la población y la cobertura en el documento del Programa de Desayunos Escolares⁵⁰ mencionando la población de preescolares que tienen algún grado de desnutrición o están en riesgo de padecerla, y lo mismo para los escolares; no obstante, no menciona qué datos se utilizaron para la cuantificación o las metodologías para ello. Se tienen cifras a nivel municipal e incluso a nivel poblacional con distintos problemas de desnutrición. Como ejemplo está que el 27.8% e los municipios presenta desnutrición severa, el 27.2% presenta anemia, el 20% presenta sobrepeso.⁵¹ Adicionalmente, no cuantifica la cantidad de niños en todas las zonas que se incluyen, particularmente las zonas urbano-marginales y rurales, pues sí cuantifican el problema en zonas rurales. No obstante, el documento sobre el Programa de Desayunos Escolares menciona la cobertura en municipios por nivel de marginación, aunque se sabe que la información que se levanta a nivel estatal, contenida en los proyectos de presupuesto, no es homologada y por tanto, no puede determinarse con exactitud.

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ Estos datos fueron obtenidos de la Propuesta de Apertura Programática (de programas alimentarios) presentada en octubre del 2002 y a su vez, el DIF obtuvo los datos del Instituto de Salud Salvador Zubirán y de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural (ENAL) 1999.



25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan especialmente a dicha población potencial y objetivo?

Como se mencionó anteriormente, es justificable que de acuerdo a los objetivos de disminución de la desnutrición y el aprovechamiento escolar el elemento de que los niños pobres estén en riesgo de desnutrición es un *proxy*, lógicamente correcto. En conjunto, la población que asiste a escuelas públicas y que adicionalmente vive en zonas marginadas, rurales o indígenas, lleva como conclusión a generar lógicamente niños que puedan tener riesgos de padecer desnutrición. En el documento del Programa de Desayunos Escolares⁵² se menciona el modelo general de atención que justifica la focalización a esta población mencionando que la pobreza es causa directa de la carencia de recursos económicos para que una familia tenga acceso adecuado a los alimentos necesarios. En este sentido, el argumento anterior, es correcto, pues un niño que está riesgo de desnutrición, asiste a escuelas públicas y adicionalmente se encuentra en las zonas elegidas por el Programa, puede asumirse que es un niño en condiciones de pobreza o cercanas a ella.

⁵² *ibid.* pp. 21-23.



26. ¿La justificación es la adecuada?

Sí.

La justificación tiene relación directa con el problema identificado y tiene lógica con la intervención del Programa en general. En este sentido, es justificable tener una atención a dicha población.



27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos)

No.

El SNDIF estableció como criterio formal de selección lo derivado del objetivo que son las escuelas públicas del país en zonas rurales, indígenas y urbano-marginadas, que como criterio es en principio correcto. Sin embargo, los mecanismos con los que los SEDIF realizan la selección no quedan claros y como se ha comprobado en la visita a campo, éstos no se aplican como tal. El Programa establece que se generarán diagnósticos situacionales, pero no se tiene evidencia para afirmar que dichos mecanismos sean los adecuados y si la unidad de diagnóstico sea el Estado, el municipio, la localidad o el individuo en sí. En este sentido, se tiene el problema de caer en falacias ecológicas (es decir, generalizar características a una población) si la atención no es individualizada; pueden medirse a nivel local e incluso a nivel escolar y de todos modos se puede tender a tener errores de inclusión y exclusión por estos modelos. Es importante entender que el SNDIF en este sentido, es solamente coordinador y los mecanismos de selección de las unidades de atención recaen en los SEDIF. En este sentido, existe heterogeneidad en los criterios y mecanismos que no necesariamente se derivan del objetivo. En las visitas a los SEDIF se pudo constatar que existen al menos cuatro mecanismos: Chiapas tiene como unidad de atención la escuela general y el desayuno se proporciona a todos los niños, de igual manera Baja California Sur establece la unidad de atención la escuela, discriminando por zonas de acuerdo al presupuesto. Jalisco tiene como unidad de atención a los niños desnutridos, en este caso, la unidad es el individuo, pero lo hace en todas las escuelas del estado, sin importar la zona. El caso de Veracruz, es el beneficiario la unidad de atención por niveles de nutrición y adicionalmente, se hace por zonas.



28. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

No. No existe a nivel nacional un padrón de beneficiarios unificado, sino que cada sistema estatal levanta su propio padrón. En este sentido y dado que esta evaluación se realizó al SNDIF, el equipo evaluador no cuenta con evidencia suficiente para establecer la calidad de la totalidad de padrones de beneficiarios, ni de sus contenidos porque es información que se procesa en cada SEDIF. Es importante aclarar también que los SEDIF no tienen obligación de entregar al SNDIF dichos padrones.

El padrón de beneficiarios ideal debería contener las características que el Programa otorga al potencial beneficiario para dar el apoyo (es decir, sus características de vulnerabilidad social, el riesgo de desnutrición o bien, la desnutrición, el cómo fue que se llegó a la conclusión de que ese beneficiario necesitaba el apoyo). Adicionalmente, debería tener idealmente la localización de la escuela y datos acerca del beneficiario como las cuotas que paga y por cuánto tiempo se le otorgará el apoyo, información socioeconómica, etc.

A nivel nacional, en el anexo al Índice de desempeño, se establecen las características básicas que debe tener el padrón de beneficiarios con lo que los SEDIF son calificados dentro del índice de desempeño por el SNDIF. El básico, no incluye indicadores socioeconómicos ni de corte nutricional. El completo, agrega todas esas características. El equipo evaluador no conoce cuáles SEDIF establecen cuál nivel de padrón de beneficiarios; no obstante, en la visita a los SEDIF se observó que la información recopilada por cada sistema estatal es diferenciada en el padrón de beneficiarios. En Chiapas por ejemplo, el padrón es igual a la matrícula escolar y no presenta la situación socioeconómica o nutricional del beneficiario; no así en Veracruz o en Jalisco que establecen estudio socioeconómico e indicadores de peso y talla para la edad; en Baja California, el padrón también utiliza la matrícula escolar.

Finalmente, se recomienda la incorporación de los distintos padrones en un padrón nacional que sea homologado y que pueda recoger información sistemática para conocer las características de globales de los entregables y de la población que se atiende.



29. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?

Sí.

El Programa tiene diversas modalidades de atención que cada SEDIF tiene la libertad de elegir. A pesar de ello, se establecen claramente los lineamientos que todos éstos deben seguir para entregar los productos a la población objetivo. En este sentido, el diseño general del Programa y los criterios de atención se encuentran claramente identificados en las *Políticas y Lineamientos*, aunque, como se ha establecido anteriormente, dicho documento no es normativo; los SEDIF tienen la libertad de elegir los modelos de atención y de establecer normatividades propias.



30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

Sí.

Las *Políticas y Lineamientos* del Programa expresan claramente libertades para los SEDIF y establecen lineamientos para los desayunos escolares. En este sentido, lo que establece el documento es lógico y razonable con lo que se ha planteado a lo largo de esta evaluación. Adicionalmente, las *Políticas y Lineamientos* expresan consistentemente lo que expresa la Matriz de Marco Lógico, con la excepción de los niveles de Fin y Propósito que, como se mencionó en preguntas anteriores, no corresponden a lo establecido en los propios objetivos del Programa.



31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?

Sí

Dada la argumentación presentada sobre el problema y que el equipo evaluador mencionó durante todo el cuestionario la lógica interna del programa y su diseño, se considera que el diseño general es adecuado para alcanzar el propósito de acuerdo a los lineamientos y a los modelos que se explican en el documento del Programa que se encuentra en el apartado correspondiente a la Matriz de indicadores propuesta por el evaluador del presente documento (Anexo XV). Adicionalmente, existen SMDIF en casi todos los municipios del país, por lo que alcanzar a la población objetivo resulta accesible dadas las condiciones y la institucionalización del DIF en su conjunto.



32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?

Existen programas que pueden ser complementarios o duplicarse, dependiendo de las características de los apoyos. En el caso de Desayunos Escolares, si los alimentos que proporcionan dentro del desayuno no están fortificados, podrían tener complementariedad con programas como el de Abasto Social de Leche (PASL), pues la fortificación de la leche contribuye a mejorar las condiciones nutricias del estudiante sin duplicar esfuerzos pues los desayunos no lo están. Esto es importante sobre todo para el caso de los desayunos fríos en donde los micronutrientes son escasos en el caso de que la leche no esté fortificada o bien que los alimentos que incluye tampoco tengan fortificación (galletas o cereales. Son en estos casos donde más apoya un Programa como el PASL, no obstante, también se ha encontrado evidencia de que incluso en desayunos calientes, la fortificación de alguno de los elementos es preferentemente bueno para lograr el propósito. En este sentido, los casos en los que los desayunos en general no están fortificados, el niño tiene más probabilidades de adquirir los micronutrientes necesarios para un mejor desarrollo nutricional. En el caso de que los desayunos incluyan leche fortificada o bien otros elementos de fortificación, entonces se duplican.



33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?

Como se menciona en el punto anterior, el Programa duplica con otros programas que atienden a esta población en condiciones de desnutrición en el caso de que los alimentos que se incluyen tengan fortificación. Tal es el caso del PASL, que duplicaría la ingesta de micronutrientes necesarios para el buen desarrollo del infante.



34. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

No.

El Programa no menciona ni en sus *Políticas y Lineamientos* ni en el Documento explicativo del Programa duplicidades con otros programas alimentarios. No obstante, el SNDIF tiene un análisis de duplicidades y/o coordinación con otros programas federales que se realizó al interior de la Dirección de Atención Alimentaria, dicho documento está basado en percepciones y no explica razones específicas para la duplicidad o complementariedad de los componentes. Lo anterior deriva también de que es un análisis realizado a nivel nacional y no contempla las particularidades estatales.



I.III Planeación estratégica

35. ¿El programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo?

Sí. La planeación estratégica formal según Steiner (1983) une tres tipos de planes, que son: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos. Dichos planes estratégicos son el esfuerzo sistemático y formal para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas para desarrollar planes detallados.⁵³ A largo plazo, el SNDIF realiza diversas sesiones de planeación importantes a nivel nacional tanto para los programas alimentarios; como para otros niveles Institucionales. De aquéllas dirigidas a los programas alimentarios se tienen diversos ejemplos a largo plazo que presentan distintas estrategias orientadas a resolver problemas específicos relacionados a los programas alimentarios, a saber: 1) *Estrategia de Orientación Alimentaria (ENOA)*. Dirigida al entendimiento de la nutrición por parte de los beneficiarios y por tanto, resulta en acciones preventivas en temas de hábitos alimentarios y de higiene. 2) *Estrategia de Focalización*: intenta que los estados enfoquen la atención a los municipios y localidades que tengan mayores índices de vulnerabilidad social y desnutrición. 3) *Estrategias de calidad*: Se realizan seminarios y diversos cursos para procurar que los SEDIF aseguren la calidad de los insumos alimentarios que distribuyen cumpliendo con las normatividades mexicanas relacionadas. Adicionalmente, el SNDIF realiza planeación de corto plazo en el Programa Institucional Anual que aplica para todos los programas del DIF, pero en particular para los programas alimentarios establece estrategias generales que en muchos casos se relacionan con las estrategias a largo plazo. En este plan se establecen políticas, estrategias y líneas de acción a nivel nacional. Es importante resaltar que el establecimiento de dichas estrategias aplica para el nivel nacional y no para los niveles estatales que establecen, en muchos casos, planeación estratégica para sus propios estados. En este sentido, el Programa de Desayunos Escolares no tiene una planeación unificada ni transversal que permee a TODOS los estados de la República.

⁵³ Steiner, George A. (1983). Planeación estratégica: lo que todo director debe saber. México: Compañía editorial continental S.A. México. 366 pp.



36. ¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?

No. Aunque el SNDIF realiza esfuerzos de planeación estratégica importantes, el esquema descentralizado sobre el cual recae la planeación programática de los programas no permite establecer indicadores y metas adecuadas para el Programa en general. Cada uno de los estados realiza en su caso, los indicadores y metas para lo que le corresponde.⁵⁴ Lo anterior, se debe principalmente a que no existe una autoridad nacional que guíe a los programas o que permita establecer planeaciones transversales, sino que cada estado tiene autonomía sobre el funcionamiento, la operación y las metas que se llevan a cabo. En este sentido, las metas nacionales establecidas en el PIA no corresponden a una planeación nacional, sino que se establecen tomando en cuenta lo logrado el año anterior.⁵⁵ A continuación se presenta un cuadro comparativo entre los PIA 2005 a 2006.

Meta	Unidad de medida	Programado para 2005	Programado para 2006	Programado para 2007
Población beneficiada (promedio al día)	Niños y niñas	4,318,031	4,581,471	4,886,186
Desayunos distribuidos anualmente	Desayunos	825,620,308	830,017,584	856,617,695
Desayunos calientes (anual)	Desayunos	289,262,090	289,806,507	345,061,644
Desayunos fríos (anual)	Desayunos	536,358,217	540,211,077	511,556,051
Municipios atendidos	Municipios	2,174	2,186	2,379
Cocinas escolares	Cocina Escolar	29,751	31,463	34,484
Población indígena beneficiaria (promedio al día)	Niños	820,426	901,010	1,052,166
Desayunos población indígena (anual)	Desayunos	158,948,121	156,227,748	182,919,503
Municipios indígenas atendidos	Municipio	617	645	759

*Fuente de información: Programa Institucional Anual 2005, 2006 y 2007. SNDIF.

Es importante recalcar que las estrategias transversales de la EIASA mencionadas en la pregunta anterior establecen indicadores pero no metas específicas. La libertad de cada estado permite aplicar o no los parámetros establecidos en dichas estrategias. En este sentido, el evaluador sugiere que para tener un Programa Nacional de Desayunos Escolares, se deberían tener indicadores transversales que no limitaran la autonomía estatal, pero que permitiera hacer planeación nacional. En este sentido, una buena manera de alinear a los estados es a través de la Matriz de Marco Lógico.

⁵⁴ Es importante mencionar que el equipo evaluador tiene escasa evidencia de que se realice dicha programación de manera adecuada en los estados. Al menos entre los estados visitados, el único que realiza planeación de acuerdo a indicadores y metas es Jalisco. No obstante, existe evidencia de que se realiza planeación relativa a la Orientación Alimentaria (OA) en los "Planes de Orientación Alimentaria" entregadas al SNDIF en donde se establecen las acciones, los objetivos y las actividades a desarrollar por parte de los SEDIF en términos de OA.

⁵⁵ Dado que es un ejercicio que se realiza en el SNDIF, no se toma en cuenta lo que realizan los SEDIF. Esta información fue proporcionada por los funcionarios del SNDIF en la entrevista del 12 de febrero de 2008.



37. ¿En dichos planes se establecen con claridad los resultados (Fin y Propósito) que busca alcanzar el programa?

No. A nivel de DIF nacional se realiza planeación general, dirigida a la Estrategia, no al programa particular. No obstante, los objetivos siempre se relacionan con la mejora alimentaria del sujeto de asistencia social. Es importante aclarar que cada estado puede aplicar los programas alimentarios de la EIASA de distintas formas y el común denominador resultaría lo que aparece en las *Políticas y Lineamientos de la EIASA* en donde se establecen claramente el Propósito y el Fin del Programa de Desayunos Escolares. En este sentido, aunque sí se tenga la claridad de un Programa Nacional, las acciones difieren de un sistema estatal a otro. A nivel nacional, los Planes Institucionales Anuales establecen políticas transversales a la Estrategia; por ejemplo: a) Desarrollo de estrategias de integralidad entre sí, a fin de evitar duplicidades, potenciar recursos y brindar una atención más completa al sujeto de la asistencia. b) Antes que ampliar cobertura, es necesario mejorar la focalización bajo dos criterios: incrementar y garantizar la calidad de los servicios; y mejorar la asertividad de los programas. c) Todo programa buscará, desde el diseño, contar con la aceptación del sujeto de asistencia, esto implica que deberán ser necesarios, satisfactorios y adecuados a las prácticas culturales y familiares de sus destinatarios. Por tanto, deben involucrar a los sujetos de la asistencia en la toma de decisiones. d) Incrementar la confianza ciudadana en nuestra institución, brindando certidumbre con acciones que garanticen la transparencia y eficacia en el uso de los recursos.⁵⁶ Y aunque estas políticas son coherentes con el logro de los resultados específicos, el nivel nacional no influencia las políticas estatales. El equipo evaluador sugiere que se establezcan mecanismos para adaptar políticas generales y transversales al Programa de Desayunos Escolares a un sistema basado en resultados que permita dirigir la acción propia del Programa a los objetivos. Dichos resultados, debieran estar directamente relacionados con la asignación de presupuesto estatal; conservando evidentemente la autonomía y operaciones diversas.

⁵⁶ Resumen de las políticas establecidas en los Planes Institucionales Anuales 2005, 2006 y 2007.



38. ¿El programa tiene mecanismos para establecer y definir metas e indicadores?, ¿estos mecanismos son los adecuados? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

No. Dado el esquema descentralizado del SNDIF para los programas alimentarios de la EIASA, los mecanismos para establecer indicadores de planeación estratégica son actos de buena fé por parte de los SEDIF. Los estados colaboran en el establecimiento de indicadores, como sucede en el marco del Taller de Focalización; pero no se les obliga a aplicarlos. En este sentido, a nivel nacional, lo plasmado en las *Políticas y Lineamientos* constituye un conjunto de grandes directrices, y el SNDIF funge como una instancia coordinadora de las acciones y planteamientos generales de la EIASA. No obstante, la conducción del Programa depende enteramente de los SEDIF y éstos lo operan de acuerdo a los objetivos de las distintas agencias a nivel estatal que responden a sus propias capacidades presupuestarias y a las prioridades de atención a la población establecida bajo dicho contexto. El establecimiento de metas e indicadores es fundamental para la operación de programas, que en este caso particular, la realidad es que indicadores y metas, como argumenta el SNDIF, son responsabilidad estatal. Recomendamos que el SNDIF y la Secretaría de Salud promuevan la incorporación en el articulado del PEF una especificación que sujete el ejercicio del Fondo V del Ramo 33 a lineamientos establecidos sobre población objetivo, planeación, establecimiento de metas reales para la operación del programa, variedades y contenidos nutricios, debiendo sujetarse y alinearse a un esquema único de metas e indicadores para hacer uso del ejercicio presupuestal. Así, la instancia coordinadora, que en este caso es el SNDIF, apoyará y definirá, en consulta con los SEDIF, los contenidos, las políticas y lineamientos generales a los cuales se deban ajustar para poder hacer uso de ese presupuesto, siempre sujetándose a la normatividad general para el ejercicio presupuestal. El Programa de Desayunos Escolares podrá con estos mecanismos establecer metas e indicadores de desempeño y resultados reales mínimos⁵⁷ que sean transversales y universales, conservando la diversidad estatal.

⁵⁷ Dichos indicadores tendrían que estar ligados a la operación y al impacto del Programa, en términos de resultados. En los primeros podrían agregarse indicadores relacionados al uso eficiente de los recursos; costo-efectividad y que pudieran medirse a través del tiempo (en la compra de insumos de calidad, la distribución eficiente, etc.) Adicionalmente, mediciones de impacto para demostrar que los desayunos como se han venido distribuyendo efectivamente contribuyan a la disminución de la desnutrición infantil (haciendo evaluaciones de impacto y ligando indicadores de calidad y de adecuación de los entregables a la realidad estatal; por ejemplo, malnutrición contra la calidad y contenidos nutricios del desayuno como se mencionó en la Evaluación de diseño)



39. ¿El programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?

No. A pesar de que el SNDIF tiene instrumentos establecidos para la recolección de información, la autonomía estatal no obliga a la homologación en los métodos de acopio de información, ni los tiempos de procesamiento de ésta. Éstos son factores por los que el SNDIF no puede precisar la homologación, el tiempo, la calidad y la disponibilidad de la información para el monitoreo del desempeño global, ni particular en los diferentes estados, inquietud que en las reuniones participativas fue expresada por la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC). Para este problema en particular, el equipo evaluador concluye que el SNDIF requiere de más mecanismos de autoridad para exigir a los sistemas estatales el cumplimiento de las tareas de acopio de información oportunas y de calidad que permitan tomar decisiones oportunas y dar transparencia a los procesos. La recomendación específica se centra entorno a las restricciones que debiera tener el presupuesto asignado como se mencionó en la pregunta anterior. La entrega de información oportuna y veraz sobre la operación por parte de los estados debería ser un requisito para la entrega de presupuesto en un modelo basado en resultados. A pesar de ello, es importante aclarar que el SNDIF ya cuenta con algunos instrumentos de recopilación de información que, de ser eficientes y lograr que todos los sistemas estatales los cumplan, podrían fungir – con algunas adiciones⁵⁸ – como buenos instrumentos para la toma de decisión relativa a la operación del programa, entre ellos se encuentran los anexos al Índice de desempeño⁵⁹, los Boletines de insumos, las Cédulas de almacén (inventario de la infraestructura y su estado); el Cuestionario de entrevista con el responsable del programa a nivel municipal y la Encuesta a beneficiarios del programa.⁶⁰

⁵⁸ Dichos instrumentos deberían adicionalmente medir componentes por ejemplo de costo-beneficio y costo-efectividad a lo largo del tiempo; en general, indicadores de eficiencia y efectividad en la operación.

⁵⁹ En su versión 2005, los anexos incluyen una serie de formularios para el padrón de beneficiarios (que de homogeneizarse permitiría la creación de un padrón nacional), la realización de proyectos de presupuesto, etc. Esto se encuentra en el Anexo a la Evaluación de la EIASA en formato impreso.

⁶⁰ Estos documentos se encuentran formato magnético en la entrega de evaluación, que forma parte de los insumos proporcionados por el SNDIF al equipo evaluador.



40. ¿El programa tiene un número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del programa?

No. Es importante entender que el Programa de Desayunos Escolares tiene muchos años funcionando de distintas formas y con distintas modalidades a nivel estatal. La transición a un sistema basado en resultados es todavía para el SNDIF y para los sistemas estatales es todavía lejana. Esto se concluye con el análisis de la información a nivel nacional que fue proporcionada al equipo evaluador. En este sentido, se debe tomar en consideración que los modelos tradicionales de organizaciones suelen asumir el impacto real que tendrán y así se concentran en cumplir con las metas de ejecución presupuestal, los entregables, etc; en muchos casos concentrándose en la eficacia y eficiencia de los programas.⁶¹ En este sentido, suponer que habrá impacto con la simple entrega de desayunos escolares puede representar errores graves para el cumplimiento de los objetivos que el mismo Programa persigue.

El SNDIF cuenta con el Censo Nacional de Talla que le permite establecer un indicador antropométrico importante aunque de manera global no permite medir la contribución específica de los desayunos escolares en el logro del Propósito y el Fin. El equipo evaluador considera que es necesario llevar a cabo evaluaciones de impacto experimentales o cuasi-experimentales que permitan medir y realizar el análisis apropiado para conocer la calidad y cantidades que debieran ser necesarios para el cumplimiento del objetivo; dicha evaluación podría analizar y considerar las variantes estatales de atención asociándola con las necesidades particulares. Adicionalmente, se pueden tomar consideraciones importantes como las que se observaron en la Evaluación de diseño como la mejora de la calidad y el contenido nutricional de los desayunos escolares, en cuyo caso, la evidencia internacional favorece la inclusión y mejora de calidad para la contribución de un Propósito como el que el Programa se ha planteado.

⁶¹ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. (2005) *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: Siglo XXI, p.115.



41. ¿El programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño?

No. El Programa a nivel nacional cuenta con un Índice de desempeño que en su versión 2005 entregada por el SNDIF, no establece metas ni plazos específicos, sino que es una directriz para los SEDIF. Dicho indicador mide algunas variables relacionadas al desempeño de los estados en conjunto. Cabe aclarar que dicho Índice no aplica únicamente para los programas alimentarios de la EIASA, sino que se aplica también para los programas comunitarios y es el SNDIF el que establece los resultados del Índice con la información que se recopila proveniente de los SEDIF. Los resultados de este índice influyen en el 1% del presupuesto entregado a los SEDIF. El equipo evaluador considera que el Índice de desempeño es un avance importante en términos de la recopilación de información proveniente de los SEDIF con el fin de establecer metas y plazos pertinentes para los indicadores. A partir de una herramienta como ésta, el SNDIF puede obtener información vital para el establecimiento de metas adecuadas para el Programa en su conjunto. No obstante, es importante mencionar que dada la calidad de Programa Nacional, los SEDIF y el SNDIF deben establecer metodologías y mecanismos para el establecimiento de indicadores nacionales que apliquen transversalmente para que pueda evaluarse en su conjunto el desempeño y los resultados del Programa. Dichas cuestiones resultan fundamentales para poder cumplir con los *Lineamientos generales de operación para la entrega de recursos del Ramo General 33* y los *Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos presupuestarios federales transferidos a entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal* publicados en 2008 en el Diario Oficial de la Federación y que establecen la obligatoriedad de la coordinación entre las entidades federativas y las dependencias coordinadoras de los Fondos (que para el caso del Fondo V es la Secretaría de Salud).⁶²

⁶² Es importante aclarar que en la visita a Tuxtla Guitérrez, Chiapas, se recolectó información sobre otros recursos federalizados utilizados para Desayunos Escolares adicionales a los provenientes del Fondo V del Ramo 33 que resultan de una iniciativa estatal; que son del Fondo I y Fondo IV.



42. ¿Los indicadores de desempeño del programa tienen línea de base (año de referencia)?

No.

Como se mencionó en la pregunta anterior, el SNDIF cuenta con el Índice de desempeño, que es calculado cada año con la información recopilada por los SEDIF. El equipo evaluador tiene la versión 2005, que en su caso, puede fungir como línea de base para medir dicho indicador aunque algunos de sus componentes hayan cambiado en los años posteriores.

El equipo evaluador considera importante que el SNDIF rescate los esfuerzos de Matriz de Marco Lógico realizados a nivel nacional y se realice el ejercicio de validarlo a nivel estatal para elaborar una sola Matriz del Programa de Desayunos Escolares que permitan obtener ciertos indicadores de desempeño globales. Cada estado deberá reportar su respectiva aportación y el SNDIF podrá tener un mejor seguimiento de sucede en cada uno de los estados.



43. ¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?

No. La transferencia de recursos hecha vía Ramo 33 en su partida V de Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), por principio se distribuye de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación; y no está condicionada al cumplimiento de las metas de ningún programa. Asimismo, en su marco reglamentario no hay una cláusula que especifique el mecanismo para distribuir el recurso.⁶³ La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 39 especifica únicamente que el recurso será el 0.814% de la recaudación federal participable. No obstante, en la entrevista con funcionarios del SNDIF⁶⁴, se mencionó que el SNDIF tiene injerencia sobre la distribución del presupuesto en dos vías. En particular el 1% del presupuesto, se asocia directamente con el Índice de desempeño calculado por el SNDIF con insumos estatales. Dicho Índice, como se ha mencionado anteriormente, establece indicadores relacionados con el fortalecimiento institucional, la focalización y cobertura y la calidad, y no es únicamente para los programas alimentarios.⁶⁵ Adicionalmente el Índice de Vulnerabilidad Social que contribuye de igual manera calculado a nivel nacional, con un nivel de medición estatal. Dicho índice calcula distintas variables relacionadas a la pobreza, la marginación (en términos de carencia de servicios), el género, la discapacidad, la inasistencia escolar, niños que desertan la escuela o adultos sin primaria terminada y finalmente niños desnutridos estimados.⁶⁶ Dadas estas condiciones, el SNDIF asegura que se transita hacia una liga del desempeño con el presupuesto. No obstante, hasta ahora los presupuestos tienen una base histórica. Considerando lo anterior, Índice de desempeño es fabricado a nivel nacional con la entrega de insumos que pueden tener niveles distintos en el levantamiento de la información. En este sentido, el equipo evaluador sugiere que se establezcan mecanismos para la homologación de información que se levanta⁶⁷ y que el los SEDIF coordinados por el SNDIF establezcan una transición hacia indicadores de desempeño y resultados en donde los avances a nivel nacional pueda utilizarse como base agregando nuevos instrumentos.

⁶³ Barceinas, César Marcelo y Rubén Monroy Luna. (2001) "Origen y funcionamiento del Ramo 33". Consultado en enero 30, 2008, en http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf

⁶⁴ Llevada a cabo el día 12 de febrero de 2008.

⁶⁵ Incluye adicionalmente un elemento sobre desarrollo comunitario sustentable.

⁶⁶ SNDIF. Perspectiva de la Vulnerabilidad Social. Mayo 2005.

⁶⁷ El equipo evaluador tiene evidencia de que los proyectos de presupuesto en donde se establecen el número de beneficiarios por localidad, el costo de los insumos y otra información no se levanta de manera homogénea. En algunos casos se presenta la información por niveles de marginación del municipio, en otros casos a nivel de localidad.



44. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa?*

El Programa establece básicamente cuatro distintas fuentes de financiamiento, que varían en proporción de un estado a otro. La fuente principal proviene del Ramo 33, Fondo V de Aportaciones Múltiples (FAM). Adicionalmente, los estados⁶⁸, municipios⁶⁹ y beneficiarios⁷⁰ pueden contribuir financieramente al programa dando aportaciones, cuotas o pagos en especie determinadas conforme a la operación en cada estado. En algunos casos, como el de Chiapas, el estado asigna presupuestos de otros fondos federales (el I y el IV).⁷¹ Adicionalmente, existen estados como Hidalgo, que en los proyectos de presupuesto 2007 establecen “otros” diferentes a los cuatro mencionados anteriormente. Asimismo, Nuevo León incluyó en el proyecto de presupuesto 2007, recurso del 2006.

Es importante señalar que ni la Ley de Coordinación Fiscal, ni la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; ni los SEDIF establecen un método para la distribución local y asignación presupuestaria del subfondo de asistencia social. Es decir, que ni la Ley ni los estados definen mecanismos para decidir qué monto del presupuesto se asignará a cada programa. La distribución se realiza de acuerdo a las necesidades, anteproyectos y proyectos de presupuesto de los SEDIF; aunque como se ha mencionado anteriormente, dicho presupuesto puede variar en casos de emergencia.⁷²

⁶⁸ Guanajuato e Hidalgo reportaron tener recursos estatales en los proyectos de presupuesto 2007.

⁶⁹ El Programa establece que los municipios pueden aportar recurso, no obstante, ninguno de los proyectos de presupuesto tienen como fuente de financiamiento al municipio.

⁷⁰ Estados como Colima, Coahuila, Nuevo León y Estado de México reportan obtener cuotas de recuperación.

⁷¹ Dato obtenido de la visita al SEDIF.

⁷² Es importante aclarar que en las *Políticas y Lineamientos* del Programa se establece que “En el caso específico de los apoyos que se distribuyen por situación de emergencia, se deberá enviar al SNDIF, la justificación correspondiente y la relación de personas que los recibieron.” p. 45. Es ese caso, el presupuesto que se entregase al SNDIF tendría justificaciones de variar.



45. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas?

Sí.

Se realizó la Primera evaluación de Desayunos Escolares para el año fiscal 2004. En los agradecimientos del Informe Ejecutivo se menciona que: La Comisión de Evaluación y Seguimiento realizó el diseño conceptual, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) realizó el diseño muestral, la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional de Fomento Educativo autorizaron el levantamiento en escuelas colaborando con la UAM Xochimilco en el D.F. y que el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán realizó la evaluación de impacto que en realidad mide efectos derivados del consumo de desayunos como la contribución a la dieta o el mercado de la leche. Adicionalmente, los funcionarios del SNDIF mencionan que ZIMAT Consultores colaboró también con el análisis de información de las bases de datos.

Adicionalmente, dada la información que tiene el equipo evaluador, se han realizado dos evaluaciones externas dirigidas por el Colegio Mexiquense⁷³, encargadas por el SNDIF y se realizaron principalmente para los programas sujetos a Reglas de Operación, aunque fueron incluidos los Programas de la EIASA en un apartado especial. La primera evaluación realizada por fue para el año fiscal 2005 y la más reciente para el ejercicio presupuestal del año 2006.

⁷³ El equipo evaluador solamente cuenta con el Reporte final y un reporte especial realizado para los programas de la EIASA donde se establecen conclusiones para 2006 y comentarios a las conclusiones de 2005. El documento puede ser consultado en los anexos de información del Programa entregados en electrónico al Coneval.



46. ¿Cuáles son las principales características de las mismas (tipo de evaluación, temas evaluados, periodo de análisis, trabajo de gabinete y/o campo)?*

La Primera Evaluación de Desayunos Escolares se realizó para el periodo 2004, y fue principalmente trabajo de campo con encuestas por muestreo probabilístico a tres tipos de informantes: escolares de primaria, padres de familia y maestros o directores de escuelas. Los temas que incluye son: focalización y cobertura, operación, participación y organización social, satisfacción e impacto (este último fue medido en valores nutricionales tomando en cuenta la contribución del desayuno a las comidas de los niños beneficiados, al cambio en el consumo de leche; por otro lado se evaluó el impacto en términos económicos en las transferencias de leche al consumo familiar global y finalmente, en términos del impacto económico en el mercado de la leche como participación global del Programa en el mercado de la leche; como se mencionó anteriormente, dicha evaluación no mide los impactos directos sobre la desnutrición).

El trabajo de evaluación para el ejercicio fiscal 2006 realizado por el Colegio Mexiquense fue una investigación principalmente de gabinete. Los temas evaluados fueron principalmente de operación administrativa y financiera y cobertura. Es de hacer notar que el equipo encargado de dicha evaluación no pudo recolectar toda la información necesaria para completar con éxito los objetivos de su trabajo que, al igual que el equipo evaluador del Tecnológico de Monterrey presenta desventajas para los análisis más profundos como el de costo-beneficio.⁷⁴

⁷⁴ “La definición cuantitativa del costo beneficio de la Estrategia es inviable cuando no se cuenta con información de su costo real (gastos directos e indirectos en que incurre) [...] Es necesario que el SNDIF solicite a los SEDIF la inversión global para la operación de los programas que engloba la EIASA en el nivel estatal, para contar con las herramientas que faciliten determinar el costo unitario por cocinas escolares, populares, los apoyos asistenciales, etcétera.” Véase *Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006. 4. Estrategia Integral de Asistencia Alimentaria (EIASA)*, p.31, incluida en los anexos de información en formato magnético en la presente evaluación.



47. ¿El programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas de los últimos dos años?

No.

Aunque existe un documento de seguimiento de recomendaciones proporcionado por el SNDIF, la implementación ha sido nula. No obstante, es importante aclarar que algunos puntos observados en la Evaluación 2005 – 2006, subyacen a la fecha. A continuación se presenta un cuadro de problemáticas que continúan y la respuesta del SNDIF a éstas.

Problema	Evaluaciones 2005-2006	Puntos de vista del SNDIF	Evaluación 2007
Diseño, focalización	No se cuenta con padrón de beneficiarios nacional	Los SEDIF son los responsables directos de enviar información.	No se cuenta con una base de datos unificada
Cobertura y focalización	Aplicación sistemática del Índice de Vulnerabilidad	Se ha insistido en la aplicación, pero no se puede obligar	Problemas de unificación en criterios técnicos y metodológicos
Normatividad poco efectiva	Contribuir al ajuste de leyes en el ámbito federal	No es competencia del SNDIF	Falta de mecanismos de autoridad para exigir resultados.
Sistematización de Información	Recoger de manera oportuna información	Se ajusta a los propios tiempos de los SEDIF	Problemas de unificación en criterios técnicos y metodológicos
Transparencia	Hacer llegar los resultados de la evaluación a los estados	Se difunden los resultados en las reuniones anuales con los comités estatales	En términos de transparencia, los estados se apegan a la normatividad. Pero en términos de difusión de resultados, cada estado aplica distintas formas de presentar información. El SNDIF no tiene un sistema de información como tal, pero es necesaria la difusión de actividades con los SEDIF dada la recomendación del modelo de gestión flexible. Dicha información debe ser bidireccional.

Fuentes: SNDIF. "Seguimiento de recomendaciones de del Colegio Mexiquense 2005 y 2006", y Colegio Mexiquense. "Cuadro comparativo de recomendaciones de la EE-SNDIF 2005-2006".⁷⁵

⁷⁵ Ambos documentos se presentan en el anexo de información en formato electrónico.



48. ¿Existe evidencia de que el programa ha utilizado la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño?

No.

La información entregada demuestra que la aportación de la evaluación para el mejoramiento del desempeño de los programas fue nula. En el documento de seguimiento de las recomendaciones de la evaluación 2005 hechas por el Colegio Mexiquense, se aprecia la falta de seguimiento por parte de la Institución. El equipo evaluador también pudo constatar en sesiones participativas con el equipo de la DGADC que el SNDIF ha enfrentado dificultades tanto técnicas como metodológicas para procesar la información proveniente de las distintas entidades estatales y en lo relativo a la unificación de normatividades y procedimientos, lo cual afecta directamente la calidad de los datos que se manejan dentro de las evaluaciones. Ello responde en buena medida a las desigualdades en capacidades técnicas y de conocimiento prevalecientes en las distintas entidades de los SEDIF para realizar determinadas tareas.⁷⁶

Como se muestra en la pregunta anterior, se puede observar la persistencia de problemas identificados desde 2005. No obstante, dada la información y la investigación del equipo evaluador del Tecnológico de Monterrey, se infiere que la mayor parte de los problemas son atribuibles a inercias en las prácticas de la propia organización que no permiten la integración en sus sistemas de información⁷⁷; a pesar de que el SNDIF junto con los SEDIF han intentado normativizar los procesos y los programas de la EIASA a pesar de las diferencias en operación en cada una de las entidades. Como se ha mencionado en apartados anteriores, se reitera la recomendación del equipo evaluador sobre la homologación de los sistemas de información ligadas al presupuesto y la transición a un sistema basado en resultados que pueda aplicarse a la totalidad de SEDIF sin perder la diversidad estatal.

⁷⁶ En el trabajo de evaluación hecho por el Colegio Mexiquense se señala la desigualdad en la implementación de los mecanismos de recopilación de información; también, se señala la falta de difusión de dicha evaluación entre las instancias de los SMDIF. El equipo evaluador del ITESM por su parte ha podido constatar este hecho al observar la omisión de estos resultados en las respuestas dadas por los SEDIF en la versión que de este cuestionario les fue extendida.

⁷⁷ A la fecha, el Sistema Nacional de Información sobre Asistencia Social (SNIAS) y que está a cargo del DIF, no se encuentra aún disponible.



I.IV Cobertura y focalización

49. ¿El programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?

No.

El SNDIF entregó al equipo evaluador un cálculo de la población potencial, aunque no se entregó la metodología que se siguió. De acuerdo a lo establecido por el SNDIF a nivel nacional la población objetivo es igual a la población atendida del año anterior, pues no se pueden establecer metas de población por atender sin referirlas a las restricciones presupuestales que son históricas. En los proyectos de presupuesto estatal se establece una población objetivo a nivel estatal; no obstante, no se tiene evidencia de que los SEDIF establezcan mecanismos para el cálculo de la población objetivo.



50. En caso de que el evaluador determine que el programa debe modificar los instrumentos antes analizados, proponer los instrumentos y procedimientos a utilizar, así como realizar un análisis de factibilidad de los mismos.*

Dado que el evaluador no conoce lo relativo a las metodologías para determinar la población potencial, se realizó un anexo de factibilidad que se encuentra en el Anexo XII de la evaluación.



51. Cuantificar la población atendida total a nivel nacional para el periodo del 1 de enero del 2006 al 31 de diciembre del 2007. Esta información deberá desagregarse por entidad federativa, por los Componentes del programa y por los atributos considerados en la pregunta 24. Para presentar esta información utilizar el Cuadro No. 1 como referencia.

En el siguiente cuadro se presenta la cobertura anual en términos de la población; la desagregación por entidad federativa se encuentra en el Anexo VIII. Es importante considerar que el SNDIF utiliza promedio diario de beneficiarios atendidos y que dada la información proporcionada por la DGADC, el número puede variar conforme a lo reportado por los estados pues los cortes de información son distintos para el SNDIF y los SEDIF.

Cuadro No. 1 Cobertura Anual del Programa <i>Desayunos Escolares</i> 2007					
Año	Población Potencial (PP) ⁷⁸	Población Objetivo (PO) ⁷⁹	Población Atendida (PA) ⁸⁰	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura (PA/PO x100)
2006	6,795,217	5,634,021	6,031,850	88.8%	107%
2007 ⁸¹	6,795,217	6,031,850	6,069,054*	89.3%	100.6%

Fuente: Información proporcionada por el SNDIF.

*Población atendida total: incluye tanto la población atendida con recursos federalizados como la población atendida con otras aportaciones, que pueden ser estatales o municipales.

Cuadro No. 2 Cobertura Anual del Programa <i>Desayunos Escolares</i> Por componente					
Entidad Federativa	Desayunos potenciales ⁸²	Desayunos Objetivo	Desayunos otorgados	Cobertura del programa	Eficiencia de cobertura
Desayunos 2006	1,182,007,152	980,020,704	1,069,220,505	90%	109%
Desayunos 2007 ⁸³	1,204,536,809	1,069,220,505	2,331,067,188	194%	218%

⁷⁸ El SNDIF proporcionó la información relativa a la población potencial pero no se tiene la información exacta de cómo fue el cálculo de la misma. Solamente se sabe que fueron calculadas con base en Censos y Conteos. Adicionalmente, llama la atención que en la Primera Evaluación de Desayunos Escolares realizada en 2004, la población objetivo se calculó en 7.6 millones, 1 millón más que el cálculo actual.

⁷⁹ La población objetivo de acuerdo a los criterios de Coneval es la población que se planeó atender; en el caso del SNDIF y de la información relativa a los sistemas estatales. La población objetivo será la población atendida del año anterior. En el caso de el dato presentado, la cifra 2007 corresponde a la población atendida de 2006.

⁸⁰ La población atendida es el total atendida con aportaciones federales y otras aportaciones. Es la cifra que presentó el SNDIF.

⁸¹ La información proporcionada para 2007, se establece al cierre de septiembre y no abarca hasta diciembre.

⁸² Este número no fue proporcionado dentro de la información proporcionada, pero se calculó multiplicando la población potencial para 2006 con los desayunos distribuidos a la población objetivo; es decir, los desayunos objetivo (que resultan los desayunos otorgados en 2005 dado que las metas son lo entregado el año anterior) dividido entre la población objetivo.

⁸³ La información proporcionada para 2007, se establece al cierre de septiembre y no abarca hasta diciembre.



52. ¿El avance de la cobertura, que a la fecha presenta el programa, es el adecuado considerando su Fin y Propósito?

No.

Dada la información de la pregunta anterior, no es posible valorar el avance de la cobertura, pues es necesario saber las características y la metodología para el cálculo de la población potencial. Adicionalmente, la población objetivo está relacionada directamente con el presupuesto y el ejercicio anterior. Tomando eso como base, se tienen los siguientes incrementos en la población atendida: del 2004 al 2005 los beneficiarios atendidos aumentaron en un 1.27%; de 2005 a 2006, un 6.60%; y del 2006 al 2007 hubo un incremento del 0.61%.



53. ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?

No.

El SNDIF no tiene una estrategia de cobertura integral, sino que se establecen metas conforme a los proyectos de presupuesto de los estados; y éstos están ligados al histórico presupuesto derivado del Fondo V del Ramo 33. Adicionalmente, el monto designado para los distintos programas de la EIASA puede variar en el caso de emergencias.

No obstante, es importante destacar que el mismo SNDIF ha buscado como estrategia mejorar la focalización en aras de mejorar la cobertura de la población objetivo, que en principio es congruente con las limitantes que derivan de obtener fondos principalmente del Ramo 33 Fondo V. Adicionalmente, otra de las estrategias que han implementado es la de disminuir los presupuestos destinados al programa de familias en desamparo y reintegrarlos a los demás programas. Dichas estrategias, aunque pueden ser consideradas de cobertura no establecen plazos de acción y metas específicas a nivel nacional. Cada estado puede utilizar las herramientas establecidas y aplicarlas, en este sentido, las metas de cobertura son responsabilidad de los SEDIF.

**54. ¿Esta estrategia es la adecuada? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?**

No.

Como se mencionó anteriormente, existen limitantes para el establecimiento de estrategias de cobertura de corto, mediano y largo plazo nacionales pues la autonomía estatal prevalece sobre las decisiones nacionales. Como se ha mencionado anteriormente, el SNDIF ha propuesto en el Taller de focalización una estrategia para disminuir errores de inclusión y exclusión; dicha estrategia es también una estrategia de cobertura en lo que se refiere a las zonas rurales e indígenas. Esta iniciativa es en principio adecuada y de largo plazo, pues dada la inercia histórica de la atención resulta complicado dejar de dar desayunos en escuelas públicas que llevan recibiendo muchos años. La problemática principal deviene de la falta de una normatividad nacional que obligue a los SEDIF a hacer un uso eficiente de los recursos del Ramo 33. A pesar de que existen avances importantes en la materia, existen excepciones a la regla, como Chiapas que no persigue los mismos objetivos que las *Políticas y Lineamientos*, sino que pretende abarcar todas las escuelas públicas del estado con desayunos escolares. En este sentido, si se quiere tener un Programa Nacional en todo el sentido programático, los estados en principio, deberían estar alineados a una sola estrategia o buscando un solo objetivo. Dada la descentralización de los recursos los estados pueden o no seguir las líneas ya establecidas por el DIF nacional como las derivadas del Taller de Focalización. De ahí, la recomendación derivada a la obligación de recepción de información, indicadores y políticas generales de los recursos del Ramo 33; entre los más importantes insumos que deberían ser nacionales se encuentra la unificación de criterios y de padrones de beneficiarios. Se debe promover la creación de un padrón nacional que vincule al menos las características socioeconómicas y del entorno de los beneficiarios reales con la caracterización de la población objetivo del Programa.



55. En relación con la información de gabinete disponible se debe evaluar si el programa ha logrado llegar a la población que se deseaba atender. Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios analizados en la pregunta 27.*

Es importante considerar lo expuesto en la pregunta 27 relativo a las falacias ecológicas pues en términos operativos es complicado establecer la desnutrición infantil individuo por individuo. Lo que hace la mayoría de los SEDIF, y con perfecta lógica, es tomar como unidad de medida la escuela y no al individuo; y lo que es más relevante en términos de llegar a la población objetivo y que puede establecerse una relación causal es la zona en la que se atiende. En los proyectos de presupuesto entregados por el SNDIF, los SEDIF despliegan información relativa a la atención por niveles de marginación de la localidad, o en algunos casos del municipio.⁸⁴ Esto es definitivamente un gran avance pues la medición de la cobertura y focalización puede establecerse dentro de esos términos utilizando relaciones causales entre niveles de marginación con los riesgos de desnutrición.

⁸⁴ La información está contenida en el anexo XI con el concentrado para 2007 de los proyectos de presupuesto dividido por niveles de marginación mostrando las diferencias entre los reportes presentados por el SNDIF.



56. ¿Se ha llegado a la población que se desea atender?

Sí.

Es evidente que el SNDIF atiende en principio, escuelas públicas del país y que en general, ello corresponde a uno de los fundamentos relacionados a la población objetivo. No obstante y dado que los recursos son insuficientes para atender a todas las escuelas públicas del país; la EIASA ha categorizado para el Programa de Desayunos Escolares en sus *Políticas y Lineamientos* la preferencia de las zonas a las que debiera atender prioritariamente y las condiciones nutricias referentes a la población objetivo. Como se mencionó anteriormente, el SNDIF a partir de reuniones con los SEDIF han iniciado un proceso de focalización que ha resultado complejo dado las inercias históricas, que en el largo plazo y con la aplicación adecuada, podría lograr atender zonas prioritarias. Adicionalmente, sería necesario vincular las condiciones de desnutrición con la población atendida, aunque como se mencionó en la pregunta anterior, esto resulta particularmente complejo en términos individuales, aunque existen estados que sí lo aplican como Jalisco y Veracruz. En este sentido, el criterio de selección de unidades de atención son las escuelas públicas del país en zonas rurales, indígenas y urbano-marginadas es correcto, aunque no quedan claros los mecanismos con los que los SEDIF realizan la selección pues la heterogeneidad de aplicación no permite generalizar un mecanismo. Por un lado el Programa establece que se generarán diagnósticos situacionales, pero el equipo evaluador no tiene evidencia para afirmar que dichos mecanismos sean los adecuados y si la unidad de diagnóstico sea el Estado, el municipio, la localidad o el individuo en sí y por otro lado, aunque el Censo Nacional de Talla puede identificar problemas nutricionales macro; tampoco queda claro si lo utilizan para la selección real. En los SEDIF visitados, existe heterogeneidad en la unidad de atención, para Chiapas y Baja California Sur, la unidad es la escuela, ya que atienden a toda la escuela. No así en Jalisco y Veracruz donde se realiza discriminación a los niños con algún grado de desnutrición.



I.V Operación

57.¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios?

No.

El equipo evaluador cuenta con poca información al respecto. No obstante, se tienen indicios de que los procedimientos no son estandarizados pues como se ha mencionado en diversas preguntas, la decisión forma parte de la autonomía estatal y dicho argumento se encuentra reflejado en las *Políticas y Lineamientos para la Operación de los programas de la EIASA*. En este sentido, se tiene evidencia de los distintos niveles de análisis que tienen los estados para actuar. En algunos lugares se toma como referencia la escuela, en otros lugares el individuo, y en otros lugares la localidad. En el caso de los estados visitados se tienen procedimientos únicos de selección de beneficiarios.

Como se ha mencionado anteriormente, el proceso de selección debería realizarse conforme a la estrategia de focalización, el Censo Nacional de Talla y tomando en cuenta los niveles de marginación. Dichos procesos debieran ser reglamentados y sometidos a un proceso basado en resultados que permita una eficiencia operativa del Programa en cada SEDIF, al menos, en lo que se refiere a los recursos federalizados del Ramo 33, Fondo V.



58. ¿La selección de proyectos y/o beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las ROP o normatividad aplicable?

No.

Las *Políticas y Lineamientos* establecen claramente que los SEDIF y los SMDIF son los responsables de la detección, selección, focalización y atención de beneficiarios. Sin embargo, no se establecen criterios de elegibilidad o requisitos específicos. Como se mencionó en la pregunta anterior, los estados realizan procesos de selección. Cada estado tiene sus propios criterios que responden a una realidad estatal. Se tienen indicios de que la selección se realiza a través de distintos parámetros. En Chiapas la selección se basa en las escuelas públicas que no reciben todavía el apoyo. En Baja California Sur, la selección son aquellas escuelas que están en zonas prioritarias. En Jalisco son los niños con algún grado de desnutrición sin contemplar zonas prioritarias. En Veracruz, focalizan de acuerdo a la población objetivo pues eligen con ambos criterios, con grado de desnutrición y con zonas prioritarias.

En este sentido, la atención por niveles de marginación (que se encuentra en el anexo XI del presente documento) es variada y presenta errores de inclusión y exclusión, además de que la información no es homologada. Por el lado de la desnutrición, existe una diversidad de criterios para la selección de beneficiarios muy amplia, por lo que esto responde más bien a una realidad estatal y no a los criterios nacionales establecidos por el SNDIF.



59. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?

No.

En el caso del Programa de Desayunos Escolares, el Censo Nacional de Talla es un instrumento que ha ayudado mucho en la sistematización de datos con una precisión considerable acerca del problema de la malnutrición. Sin embargo, dicho instrumento sólo permite determinar el nivel de prevalencia en los municipios y otorgar el beneficio a las escuelas con una alta incidencia en índice de desnutrición. Con ello, se admite la posibilidad de que exista una proporción de individuos que no necesitando del beneficio lo reciban de igual manera, dado que el programa se enfoca en la escuela. Es en este punto en donde la falta de una base de datos con variables socio-económicas y demográficas para auxiliar los datos generados por el Censo Nacional de Talla, no permite que la institución cuente con información sistematizada para conocer con detalle a los solicitantes del beneficio así como el tamaño real de la demanda.



60. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo?

No.

En este rubro, no hay al respecto ningún protocolo a seguir que sea indicado en el Manual de Procedimientos de la DGADC. Como se ha señalado con anterioridad, el beneficio que se otorga se determina haciendo uso de la información contenida en censos, y en los casos donde se aplica, el empleo de metodologías como el Índice de Vulnerabilidad Social generado a nivel estatal para atender a la población objetivo.



61. ¿Los apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) cumplen con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable?

Sí. “En el 2000, 22 SEDIF remitieron información del índice de aporte calórico en desayunos. Se detectó que 16 (72.72%, tuvieron un aporte menor al que establece la NOM-169-SSAI para asistencia social a grupos de riesgo.”⁸⁵ Para el 2007, se tiene evidencia de que el SNDIF ha realizado esfuerzos importantes por orientar y apoyar a los SEDIF en los procesos de calidad, como es el hecho de que cada estado debe entregar un listado de Especificaciones Técnicas de Calidad de los alimentos que distribuye. La información proporcionada al equipo evaluador para los cuatro estados seleccionados del estudio de cuatro estados y cada estado proporciona información sobre normas de calidad relativas a cada uno de los alimentos que se ofrecen como parte de los desayunos; e incluso los esfuerzos importantes por la creciente incorporación de frutas y el uso de leche fortificada en algunos estados. Las variaciones en los desayunos responden en buena medida, a que la NOM para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo (NOM-169-SSA1-1998) y las *Políticas y Lineamientos*, no obligan a que los desayunos escolares tengan un contenido específico de macro y micronutrientes, ajustado y acorde a las diversas variantes de desayunos. Esto hace que los efectos e impactos benéficos de los desayunos no se logren de la manera más eficaz y eficiente posible. En este sentido, se recomienda al SNDIF y a los SEDIF mejorar la calidad y el contenido nutricional de los desayunos escolares que se entregan en todo el país. Esto se puede lograr, por una parte, cumpliendo con lo establecido en la NOM-169-SSA1-1998, y por otra parte garantizando que algunos insumos básicos de los desayunos estén especialmente fortificados con el tipo de micronutrientes esenciales para realizar el potencial físico, prevenir enfermedades y promover el desarrollo cognoscitivo de los escolares en condición de riesgo y/o vulnerabilidad. De ser necesario, valorar la conveniencia de que algunos aspectos del contenido nutricional o de la eventual fortificación de los desayunos, se propongan para elevarse al nivel de las NOM, ya sea modificando la que actualmente está en vigor o nueva. Esto no implica que los desayunos deban tener la misma composición y combinación de alimentos en todo el país, pero sí que en cualquiera de sus variantes se garantice la cobertura de los déficits nutricionales relevantes.

⁸⁵ Establecido en una de las presentaciones diagnósticas que fueron entregadas por el SNDIF al equipo evaluador, incluida en el Anexo electrónico de la primera entrega de información. De Septiembre de 2002, titulada “Los programas alimentarios transición y normatividad” en la filmina 6 sobre las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación.



62. ¿Se respetaron los montos de apoyos estipulados en las ROP o normatividad aplicable?

No.

En las *Políticas y Lineamientos para la Operación de los programas de la EIASA* no se establecen montos, tampoco en los Manuales de Operación. Se menciona que el recurso proviene del Ramo 33, Fondo V y que los estados deben de asignar mecanismos de control y seguimiento de los recursos transferidos. En este sentido, no existe una normatividad relativa a establecer montos específicos de los apoyos, sino que cada SEDIF tiene su propio mecanismo y procedimiento.



63. ¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones?

No.

Aunque existen instrumentos para recabar información sobre la entrega de desayunos escolares, los SEDIF no están obligados a seguirlas dada la descentralización presupuestal; aunque se establecen dentro de las *Políticas y Lineamientos*.

Los estados son los responsables de realizar diagnósticos y avances programáticos para la evaluación y seguimiento de las acciones realizadas con respecto a los programas que realizan. Algunos de los formatos se encuentran establecidos en el Manual de Procedimientos; dichos formatos, de acuerdo al manual deben entregarse al SNDIF y de acuerdo con lo establecido en las visitas a Chiapas y Veracruz, dicha información sí es entregada al SNDIF; no obstante, no se cuenta con evidencia para afirmar que la información es homologada o entregada por la totalidad de los estados. Es importante de nuevo recalcar que conservando la autonomía estatal, se debe dar seguimiento y migrar a un sistema basado en resultados nacional donde la homologación del levantamiento de información y del tipo de información que se recopila a lo largo del Programa de Desayunos Escolares sea un insumo fundamental para la generación de indicadores de desempeño.



64. ¿Existe evidencia documental de que el programa cumple con los procesos de ejecución establecidos en las ROP (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados)?

No.

Dado el esquema descentralizado, el SNDIF no cuenta con evidencia de la ejecución de los procesos establecidos en las *Políticas y Lineamientos*. Sin embargo, hay instrumentos que muestran el deber ser de los procesos de ejecución del programa, al menos en líneas generales. En este sentido, se presentaron al equipo evaluador los Manuales de Organización y Procedimientos, Avances Programáticos, que en principio se realizan a nivel SEDIF, adicionalmente, boletines, informes cuantitativos, los formatos de los reportes semestrales de los Comités Mixtos de Evaluación y Seguimiento, así como los formatos de anteproyecto y proyecto de presupuesto. En este sentido, el Programa establece mecanismos para la unificación de procesos, pero no se tiene evidencia de que los SEDIF los entreguen. Dado que la información relativa a los procesos de ejecución resulta sumamente relevante conforme a la actividad de eficiencia; se sugiere que dichos procesos se agreguen dentro de la información necesaria para la asignación de presupuesto, la entrega de esta información del ejercicio anterior a la institución coordinadora. Es importante aclarar que estados como Chiapas que cuentan con otros recursos importantes, no menciona en lo entregado al SNDIF lo referente al ejercicio de esos recursos, dicha evidencia puede observarse en las diferencias entre su proyecto de presupuesto en donde únicamente pone recursos del Ramo 33 y el avance financiero al cuarto trimestre que incluye otros recursos importantes, aunque no todos los que reciben. En este sentido, una actividad unificadora debe provenir adicional a la condicionante del presupuesto, a través de convenios interinstitucionales que permitan a los estados entender las mejores prácticas para la totalidad de recursos.



65. ¿Dichos procesos de ejecución funcionan de acuerdo a la normatividad?

No.

Como se mencionó en la pregunta anterior, los procesos son realizados a través de cada SEDIF y como el presupuesto se ejerce ahí, no tiene obligación de presentar al SNDIF los avances financieros y menos de aquéllos que no provienen de recursos federalizados. La evidencia de ello es el caso de Chiapas en donde ni siquiera en el proyecto de presupuesto menciona los recursos establecidos por otros fondos o fuentes de financiamiento.



66. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el programa? Describa las más importantes.

Sí.

A pesar de que el SNDIF no tiene la autoridad para implantar regulaciones, la simplificación, en caso de que la hubiere, se realiza en los SEDIF. En este sentido, el SNDIF ha realizado esfuerzos por mejorar la operación de los programas, aplicando instrumentos como el Índice de desempeño y realizando reuniones anuales que generan recomendaciones a los SEDIF para la mejora de la operación. No obstante, estos esfuerzos aunque son importantes, la aplicación de éstos corresponde enteramente a los SEDIF.

Entre los más importantes se encuentran:

- La necesidad de focalizar los programas de la EIASA
- La aplicación de un índice de desempeño (que implica la entrega de documentos como un listado de atención por tipo de marginación de la localidad, padrón de beneficiarios, etc.) El índice de desempeño se encuentra en un anexo especial a la evaluación de la EIASA.
- Iniciativas para la mejora de calidad
- Comités para la evaluación y seguimiento
- Comités para cambios en la normatividad (en particular la Norma Oficial Mexicana para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo NOM-169-SSA1-1998)



67. Reportar los principales beneficios y resultados alcanzados con la implementación de acciones de mejora comprometidas. Enunciar únicamente el título de las acciones de mejora (Ejemplo: Reducción de tiempos de atención, disminución de cantidad de requisitos, etc.).*

El equipo evaluador no tiene evidencia de la simplificación regulatoria. No obstante, es importante entender que existen mejoras regulatorias importantes como la que se mencionaba de calidad de los desayunos y sus componentes específicos, la focalización, la tarea de recolección de información derivada del Índice de desempeño, etc. Que aunque no son mejoras regulatorias como tal, representan mejoras en la gestión del Programa en su conjunto; aunque no sea aplicada todavía de manera homogénea.



68. ¿El programa cuenta con una estructura organizacional que le permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? El análisis deberá incluir las diferentes instancias relacionadas con la operación del programa.

Sí. Para un Programa como el de Desayunos Escolares, tener en cuenta una estructura organizacional que permita producir componentes y alcanzar el logro del Propósito resulta sumamente compleja y ello es debido a que no hay una verticalidad ni asociación directa de funciones entre los distintos SEDIF e incluso los SMDIF.⁸⁶ Debe recordarse que dada la estructura del DIF a nivel nacional y la autonomía estatal no solamente presupuestaría sino en términos de la asistencia social no permite homologar funciones. Por lo anterior, en la organización a nivel nacional; el Manual de Organización de la DGADC, identifica a ésta como la única instancia con estructura organizacional formal, aunque su papel es servir de catalizador de los procesos a los que se refieren las acciones de implementación del Programa. Entre dichos procesos se encuentran: el diseño, la presupuestación, la confección de planes y estrategias, diseño de los instrumentos para su monitoreo, los estudios para la elegibilidad de los beneficiarios, los instrumentos necesarios para la sistematización de la información, el establecimiento de acuerdos interinstitucionales que sean necesarios para el logro de los objetivos del programa⁸⁷. Sin embargo, es cada SEDIF quien gestiona los programas de acuerdo a las capacidades técnicas de sus áreas operativas, determinando así los agentes encargados de producir los Componentes no tienen que ser siempre los mismos, siendo gran parte del trabajo del SNDIF en este proceso de vigilancia, facilitación y negociación.⁸⁸ La recomendación deviene de la constante información, comunicación y participación de los diferentes modelos de SEDIF para lograr mejorar la gestión a nivel nacional y permitir el paso a una estructura basada en resultados.

⁸⁶ Para este tipo de organización, Cohen y Franco mencionan los modelos de organización y gestión para cuando los productos no están estandarizados y existe heterogeneidad en la población objetivo, como es el caso del Programa de Desayunos Escolares. Dicho modelo es adaptativo pues: "debe adaptarse a diferentes situaciones, lo que exige flexibilidad de gestión y organización del trabajo. La gestión descentralizada y participativa es una de sus expresiones típicas. Este modelo favorece el trabajo en equipo como principal mecanismo de coordinación, ya que los procesos exigen información y colaboración continua de todos los miembros de la organización involucrados." Cohen y Franco. *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. op.cit. p. 133.

⁸⁷ Las funciones a las que se hacen referencia se encuentran distribuidas en tres áreas específicas, a saber: a) Dirección de Atención Alimentaria; cuyo rol principal es la vigilancia de la aplicación de las normatividades; b) Dirección de Desarrollo Comunitario; la cual tiene como papel central observancia de la operación y ejecución del programa; c) Subdirección de Evaluación y Seguimiento, instancia encargada del monitoreo de las acciones a través de un sistema de información consistente en indicadores y responsable de asistir el acopio, procesamiento y análisis de datos sobre el estado de la beneficencia que brinda el programa.

⁸⁸ Algunas instancias en los SEDIF tienen una estructura organizativa similar a la del SNDIF, pero no existen unidades especializadas y/o facultadas para entregar de manera específica los Componentes.



69. ¿Los mecanismos de transferencias de recursos operan eficaz y eficientemente?

No.

Dado que el SNDIF no maneja recursos y que la principal fuente de financiamiento son recursos del Ramo 33 Fondo V que llega directamente a los estados y los estados la redistribuyen al SEDIF o en su caso al SMDIF. En el caso de Chiapas, se mencionó que los recursos provenientes del Ramo 33 no llegan en muchos casos a tiempo y se requiere la utilización de recursos estatales; sin embargo, no se tiene evidencia de que los mecanismos y transferencias operen adecuadamente. En este sentido, es necesario que se realice un estudio más a profundidad a nivel estatal o bien, que todos los estados entreguen una autoevaluación.



70. Considerando las complementariedades del programa, ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas federales con los cuales se relaciona y se complementa?

No.

No existe un análisis que permita determinar el grado de eficacia de las acciones de colaboración del SNDIF con otras instituciones en la operación del programa y aislar la contribución de estos acuerdos en el logro de las metas del programa. En los casos en donde el SNDIF complementa acciones, como por ejemplo en los programas de desayunos escolares y menores de cinco años, con las Secretarías de Educación y CONAFE, la SEDESOL y la Secretaría de Salud; la DGADC dice mantener acuerdos de colaboración.



71. ¿Existe evidencia de que el programa utiliza prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración política y administrativa?

No.

A nivel nación al no se cuenta con avances mensuales ni se sabe cómo es repartido el recurso entre los diferentes programas en cada SEDIF fuera de lo establecido en los proyectos de presupuesto que aunque representan un avance programático, no son homogéneos y no generan información suficiente para la toma de decisiones responsables. En este sentido, se tiene evidencia de que una buena parte de los SEDIF no realizan este tipo de análisis. De los resultados que se tienen, solamente Jalisco y Estado de México tienen prácticas de esta naturaleza.

Así, cada estado brinda la información cada año y en cortes distintos a los del SNDIF. Aunque existen formatos de seguimiento semestral de los recursos financieros y del proyecto de presupuesto dentro del Manual de Procedimientos; así como, formatos sobre las cuotas de recuperación de los programas alimentarios, no se tiene evidencia de que los SEDIF los entreguen oportunamente. Empero, con respecto al seguimiento de la entrega del apoyo, éste se realiza con respecto al padrón de beneficiarios – a cuya evidencia el equipo evaluador no ha tenido acceso-; incluso, en algunos estados manejan tarjetas para que los beneficiarios firmen de recibido para constatar la entrega. Pero dada la autonomía de ejercicio presupuestal de los SEDIF, no ha sido posible que el SNDIF tenga información oportuna y confiable.



72. ¿Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera?

No.

El SNDIF nacional no cuenta con un sistema que integre los sistemas financieros estatales. Incluso, como se pudo comprobar en el análisis realizado de los proyectos de presupuesto, la información recopilada es diversa y no homologada.⁸⁹ No obstante, el SNDIF no cuenta ni con la autoridad para exigir la información completa de los SEDIF; y de acuerdo a la entrevista con la DGADC el SNDIF nacional no cuenta tampoco con los recursos físicos ni humanos para la creación de sistemas de información integrales que permitan concentrar la información proveniente de los estados sistemáticamente. El equipo evaluador, como se ha mencionado a lo largo de la evaluación, ha instado al SNDIF para que en colaboración con los SEDIF establezca sistemas de información que permita la toma de decisiones. Ello implica un trabajo colaborativo y participativo para la transferencia a un sistema basado en resultados. En este sentido, la administración financiera; de los recursos escasos provenientes de la federación requieren un estudio y preocupación por ser ejercidos de la manera más eficiente posible. Por tanto, es de vital relevancia que se conozca a profundidad cómo se manejan los recursos a nivel estatal e incluso a nivel municipal, con el fin de establecer metas de ahorro y eficiencia en el gasto.

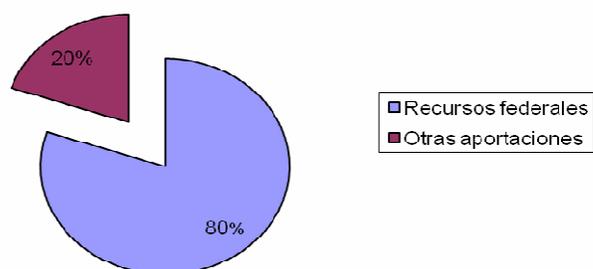
⁸⁹ Un resumen de dichos proyectos de presupuesto para 2007 se encuentran en los Anexos IX a XI de la presente evaluación.



73. Presentar el avance de los indicadores a nivel de Componente del programa, ¿este avance es el adecuado para el logro del propósito?

Sí. El avance se encuentra mencionado en el Anexo relativo a la población atendida (VIII) que también menciona los desayunos otorgados se encuentra que las metas, que son

Desayunos otorgados por tipo de recurso (2006)

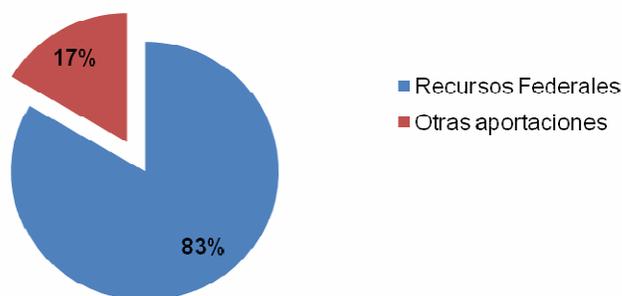


establecidas con base en lo otorgado el año anterior, demuestran a nivel nacional se cumple con el avance en entrega de desayunos.

Los desayunos totales que se otorgaron en el año 2005, fueron de 980,020,704. En el 2006 el número de desayunos

que se entregaron fue de 1,069,220,505, para 2007, se entregaron 1,170,103,786 desayunos. Cabe señalar que para ambos años el estado que más desayunos entregó fue Chiapas, y su principal fuente de financiamiento provino de “otras aportaciones” (estatales, municipales o del beneficiario). Por otro lado, hay 24 estados que reportan entrega de

Desayunos otorgados por tipo de recurso (2007)



desayunos con fuente única de financiamiento proveniente de recursos federalizados del Ramo 33.

Adicionalmente, cabe mencionar que con los datos que fueron proporcionados sobre el promedio de beneficiarios diario, la cifra destinada a

desayunos escolares varía significativamente con un estimado realizado por el equipo evaluador de acuerdo con el número de días del calendario escolar del 2006, que corresponderían a 1,266,688,500⁹⁰. Dicha cifra es relevante pues el cálculo del SNDIF de la población beneficiaria es a través de un promedio diario de atención.

⁹⁰ Esto se obtuvo de la multiplicación de los beneficiarios atendidos en el 2006, que corresponden a 6,031,850 por el número de días hábiles del calendario escolar 2005-2006 (210) y la variación resulta de casi 200 millones de desayunos.



74. ¿Se identifica algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia del programa?

Sí. “La eficacia es el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, a través de los productos o resultados obtenidos, sin referencia alguna al costo de consecución de los mismos.”⁹¹ Por lo tanto, para que se dé un nivel de eficacia es necesario el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas. En este sentido, la eficacia de todos los Programas de la EIASA se podría mejorar con la sistematización y el oportuno procesamiento de la información que se recopile como se ha mencionado anteriormente. Dada la autonomía estatal, no basta hacer entregable, sino instaurar procedimientos y normatividades que permitan realizar procesos iguales que puedan ser comparables en el tiempo y así, poder identificar los puntos débiles de los programas para transitar a un sistema basado en resultados. Sobre este punto, se hace la acotación de que el equipo evaluador revisó la cédula de entrevista con el responsable del Programa⁹² que permite recabar información cualitativa periódicamente para comparar los avances del programa en aspectos operativos, pudiendo ponderar el logro de atender a la población en virtud de otros aspectos como la suficiencia del personal y la eficacia de la entrega de los beneficios. Sin embargo, el equipo evaluador no cuenta con la evidencia de que dicho instrumento sea utilizado en la actualidad para levantar dicha información, y que por tanto pueda mostrar dichos progresos. En este sentido, el nivel de componente debe tener la suficiente generalidad para incluir las variantes estatales SIN ello afectar en las características mínimas de calidad de cada uno de ellos propuestas en otros apartados. Adicionalmente, para el nivel de actividad, que sin duda el más complejo, debe tener la suficiente generalidad para incluir las operaciones a nivel estatal, sin dejar de lado que lo que se pretende es medir el desempeño operacional y de presupuesto. Siendo así, los indicadores deberán medir los resultados y el desempeño del Programa; es decir, será necesario construirlos con el consenso estatal; y finalmente, los medios de verificación deben ser homogéneos y suficientes para lograr que la información provista pueda ser analizada y pueda construirse el indicador tanto a nivel estatal para medir el desempeño de cada estado, como para medir el desempeño a nivel nacional.

⁹¹ Castro, Luis. (2004) *Indicadores en la función Pública*. Recuperado Febrero 2, 2008. Portal del Instituto Provincial de la Administración Pública. (IPAP) Página Web: <http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/>

⁹² Incluida en el anexo de información en formato electrónico.



75. ¿Se identifican Componentes, Actividades o procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces?

Sí.

Dada la heterogeneidad de los procesos, es necesario hacer la aclaración que se deben generar sistemas de información que permitan recopilar información referente a la operación de los sistemas estatales; aunque por el momento el SNDIF no cuenta con la autoridad para exigir dicha información. No obstante, resulta imposible evaluar los procesos estado por estado pues sería necesario hacer un estudio específico para determinar la necesidad de simplificación de procesos. No obstante, el equipo evaluador insta al SNDIF a establecer convenios de colaboración para obtener información de los procesos y generar mejores prácticas que puedan ser aplicables a nivel nacional. Dicho esto, es necesario entender que dado que el presupuesto se maneja a nivel estatal, no existe aún un sistema de incentivos adecuado para promover eficacia en los procesos; a pesar de los avances generados por el Índice de Vulnerabilidad Social.



76. ¿Existen indicadores de eficacia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

No.

Para Juan Cristobal Bonnefoy⁹³ los indicadores de eficacia miden el nivel de cumplimiento de los objetivos:

1. Resultado (% resultado logrado exitosamente respecto realizado-solicitado)
2. Focalización (logrado respecto del universo)
3. Cobertura (logrado respecto de la demanda posible)
4. Impacto (logrado respecto del problema que se quiere atacar)

El equipo evaluador no tiene evidencia de que existan indicadores transversales para los Programas y que se apliquen sistemáticamente y de hecho, a lo largo de la evaluación se ha insistido en la necesidad de generar indicadores que permitan evaluar la eficacia de operación en los distintos sistemas estatales para promover un cambio hacia un sistema basado en resultados. De igual manera, se advierte que el Índice de desempeño resulta un gran avance en el inicio y transición pues contempla la elaboración de Reglas de Operación por parte de los SEDIF.

⁹³ Bonnefoy, Cristobal (2006) *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Recuperado Febrero 2, 2008. Portal de la CEPAL: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/23992/Indicadores%20de%20Desempe%C3%B1o.pdf>



77. ¿El programa ha identificado y cuantificado costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes? Si fuera el caso, presentar dichos costos.

No.

Muy a pesar de la heterogeneidad de operaciones, el SNDIF recoge los proyectos de presupuesto estatal que dentro de la información que contienen mencionan diferentes costos unitarios - que se refieren a la suma de los costos y gastos divididos por el número de unidades producidas⁹⁴ y costos globales; lo anterior resulta revelador pues es posible comparar el costo unitario por entidad; no obstante, no todos los estados presentan la misma información, ni se mencionan los procesos que se siguieron para calcularla; es decir, qué es lo que incluye dicho costo unitario. La variación que se tiene es muy grande, pues para desayunos fríos se calculan entre \$1.52 para el estado de Durango hasta \$57.8 en el caso de Coahuila; en su caso, para desayunos calientes, varían desde el \$1.83 para Durango, hasta \$237.19 para Tabasco.⁹⁵ El equipo evaluador desconoce los componentes relativos a los costos unitarios pues cada estado calcula de maneras diversas e incluye cosas distintas en su cálculo; en este sentido no existe una identificación de los costos de operación y de los costos unitarios por producto o costos de distribución que permita realizar una comparación real de lo que se gasta en cada entidad. Esta problemática debe enfatizarse y debe resolverse con la propuesta del equipo evaluador sobre la homologación de los medios de verificación y las fórmulas que se utilizan para su cálculo.

⁹⁴ Aguirre, José Gabriel. (2004) *Sistema de Costeo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

⁹⁵ La tabla con la información recopilada se encuentra en el Anexo XII del análisis de los proyectos de presupuesto para lo relativo a costos.

**78. ¿El programa tiene procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución?**

No.

El análisis costo-efectividad es “una respuesta al desafío que planea la práctica de la evaluación de proyectos sociales, que introduce una matriz diferente por cuanto ‘evalúa las alternativas de decisión (i) haciendo comparables todos los efectos en términos de una unidad de producto no monetaria y (ii) comparando el impacto de las alternativas.’ Cuando se contrastan los efectos del proyecto en términos de unidades de producto, con los costos monetarios, es una relación o razón de costo-efectividad.”⁹⁶ En este sentido, a lo largo del tiempo debería asignarse un monto limitado de recursos de tal manera que obtuviera un mayor número de unidades de resultados o beneficios.⁹⁷

Dado lo establecido en la pregunta anterior y que los estados son los responsables de la administración del presupuesto y de la operación, ni el SNDIF ni los SEDIF presentan estructuras para la medición del costo – efectividad. Dicho análisis fue derivado de los proyectos de presupuesto 2007 analizados por el equipo evaluador y de las visitas realizadas a los SEDIF. Un indicador de costo efectividad puede ser útil para la presupuestación derivada del Índice de desempeño, se propone que se incluyan variables relativas a ello en el Índice de desempeño.

⁹⁶ Cohen E. y Franco R. (1992) Evaluación de proyectos sociales. México: Siglo XXI p. 199.

⁹⁷ Cohen E. y Franco R. (2005) Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: S.XXI. p. 182



79. ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del programa?

Sí.

Dado el análisis relativo a los proyectos de presupuesto para 2007, se puede identificar que existe heterogeneidad en el cálculo de los costos unitarios. Los SEDIF deberían poder medir los costos en términos de distribución, administración y otros factores para que pudieran hacerse mejoras en la eficiencia del Programa. Adicionalmente, información relativa a algunas alternativas para la operación de los distintos SEDIF, resultaría igualmente útil. La información es indispensable para generar opciones y alternativas. El SNDIF en colaboración con los SEDIF debieran establecer sistemas de información, participación y comunicación para mejorar la eficiencia en cada estado e incluso en cada municipio con relación a los procesos que se llevan a cabo.



80. ¿Se identifican Componentes, Actividades o Procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo?

No.

El equipo evaluador no cuenta con la información necesaria para establecer dichos procesos y alternativas. Incluso en las visitas a los estados es complejo determinar las actividades que requieren menos presupuesto de otras de menor costo por la diversidad existente entre los SEDIF. Es necesario que para evaluar la operación del Programa de Desayunos Escolares se realice un proceso de evaluación a nivel nacional donde se identifique estado por estado aquellas cosas que son prescindibles. En este sentido, el equipo evaluador insta al SNDIF a recopilar más información relativa a los procesos y actividades que se llevan a cabo en los diferentes estados con procesos de colaboración y por otro lado, al Coneval para ampliar un estudio sobre las diferentes actividades y procesos que se llevan a cabo a nivel SEDIF e incluso SMDIF. Una evaluación de operación real que pueda proponer alternativas podría mejorar significativamente los procedimientos que se llevan a cabo.



81. ¿Existen indicadores de eficiencia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

No.

Para la evaluación de la eficiencia operacional se debe comparar la realidad con las normas establecidas, se debe de buscar la adecuación que existe entre cantidad y calidad, es decir entre la oferta del apoyo y el modelo programado. Cuando la unidad de producto del proyecto se confunde con el objetivo final del mismo el criterio de escoger la alternativa que minimice los costos es suficiente. De esta manera uno de los principales indicadores de eficiencia es el costo unitario del bien o servicio del proyecto. Dicho indicador se explica como un producto resultante de la inversión realizada; de esta manera la lógica, es minimizar el costo de los productos del proyecto. Existen otros indicadores de eficiencia como lo son: los costos de operación (directos o indirectos), los costos por unidad de servicio⁹⁸, la oferta total anual, el número de servicios anuales prestados, los costos totales anuales; los cuales se consideran como los más relevantes.⁹⁹

Con la información que recopila el SNDIF, no es posible calcular la eficacia de los programas, ni siquiera es posible determinar con exactitud el costo por unidad de servicio, pues los proyectos de presupuesto varían conforme a la actividad en el SEDIF.

⁹⁸ Siendo este el costo de una ración promedio para un sistema dado.

⁹⁹ Cohen E. y Franco R. (1992) Evaluación de proyectos sociales. México: Siglo XXI p. 199- 225.



82. Cuantificar el presupuesto ejercido al término del presente ejercicio fiscal en relación al presupuesto asignado. ¿Cuáles son las razones de la situación que se observa?*

El equipo evaluador no cuenta con la información presupuestaria ejercida para el Programa de desayunos escolares. No así, se cuenta con el presupuesto asignado para el total del año y el presupuesto de cada estado al inicio del año. La razón para no contar con la información es que la evaluación fue hecha al SNDIF que no concentra información relativa a lo ejercido a nivel SEDIF pues los estados están obligados a presentar dicha información a las instituciones relacionadas en la administración estatal. En este sentido, para realizar un ejercicio de presupuestos para el ejercicio fiscal sería necesario acudir con los estados a recopilar información relativa a lo ejercido. Adicionalmente, el ejercicio resulta particularmente complejo pues cada estado tiene distintas fuentes de financiamiento. Lo único que se ha podido observar hasta ahora es que todos los estados presupuestan conforme al año anterior.



83. ¿Cuál es el monto o porcentaje de aportaciones de terceros (otras instituciones, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.) en relación al presupuesto ejercido?*

Como se mencionó en la pregunta anterior, no se tienen datos a nivel nacional sobre lo ejercido por la autonomía presupuestal estatal; lo que se tiene es solamente sobre lo presupuestado que se encuentra en el Anexo IX sobre los proyectos de presupuesto y las fuentes de financiamiento. No obstante, se tienen indicios con base en las *Políticas y Lineamientos para la Operación de los programas de la EIASA* que establecen criterios para la recolección de cuotas de recuperación de los SEDIF. Los criterios son: hacer un estudio socioeconómico previo para que la cuota no afecte la economía de los beneficiarios, que las cuotas estén basadas en el costo real de los insumos, y que la cuota no exceda el 40% del costo real del insumo; en caso excepcional de los programas de desayunos escolares y atención a menores de 5 años, no se cobrará más de 5% bajo criterio de pobreza o focalización, y entre un 40% y 70% en caso de que sea una población no prioritaria. Cabe señalar, que se necesita entregar un *Proyecto de Captación para la Aplicación de Cuotas de Recuperación* al inicio del ejercicio fiscal, para presentarlo al SNDIF; no se tiene evidencia de que los estados entreguen dicho proyecto.



84. En función de los objetivos del programa, ¿se han aplicado instrumentos de recuperación de costos (gasto que le genera al Estado la producción/entrega de servicios del programa)?

Sí.

El Programa aplica cuotas de recuperación con base en lo establecido en las *Políticas y Lineamientos* como se mencionaba en la pregunta anterior. No obstante, se conocen gracias a los proyectos de presupuesto que recolecta el SNDIF los programas que ex ante saben que recolectarán cuotas de recuperación; aunque no se conocen los montos exactos que se cobrarán por beneficiario. La información por estado se encuentra en el Anexo IX sobre los proyectos de presupuesto relativo a las fuentes de financiamiento del Programa. En este sentido, los estados de Coahuila, Jalisco y Morelos presentan presupuesto incluyendo cuotas de recuperación para desayunos escolares calientes y Coahuila, Colima, Estado de México, Nuevo León y Sinaloa para desayunos fríos.

**85. ¿Existe una sistematización adecuada en la administración y operación del programa?**

No.

Para un sistema descentralizado como el que se tiene, no es deseable una sistematización en el sentido de homologar operaciones a nivel nacional. Lo que se ha propuesto en esta evaluación es que se sistematice la evaluación de operaciones a partir de indicadores y recopilación de información similar. En este sentido, la deseabilidad de tener un sistema que opere de distintas formas puede resultar favorable en términos de procesos y disminución de trámites dependiendo de las realidades locales; como se mencionaba en preguntas anteriores, es deseable para un programa con heterogeneidad que exista un modelo flexible. No así debe existir flexibilidad en la comparación transversal de la información y de los indicadores de desempeño. Los SEDIF en coordinación con el SNDIF tendrán que migrar a un sistema basado en resultados y ello implicará forzosamente cualquiera de los siguientes escenarios: tener indicadores de eficacia y eficiencia a nivel SEDIF o bien, tener sistemas coordinados de información para poder evaluar mejores prácticas a lo largo de los distintos SEDIF; esto permitirá un análisis más sencillo de prácticas y alternativas para cambiar operaciones a nivel estatal e incluso municipal.

El equipo evaluador considera que de los escenarios, el segundo sería el más apropiado y correcto, pues ya se tienen avances a nivel nacional y esfuerzos por parte del SNDIF para medir y recopilar información relevante. El esfuerzo se tiene que realizar en la homologación de los sistemas de información, el levantamiento de un padrón de beneficiarios nacional (que sería más bien la articulación de un padrón nacional con la información proveniente de los SEDIF), la precisión en el levantamiento del número de desayunos escolares y sus costos específicos, etc.



86. ¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del programa?*

A nivel nacional existe un sistema de información conocido como Sistema de Información Nacional de Asistencia Social que no cuenta con información completa sobre los SEDIF. En este sentido, el SINAS no puede fungir en la actualidad para la gestión del Programa. Como se ha mencionado en numerables ocasiones, el SNDIF recolecta proyectos de presupuesto y otros diferentes instrumentos que pueden permitir tener sistemas de información para la gestión, no obstante, no se tiene información al respecto. Los SEDIF visitados no cuentan con sistemas para ello, pero no es posible generalizar la totalidad de estados.



87. En caso de que el programa cuente con un padrón de beneficiarios, ¿existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listado de beneficiarios?

No.

A nivel nacional no existe un padrón de beneficiarios unificado. Los SEDIF levantan un padrón de beneficiarios en cada estado y lo hacen con distintos métodos. El índice de desempeño propone algunas variables a integrar; no obstante, en la visita a Chiapas se estableció que el padrón de beneficiarios ES la matrícula escolar, porque atienden casi el 80% de las escuelas públicas del estado, de igual manera con Baja California Sur que no distingue beneficiario por beneficiario. Como se ha mencionado anteriormente, es necesario que el padrón de beneficiarios esté consolidado a nivel nacional, con criterios homologados que permitan tener un control sobre a quién se da el recurso; es decir, sus características de vulnerabilidad social, el riesgo de desnutrición o bien, la desnutrición, el cómo fue que se llegó a la conclusión de que ese beneficiario necesitaba el apoyo. Adicionalmente, debería tener idealmente la localización de la escuela y datos acerca del beneficiario como las cuotas que paga y por cuánto tiempo se le otorgará el apoyo, información socioeconómica, etc. El equipo evaluador recomienda la incorporación de los distintos padrones en un padrón nacional que sea homologado y que pueda recoger información sistemática para conocer las características de globales de los entregables y de la población que se atiende.



88. ¿Los mecanismos de actualización son los adecuados?

No.

Dado que la evaluación fue realizada al SNDIF y éste no cuenta con un padrón integrado de beneficiarios, no se tiene información relativa a la depuración y actualización de los padrones estatales. No obstante, la creación de un padrón nacional a través de la homologación de padrones estatales sería una vía para obtener información adecuada del programa y de los beneficiarios que se atienden.



89. Con base en los indicadores de gestión y productos del programa, ¿el programa mostró progreso en la realización de sus Actividades y en la entrega de sus Componentes en 2007?

No.

A nivel nacional existen indicadores importantes de gestión y productos del Programa, por ejemplo, se pueden tomar en cuenta lo relacionado a calidad de los insumos en las Especificaciones Técnicas de Calidad y el Reporte Técnico de Menús que se entrega por cada SEDIF al SNDIF. No obstante, no se tienen valores relativos a indicadores de gestión y productos que establezca el SNDIF para medir el avance de los estados fuera de lo establecido en el Índice de desempeño que incluye variables como el cumplimiento de especificaciones técnicas. El equipo evaluador tiene únicamente el avance por componente global del índice que no permite medir el avance en 2007. Adicionalmente, es importante que el SNDIF transite a un sistema orientado a resultados y en este sentido, los indicadores por medir deberían quedar perfectamente claros y ser parte de la actividad fundamental de coordinación de los SEDIF; la medición de indicadores, siendo éstos aplicables para todos los estados. Dichos indicadores podrían establecer un vínculo directo con la gestión del Programa.



90. ¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del programa?

No.

La respuesta es negativa pues son los estados quienes ejercen el recurso y quienes reportan el ejercido. No obstante, no se tienen mecanismos de transparencia pues la información de los avances programáticos y del desglose de los gastos no es pública. Para el acceso a la información, se redactó un anexo sobre las dificultades a las que se enfrenta un externo para la localización de la información (Anexo VII) Los mecanismos para la rendición de cuentas de funcionarios son los mismos que en las administraciones públicas respectivas.



91. ¿Existen y funcionan los mecanismos de transparencia establecidos en las ROP?

No.

En las *Políticas y Lineamientos* se señala claramente que los SEDIF deberán publicar los padrones de beneficiarios conforme a lo previsto en la Ley de Información Estadística y Geográfica, así como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Sin embargo, los padrones no son publicados. Finalmente, las Políticas y Lineamientos para operación de los programas de la EIASA no establecen otros mecanismos de transparencia como tal. Como se mencionó en la pregunta anterior, el equipo evaluador realizó un anexo relativo a transparencia y acceso a la información que se encuentra en el Anexo VII de la evaluación.



92. ¿El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados?

Sí.

El DIF cuenta con una página de internet en donde se encuentran publicada información relativa a los Programas. Adicionalmente, mantiene informados a los estados de los distintos estudios y actualizaciones a nivel nacional. No obstante, no se encuentran publicados los resultados completos de las evaluaciones externas del Colegio Mexiquense, ni el índice de desempeño, ni las acciones del SNDIF. Lo único que se encuentra en la página son las cuestiones generales sobre los Programas, sin identificar correctamente su heterogeneidad, ni mostrar los avances o pormenores que se tienen al interior.



I.VI Percepción del beneficiario

93. ¿El programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo?

Sí.

El libro “Programa de Desayunos Escolares” así como las evaluaciones externas 2005-2006 del Colegio mexiquense, han servido como instrumentos para captar información sobre el grado de satisfacción de la población objetivo. Al respecto de estos últimos trabajos, cabe señalar que mucha de la información sobre satisfacción se presenta aún de forma muy general y con el uso de escalas de medición muy sintéticas. Adicionalmente, la Primera Evaluación de Desayunos Escolares tiene también un apartado de satisfacción del beneficiario.

Vale la pena agregar que la instancia del SNDIF se encargó en algún momento de elaborar una cédula de opinión para beneficiarios, en la cual se incluyen (aunque no de forma exhaustiva) reactivos que permiten recolectar información al respecto de la satisfacción con los apoyos que otorgan los programas. De acuerdo con la DGADC esta herramienta que es susceptible de ser perfeccionada y será utilizada este año.



94. ¿Estos instrumentos son los mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

No.

Tiene que tomarse en consideración el uso de metodologías rigurosas en la construcción de escalas para medir con mayor precisión los grados de respuesta evitando los sesgos que se producen al obligar a los encuestados a responder las preguntas (aquí es necesaria la inclusión de campos como el “No sabe” o “No contesta”); es recomendable también se procure el empleo de técnicas y métodos multivariados poder estimar relaciones de causalidad entre el grado de satisfacción y otros factores a los que pudiera estar asociado dicho sentir (socio-económicos, laborales, geográficos, por ejemplo).

Para todo ello, es necesario que los programas dispongan de bases de datos en donde se pueda disponer, además de un padrón de beneficiarios, de un número significativo de variables que permitan tanto a los expertos de la Institución como a los externos, conocer cuál es el universo de actuación de los programas y el efecto real sobre los comportamientos y ánimo de los beneficiarios individuales del Programa. De esta manera, el equipo evaluador no sólo urgiría la integración de toda esta información al SNIAS, sino también a la reelaboración de los instrumentos con que actualmente se dispone para levantar dicha información. Dado que hasta el momento no se tiene acceso a los padrones de beneficiarios, el equipo evaluador no cuenta con los suficientes elementos para juzgar cuál es la pertinencia o no de la inclusión de más variables de las que ya se dispone para conocer el perfil de los beneficiarios de los programas.



95. De la información que ha sido generada por estos instrumentos ¿cuál es el grado de satisfacción de la población objetivo?*

A condición de tomar en cuenta los problemas que presenta la información sobre el grado de satisfacción de los beneficiarios de los programas, los estudios hasta el momento arrojan resultados positivos para los programas alimentarios.

Gráfica 2. Satisfacción de los beneficiarios del programa.



Fuente: Evaluación Externa de la EIASA-SNDIF 2006 elaborada por el Colegio Mexiquense

La gráfica arriba, despliega la información al respecto de la satisfacción de los beneficiarios de los programas tal como se presenta en el trabajo de evaluación precedente aquí citado. Como puede apreciarse, el análisis se presenta de forma muy general y no permite aislar los efectos de la percepción de acuerdo a las características de los distintos programas y de sus distintas poblaciones. De aquí la importancia que el equipo evaluador sugiere se dé la mejora de instrumentos y formas de trabajar con los datos referentes a la percepción de los beneficios, incluido dentro de la transición a un sistema orientado a resultados.



I.VII Resultados

96. ¿El programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin?

No.

Para el caso de desayunos escolares se tiene el Censo de Talla que es una herramienta útil en la determinación del avance en materia de desnutrición infantil. No obstante, no permite conocer con exactitud el impacto del Programa en el avance de la disminución de dicha desnutrición. Como se ha mencionado en otros apartados de la evaluación, para poder recolectar información sobre el objetivo del programa y cuál es el avance de éste, es necesaria la evaluación real del impacto nutricional y en particular, la contribución que tiene el Programa a la mejora o disminución de éste. Adicionalmente, algunos de los SEDIF aplican una vigilancia nutricional que en principio podría ser considerada para la medición del Propósito y el Fin, al menos en el nivel estatal, si ésta fuera realizada con rigurosidad y se levantara información constante y adecuada. Se sugiere que el SNDIF retome dichas visitas de vigilancia, las catalogue y elabore también estrategias de mejores prácticas. Adicionalmente, el equipo evaluador considera que sería sumamente relevante la elaboración de una evaluación de impacto rigurosa para el Programa que pueda diferenciar lo ocurrido antes y después de la aplicación del desayuno para tipologías de desnutrición establecidas. En el Anexo XVI se encuentran modelos que se han utilizado para la evaluación de impacto de este tipo de programas.



97. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)?

No.

A nivel nacional y de acuerdo a la información que tiene el equipo evaluador, el Colegio Mexiquense realizó dos evaluaciones externas, pero fueron de gabinete y solamente se evaluó el impacto en términos de la percepción de los beneficiarios. Adicionalmente, se encuentra la Primera Evaluación de Desayunos Escolares que mide impactos en términos de contribución a la dieta, al consumo de leche y al mercado de la leche. Dichas mediciones, aunque resultan rigurosas no miden el impacto en términos nutricionales que son los objetivos específicos del Programa.

En específico de los SEDIF se tiene que Sonora se realizó un pequeño estudio de impacto que fue financiado por el mismo SEDIF de Sonora con la idea de identificar si los desayunos afectaban negativamente. La metodología fue rigurosa y se pudo comprobar que no eran dañinos para el sobrepeso y riesgos cardiovasculares.¹⁰⁰ Adicionalmente, existen algunos estados que elaboran diagnósticos nutricionales y realizan seguimientos. Dichos instrumentos podrían ser factibles para la elaboración de mediciones de impacto, dependiendo de cómo se realicen. La recomendación específica en este aspecto deviene también de la colaboración específica entre el SNDIF y los SEDIF para realizar diagnósticos que permitan comparar y controlar variables dependiendo de las necesidades y los desayunos específicos que se entregan. Una unificación de criterios para el levantamiento puede fungir como un instrumento para generar indicadores a nivel nacional.

¹⁰⁰ Ramírez- López, Erik; Grijalva-Haro, María Isabel; Valencia, Mauro E, *et al.* "Impacto de un programa de desayunos escolares en la prevalencia de obesidad y factores de riesgo cardiovascular en niños sonorenses." *Salud pública Méx*, mar./abr. 2005, vol.47, no.2, p.126-133. ISSN 0036-3634.



98. Con base en las evaluaciones externas, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?*

No se tienen datos acerca de que el Programa reporte impactos, fuera de los de percepción de beneficiarios para la Evaluación del Colegio Mexiquense.

Para la Primera Evaluación de Desayunos Escolares, los impactos devienen en el consumo de leche promedio de las familias, en la inclusión de ciertos alimentos en las dietas y el impacto sobre el mercado nacional de leche. Todas se mencionan a través del consumo, no de la desnutrición.

El Censo Nacional de Talla tiene indicios de la disminución infantil, pero como se ha explicado anteriormente, dicha encuesta no presenta otras variables que permitan controlar ciertos efectos que afectan y condicionan la nutrición, dado que el desayuno es únicamente una parte del efecto y una parte de la alimentación de los beneficiarios.



99. ¿El diseño y la operación del programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa? Si no es así, explicar y proponer los ajustes necesarios para que sean compatibles.

Sí. En la actualidad el programa de desayunos escolares entrega el desayuno tanto en modalidad fría como caliente. Sin embargo, dichas modalidades no han sido sometidas aun a un análisis de comparación riguroso para estimar los correspondientes efectos en la mejora nutricional y la mejora del aprovechamiento escolar. Vale la pena agregar que el equipo evaluador ha señalado que se tome en consideración a estas dos modalidades como componentes distintos en la Matriz de Indicadores definitiva para poder capturar el impacto global del programa tanto en el nivel de Propósito como en el de Fin. Esto último incluye además las modificaciones propuestas por el equipo evaluador a la Matriz de Indicadores.

La tarea de evaluar impactos es difícil por cuanto que la probabilidad de que la población haya estado expuesta a la atención de un programa similar es alta, ello en vistas de que la política social y de combate a la pobreza se ha centrado en la atención de este grupo en específico, ello particularmente en el nivel nutricional, así mismo como a la complejidad que el fenómeno de la desnutrición representa en países como México.¹⁰¹ Por tanto, el reto que plantea el diseño actual del programa es en primer lugar evaluar los efectos directos de los desayunos para observar las mejoras logradas en el nivel nutricional, así también como en el aprovechamiento escolar. El tipo de investigaciones conducidas en este aspecto han sido las de tipo quasi-experimental, consistentes en hacer pruebas de contraste entre “participantes versus no-participantes” y que son muy recurridas por su factibilidad, si bien la eliminación de los sesgos de selección puede no realizarse de no contar con los instrumentos adecuados y la información necesaria para delimitar a la población objetivo de la potencial.¹⁰²

En el Anexo XVI el equipo evaluador presenta un conjunto de evaluaciones que se consideran modelos a seguir en evaluación de programas de desayunos escolares, y se incluyen un conjunto de dimensiones que se recomienda tomar en cuenta para una evaluación de impacto.

¹⁰¹ Asociado a factores geográficos, biológicos, económicos, sociales y políticos. Véase Martínez, Rodrigo. *Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición en América Latina*. CEPAL, Serie Manuales, Santiago, Chile 2006, pp.1-46

¹⁰² Hamilton, William L. Effects of food assistance and nutrition programs on nutrition and health. USDA <http://www.ers.usda.gov/publications/fanrr19-1/fanrr19-1.pdf>



100. Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿el programa ha demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.

No.

El equipo evaluador no ha logrado recopilar datos sobre los niveles de Fin y Propósito pues el Programa no ha tenido evaluaciones de impacto que permita medir a estos niveles.



I.VIII Conclusiones

Las conclusiones y recomendaciones de este trabajo se derivan de un análisis a nivel nacional, y tienen como base la información provista por el Sistema Nacional DIF; en este sentido, no aplican tal cual a todas y cada una de las diferentes variantes que el programa tiene en las entidades federativas. Dicho lo anterior, es pertinente aclarar que el análisis de diseño tiene un enfoque teórico y lógico suficientemente sólido y generalizable, como para que las conclusiones y recomendaciones puedan aplicarse para consolidar el diseño conceptual y operativo así como las matrices de indicadores, tanto a nivel de los programas estatales como para el agregado nacional.

Para los temas de planeación, cobertura y focalización, operación, percepción y resultados, si bien el SNDIF ha podido proveer alguna información relevante sobre los programas en los estados, ésta no es suficiente ni tiene la homogeneidad necesaria para evaluar transversalmente al Programa en sus diversas variantes estatales, aún cuando el equipo evaluador realizó visitas de campo y analizó los cuestionarios entregados por los estados. Siendo así, es pertinente aclarar que tanto los análisis como las conclusiones y recomendaciones tienen un carácter aún más genérico y que no siempre encuentra un referente específico para su aplicación en todos y cada uno de los programas estatales. Por lo anterior, el presente trabajo plantea también recomendaciones específicas para poder realizar un análisis transversal en próximas evaluaciones, y orientar al Programa a un modelo basado en resultados, tanto a nivel estatal como nacional.

Primera. El planteamiento que da origen al Programa es correcto. En sus *Políticas y Lineamientos*; asimismo, identifica correctamente el problema que desea atacar (la desnutrición infantil y el aprovechamiento escolar), adicionalmente, existe un diagnóstico actualizado a nivel nacional sobre las carencias específicas de los diversos grupos que atiende y por otro lado, la abundante evidencia internacional favorece un modelo de atención con desayunos escolares para los problemas identificados.



Segunda. La información analizada y los resultados de las entrevistas y los cuestionarios aplicados en los estados, indican que la mayoría de los SEDIF no cuentan con diagnósticos adecuados que precisen las problemáticas y los déficits particulares de los principales grupos a los que atienden a través de los desayunos escolares. Así, aún cuando los desayunos entregados en un mismo estado pueden presentar diversas variantes, no se identifican con suficiente precisión ni se diferencian las necesidades, por ejemplo, entre poblaciones urbanas, rurales e indígenas, o entre las poblaciones desnutridas (ingesta insuficiente) y las malnutridas (ingesta deficiente).

Cabe resaltar que algunos SEDIF como los de Colima y Baja California, entre otros, generan diagnósticos situacionales en las escuelas, levantando información censal de peso y talla de los educandos así como de las condiciones de marginación de las localidades; este tipo de ejercicios pueden ser sin duda valiosos, pero se utilizan fundamentalmente para hacer una mejor focalización en la entrega de los apoyos, buscando un uso más eficiente de los recursos limitados, y no como tal para captar y caracterizar las necesidades específicas de los distintos grupos básicos o típicos de atención. Por otro lado, algunos estudios como la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) de 2006 y otros similares, señalan las insuficiencias y deficiencias específicas de los grupos típico más importantes más importantes de población, no hemos encontrado evidencias de que los SEDIF hayan retomado explícitamente los resultados de estos estudios para identificar las necesidades de los grupos específicos que buscan atender, y con base en ello definir una composición nutricional de sus desayunos consistente con los problemas específicos a resolver.

Así, se recomienda al SNDIF que desarrolle un número limitado y funcional de perfiles básicos de insuficiencias y deficiencias nutricionales, haciendo un análisis detallado de los diversos estudios y fuentes de información nutricional y definiendo los grupos de atención típicos de la población objetivo del programa, de acuerdo a las variaciones más relevantes en términos socioeconómicos, regionales y culturales. Con base en estos perfiles, los SEDIF pueden definir los contenidos y aportes nutricionales específicos que sus distintas raciones deberían tener.



Tercera. La evidencia disponible indica que, tanto a nivel nacional como de los estados, se carece de la información necesaria y suficiente sobre el contenido nutricional específico y detallado de los desayunos escolares que se entregan a través de los SEDIF, como para garantizar que efectivamente se estén cubriendo los déficits nutricionales relevantes de los diversos grupos de atención específicos que hacen la población objetivo. Si bien todos los estados generan información sobre las denominadas *Especificaciones técnicas de calidad de los insumos alimentarios*, para los desayunos que entregan, éstas aplican sólo para aspectos de calidad de los insumos que compran por separado—e.g., especificaciones físico-químicas y microbiológicas, aditivos y antioxidantes, envases y embalajes, etc.—y no como tal para los composición nutricia de las combinaciones de productos que entregan a cada grupo. Por otro lado, algunos estados como Chiapas, Jalisco y Veracruz señalaron que algunos de los productos de sus raciones están adicionadas con vitaminas y minerales, pero en ningún caso se mostro evidencia de que contaran con estudios o registros acerca de la composición nutricional de sus raciones, al nivel tanto de los conocidos con macronutrientes básicos (calorías, proteínas, carbohidratos, etc.) como de los micronutrientes esenciales (fundamentalmente vitaminas, minerales y ácidos grasos). Así, no se conocen los contenidos específicos de cada tipo de desayuno, ni la correspondencia éstos con las necesidades particulares de los grupos que se busca atender.

Por lo anterior, se recomienda a los SEDIF que realicen por encargo a organismos especializados los estudios técnicos y generen los registros correspondientes, para conocer los contenidos de macro y micronutrientes de las diversas combinaciones de desayunos y raciones que entregan, a efecto de que las puedan ajustar a las necesidades específicas de los grupos de atención. Cabe señalar que para esto se puede aprovechar la experiencia, aunque parcial, del SEDIF del estado Sonora con el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. (CIAD), para realizar este tipo de estudios a través de instituciones locales.

Cuarta. La considerable diversidad en la composición de los desayunos escolares que se entregan en las 32 entidades federativas, hacen que los contenidos y aportes nutricionales de los desayunos escolares puedan variar sustancialmente de un entidad a otra, de un grupo de población a otro, así como de un tipo de desayuno a otro. Esto sucede, a pesar de que en los años recientes el SNDIF y los SEDIF han dado pasos muy importantes para mejorar la



calidad y el aporte nutricional de los desayunos escolares, como ha sido la creciente incorporación de frutas, y el uso de leche fortificada en algunos estados.

En buena medida, estas grandes variaciones se explican porque la Norma Oficial Mexicana para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo (NOM-169-SSA1-1998) y las *Políticas y Lineamientos de Operación de la EIASA*, no obligan a que los desayunos escolares tengan un contenido específico de macro y micronutrientes, ajustado y acorde a las diversas variantes de desayunos. Esto hace que los efectos e impactos benéficos de los desayunos no se logren de la manera más eficaz y eficiente posible.

Por lo anterior, se recomienda al SNDIF y a los SEDIF mejorar la calidad y el contenido nutricional de los desayunos escolares que se entregan en todo el país. En dicha tarea, al SNDIF le corresponde diseñar y coordinar la estrategia de mejora para propiciar que los desayunos sirvan para lograr una dieta más adecuada a las necesidades de los diversos grupos de atención. Esto se puede lograr, por una parte, cumpliendo con lo establecido en la NOM-169-SSA1-1998, y por otra parte garantizando que algunos insumos básicos de los desayunos—como pueden ser preferentemente la leche y los jugos, o en su caso las galletas o los panes—estén especialmente fortificados con el tipo de micronutrientes esenciales para realizar el potencial físico, prevenir enfermedades y promover el desarrollo cognoscitivo de los escolares en condición de riesgo y/o vulnerabilidad—como es el caso del hierro, el zinc y la Vitamina A, entre otros. De ser necesario, valorar la conveniencia de que algunos aspectos del contenido nutricional o de la eventual fortificación o enriquecimiento¹⁰³ de los desayunos, se propongan para elevarse al nivel de las normas oficiales mexicanas, ya sea modificando la que actualmente está en vigor o generando otras normas especiales nuevas. Esto no implica que los desayunos deban tener la misma composición y combinación de alimentos en todo el país, pero sí que en cualquiera de sus variantes se garantice la cobertura de los déficits nutricionales relevantes.

En la misma línea, corresponde a los SEDIF planear e implementar acciones para garantizar que todos los desayunos incluyan los tres grandes grupos de alimentos; fomentar

¹⁰³ Por *fortificación o enriquecimiento* se entiende la adición de uno o más nutrientes esenciales a un alimento, tanto si está como si no está contenido normalmente en el alimento, con el fin de prevenir o corregir una deficiencia demostrada de uno o más nutrientes en la población o en grupos específicos de la población. Véase: *Codex alimentarius*. FAO-OMS. "Principios generales para la adición de nutrientes esenciales a los alimentos CAC/GL 09-1987" (Enmendados en 1989 y 1991).



el consumo de verduras, frutas, leguminosas y cereales integrales; incluir preferentemente alimentos regionales, de productores locales y de temporada; así como considerar los contenidos de grasa, azúcar y sodio, para cuidar aspectos tales como la obesidad infantil. También resulta conveniente que los trabajos operativos en los estados están alineados con la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA), para que la entrega de los desayunos se complemente con los aspectos informativo y educativo.

Se sugiere que esta recomendación vaya de la mano con las anteriores acerca de los diagnósticos de las problemáticas y los déficits particulares de los principales grupos de atención a nivel nacional y para cada entidad, así como del análisis y verificación del contenido nutricional específico y detallado de los desayunos escolares. Esto facilitará una mejor focalización de los esfuerzos y la atención adecuada a grupos específicos con problemas concretos—por ejemplo con alta prevalencia de anemia o talla baja.

Quinta. Con un par de excepciones muy notorias—como en el caso de Sonora— ni el SNDIF ni los SEDIF no cuentan con evaluaciones u otras mediciones sistemáticas y rigurosas que permitan estimar y validar los efectos e impactos de los desayunos escolares en el estado nutricio y en las capacidades de los niños. Por lo anterior, se recomienda al SNFDIF que planee y coordine una estrategia de evaluación de impacto del programa, utilizando las metodologías y técnicas ampliamente reconocidas y utilizadas para dichos efectos, tales como los estándares contrafactuales, los diseños cuasi-experimentales¹⁰⁴ con grupos de tratamiento y control y las estimaciones longitudinales y transversales aparejamiento de observaciones y con dobles diferencias, entre otras. Ante la complejidad y el costo de realizar dichas evaluaciones, se sugiere en todo caso que no se hagan para todos los estados y para todos los tipos de desayuno, sino en todo caso sólo para los grupos de poblaciones típicos en algunos estados, y/o sólo para algunas combinaciones típicas de desayunos.

¹⁰⁴ Los métodos cuasi-experimentales tienen el propósito de probar una hipótesis causal sobre causas manipulables y tiene la inclusión de grupos de tratamiento y control. Sirve para presentar evidencia contrafactual de qué hubiera pasado si no existiera cierto tratamiento, como es el caso del desayuno escolar. Normalmente se utilizan selecciones aleatorias, aunque pueden tener cierto tipo de selección dependiendo del experimento. Normalmente en este experimento, la causa ocurrió antes de describir el efecto. Los grupos de tratamiento pueden diferir en varios aspectos, por ello, utilizan variables para controlar efectos y hacer comparativos ciertos grupos a través de distintos métodos. Shadish, Cook and Campbell. (2002) *Experimental and Quasi-experimental Designs for Generalized Causal Inference*. USA: Houghton Mifflin. pp. 13 – 16.



Sexta. La Matriz de indicadores que presentó el SNDIF no está consolidada ni tiene representatividad a nivel nacional. Ésta, presenta problemas técnicos y metodológicos que no permiten reflejar la verdadera naturaleza del Programa, independientemente de los problemas que implica de sí mismo querer reflejar el agregado de programas estatales.

En términos de la *lógica vertical*, es necesario entender que los niveles de Fin y Propósito, y en buena medida el de componente, son aplicables para todos los estados dado que la diversidad estatal se encuentra en la operación, no en la naturaleza del Programa. En este sentido, las recomendaciones realizadas por el equipo evaluador a la Matriz de indicadores a estos niveles son apropiadas para una realidad nacional y estatal. Específicamente, el equipo evaluador considera que debe incluirse el aprovechamiento escolar como Fin adicional al de la desnutrición infantil, esto debido principalmente a que el desayuno es provisto dentro del ámbito escolar y necesariamente afecta en términos escolares. Por otro lado, se debe considerar la pertinencia de la división de los componentes en desayunos calientes y fríos, ya que dado el modelo actual SNDIF, cada uno de éstos contribuyen de manera diferente al Propósito y al Fin. Finalmente, es necesario que se realicen estudios de alternativas de solución para el problema, diagnósticos, estudios específicos de cómo se puede contribuir a ambos fines para establecer dentro de la Matriz de indicadores un fuerte lazo entre las causas – efecto de la lógica vertical.

En cuanto a la *lógica horizontal*, la Matriz presentada cuenta con indicadores para medir su desempeño, sin embargo, existen dos problemas fundamentales. El primero es que no hay una matriz consolidada a nivel nacional, por lo que los indicadores son actualmente imposibles de medir (no monitoreables) estatalmente. Por otro lado, los medios de verificación y la información que se obtiene de cada estado son sumamente diversos como para establecer un indicador transversal al Programa.

La recomendación específica deviene en primer lugar de la evidente necesidad de consolidar una Matriz de indicadores representativa a nivel nacional que no requiere cambios normativos y será un ejercicio de planeación. Se propone que se realice un esfuerzo por consolidar, con el SNDIF como coordinador, la Matriz de indicadores que deberá ser un entregable insumo para otras evaluaciones y trámites ante la SHCP, Función Pública y Coneval deberá tener las siguientes características: 1) Los niveles de Fin y Propósito deben tener una consolidación nacional. 2) El nivel de componente deben tener la suficiente



generalidad para incluir las variantes estatales SIN ello afectar en las características mínimas de calidad de cada uno de ellos propuestas en otros apartados por el equipo evaluador. 3) El nivel de actividad, sin duda el más complejo, debe tener la suficiente generalidad para incluir las operaciones a nivel estatal, sin dejar de lado que lo que se pretende es medir el desempeño operacional y de presupuesto. 4) Los indicadores deberán medir los resultados y el desempeño del Programa; es decir, será necesario construirlos con el consenso estatal. 5) Los medios de verificación deben ser homogéneos y suficientes para lograr que la información provista pueda ser analizada y pueda construirse el indicador tanto a nivel estatal para medir el desempeño de cada estado, como para medir el desempeño a nivel nacional.

Séptima. El Programa de Desayunos Escolares no cuenta con una planeación estratégica unificada. A pesar de tener diversos esfuerzos aplicables a todos los estados de planeación (como el Taller de Focalización, ENOA y Calidad) que afectan algunos aspectos de la operación. No obstante, dada la descentralización, no se presentan indicadores ni metas nacionales que permitan realizar una planeación efectiva. En este sentido, el equipo evaluador considera necesario el planteamiento de indicadores y posteriormente de metas estatales que permitan tener ejercicios de planeación nacional integrales y que contemplen la diversidad estatal. Una buena manera de empezar es precisamente, consolidando la Matriz de indicadores. Dicha labor corresponderá por parte de la coordinación al SNDIF, por parte de los cambios específicos a los SEDIF coordinados con los SMDIF. No se requieren cambios en la normatividad sino ejercicios de planeación real que se vean reflejados en los documentos oficiales tanto a nivel nacional como a nivel estatal.

Octava. La información que levanta el SNDIF no es homologada en la forma ni tiene los mismos principios y mediciones de levantamiento; por lo que, establecer sistemas de información eficientes o generar indicadores de desempeño para la operación a partir de ellos, resulta una tarea imposible. El Índice de desempeño construido por el SNDIF demuestra un importante esfuerzo por lograr la unificación de instrumentos para la recolección de la información por parte de los SEDIF y adicionalmente, una liga del



presupuesto al desempeño (aunque este índice solamente represente el 1% del total) para la transición a un sistema orientado a resultados. No obstante, aunque da pautas para el levantamiento de información importante y relevante, no genera indicadores que permitan medir la calidad o mejora de dichos insumos, solamente valora el levantamiento o no de la información relativa a diversos temas. Un ejemplo de ello, es lo relativo al levantamiento de padrones de beneficiarios que incluyan las características de la población atendida y que pueda integrarse en un gran padrón nacional. La ausencia de esto, impide conocer con precisión lo relativo a la cobertura y focalización del Programa.

El equipo evaluador estableció a lo largo del trabajo que el SNDIF debe seguir su esfuerzo hacia la transición a un esquema orientado a los resultados procurando la homologación en el levantamiento y mediciones relativas a la información esencial para medir el desempeño y los resultados. Asimismo, considera fundamental la generación de nuevos espacios de oportunidad para la recolección de información a través de un modelo adaptativo de gestión que permita la flexibilidad de gestión y organización del trabajo (conservando la descentralización y la autonomía de los SEDIF), pero que tenga fuertes vínculos de información y colaboración entre las partes; es decir, que se genere información homogénea en términos de instrumentos, contenidos y fórmulas de cálculo.

Para asegurar y motivar que los esfuerzos se realicen con prontitud, recomendamos que el SNDIF junto con el organismo coordinador del sector: la Secretaría de Salud, promuevan ante la H. Cámara de Diputados y ante la SHCP la incorporación en el articulado del Presupuesto de Egresos de la Federación una especificación que sujete el ejercicio del Fondo V del Ramo 33 a lineamientos establecidos sobre población objetivo, planeación, establecimiento de metas reales para la operación del programa, variedades y contenidos nutricios, debiendo sujetarse y alinearse a un esquema único de metas e indicadores para hacer uso del ejercicio presupuestal. Así, la instancia coordinadora, que en este caso es el SNDIF, apoyará y definirá, en consulta con los SEDIF, los contenidos, las políticas y lineamientos generales a los cuales se deban ajustar los SEDIF para poder hacer uso de ese presupuesto, siempre sujetándose a la normatividad general para el ejercicio presupuestal. El Programa de Desayunos Escolares podrá con estos mecanismos establecer metas e



indicadores de desempeño y resultados reales mínimos¹⁰⁵ que sean transversales y universales, conservando la diversidad estatal.

¹⁰⁵ Dichos indicadores tendrían que estar ligados a la operación y al impacto del Programa. En los primeros podrían agregarse indicadores relacionados al uso eficiente de los recursos; costo-efectividad y que pudiera medirse a través del tiempo (en la compra de insumos de calidad, la distribución eficiente, etc.) Adicionalmente, mediciones de impacto para demostrar que los desayunos como se han venido distribuyendo efectivamente contribuyan a la disminución de la desnutrición infantil (haciendo evaluaciones de impacto y ligando indicadores de calidad y de adecuación de los entregables a la realidad estatal; como se mencionó anteriormente)



I.IX Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)*

Nombre del programa: *Programa de Desayunos Escolares*

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia	Recomendación Referencia de la recomendación
<i>Fortalezas y Oportunidades</i>			
Diseño	El planteamiento que da origen al Programa es correcto. En sus <i>Políticas y Lineamientos</i> , el Programa identifica correctamente el problema que desea atacar (la desnutrición infantil y el aprovechamiento escolar), adicionalmente, existe un diagnóstico actualizado a nivel nacional sobre las carencias específicas de los diversos grupos que atiende y por otro lado, la abundante evidencia internacional favorece un modelo de atención con desayunos escolares para los problemas identificados.	Pregunta 1, 2 y 5	No aplica
Diseño	El Programa contribuye tanto a los objetivos estratégicos planteados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia como a los del Plan Nacional de Desarrollo.	Preguntas 6 y 7	No aplica
Diseño	Los esquemas de atención de la EIASA pueden presentar sinergias transversales para los Programas de Desayunos escolares, Menores de 5 años en riesgo no escolarizados y Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (con las mujeres en periodo de gestación y lactancia) pues en principio puede generar una atención continua para atender a la infancia. Evidentemente, esto se lograría sí y sólo sí la	Preguntas 32 y 33	No aplica



	atención es para una sola familia o para el mismo individuo.		
Operación	El equipo evaluador ve como fortaleza la heterogeneidad de las acciones en el sentido de un modelo adaptativo pues la experiencia variada en la operación permite generar mejores prácticas a lo largo de los SEDIF.	Preguntas 68 a 74	No aplica
Debilidades o Amenazas			
Diseño	La Matriz de indicadores que presentó el SNDIF no está consolidada ni tiene representatividad a nivel nacional. Ésta, presenta problemas técnicos y metodológicos que no permiten reflejar la verdadera naturaleza del Programa, independientemente de los problemas que implica de sí mismo querer reflejar el agregado de programas estatales.	Preguntas 11-16	Es necesario consolidar una Matriz de indicadores representativa a nivel nacional que será un ejercicio de planeación y no requiere cambios en la normatividad. Se propone que se realice un esfuerzo, con el SNDIF como coordinador, por consolidar la Matriz de indicadores a nivel nacional que deberá ser un entregable insumo para otras evaluaciones y trámites ante la SHCP, Función Pública y Coneval. Dicha matriz deberá tener las siguientes características: 1) Los niveles de Fin y Propósito deben tener una consolidación nacional. 2) El nivel de componente deben tener la suficiente generalidad para incluir las variantes estatales SIN ello afectar en las características mínimas de calidad de cada uno de ellos propuestas en otros apartados por el equipo evaluador. 3) El nivel de actividad, sin duda el más complejo,



			<p>debe tener la suficiente generalidad para incluir las operaciones a nivel estatal, sin dejar de lado que lo que se pretende es medir el desempeño operacional y de presupuesto.</p> <p>4) Los indicadores deberán medir los resultados y el desempeño del Programa; es decir, será necesario construirlos con el consenso estatal.</p> <p>5) Los medios de verificación deben ser homogéneos y suficientes para lograr que la información provista pueda ser analizada y pueda construirse el indicador tanto a nivel estatal para medir el desempeño de cada estado, como para medir el desempeño a nivel nacional.</p>
Diseño	<p>La información analizada y los resultados de las entrevistas y los cuestionarios aplicados en los estados, indican que la mayoría de los SEDIF no cuentan con diagnósticos adecuados que precisen las problemáticas y los déficits particulares de los principales grupos a los que atienden a través de los desayunos escolares. Así, aún cuando los desayunos entregados en un mismo estado pueden presentar diversas variantes, no se identifican con suficiente precisión ni se diferencian las necesidades, por ejemplo, entre poblaciones urbanas, rurales e indígenas, o entre las poblaciones desnutridas (ingesta insuficiente) y las malnutridas (ingesta deficiente).</p>	Preguntas 5,9, 31, 32	<p>Se recomienda al SNDIF que desarrolle un número limitado y funcional de perfiles básicos de insuficiencias y deficiencias nutricionales, haciendo un análisis detallado de los diversos estudios y fuentes de información nutricional y definiendo los grupos de atención típicos de la población objetivo del programa, de acuerdo a las variaciones más relevantes en términos socioeconómicos, regionales y culturales. Con base en estos perfiles, los SEDIF pueden definir los contenidos y aportes nutricionales específicos que sus distintas raciones deberían tener.</p>
Diseño	<p>La evidencia disponible indica que, tanto a nivel nacional como de los SEDIF, se carece de la información necesaria y suficiente sobre el contenido nutricional específico y detallado de los desayunos escolares que se entregan, como para garantizar que efectivamente se estén</p>	Preguntas 5,9, 31, 32	<p>Se recomienda a los SEDIF que realicen por encargo a organismos especializados los estudios técnicos y generen los registros correspondientes, para conocer los contenidos de macro y micronutrientes de las diversas combinaciones de desayunos y raciones que entregan, a efecto de que las puedan ajustar a las</p>



	<p> cubriendo los déficits nutricionales relevantes de los diversos grupos de atención específicos que hacen la población objetivo. Si bien todos los estados generan información sobre las denominadas <i>Especificaciones técnicas de calidad de los insumos alimentarios</i>, para los desayunos que entregan, éstas aplican sólo para aspectos de calidad de los insumos que compran por separado, y no como tal para la composición nutricia de las combinaciones de productos que entregan a cada grupo. Así, no se conocen los contenidos específicos de cada tipo de desayuno, ni la correspondencia éstos con las necesidades particulares de los grupos que se busca atender.</p>		<p>necesidades específicas de los grupos de atención. Cabe señalar que para esto se puede aprovechar la experiencia, aunque parcial, del SEDIF del estado Sonora con el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. (CIAD), para realizar este tipo de estudios a través de instituciones locales.</p>
<p>Diseño</p>	<p>La considerable diversidad en la composición de los desayunos escolares que se entregan en las 32 entidades federativas, hacen que los contenidos y aportes nutricionales de los desayunos escolares puedan variar sustancialmente de un entidad a otra, de un grupo de población a otro, así como de un tipo de desayuno a otro. Esto sucede, a pesar de que en los años recientes el SNDIF y los SEDIF han dado pasos muy importantes para mejorar la calidad y el aporte nutricional de los desayunos escolares, como ha sido la creciente incorporación de frutas, y el uso de leche fortificada en algunos estados.</p> <p>En buena medida, estas grandes variaciones se explican porque la Norma Oficial Mexicana para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo (NOM-169-SSA1-1998) y las <i>Políticas y Lineamientos de Operación de la EIASA</i>, no obligan a que los desayunos</p>	<p>Preguntas 5,9, 31, 32</p>	<p>Se recomienda al SNDIF y a los SEDIF mejorar la calidad y el contenido nutricional de los desayunos escolares que se entregan en todo el país. En dicha tarea, al SNDIF le corresponde diseñar y coordinar la estrategia de mejora para propiciar que los desayunos sirvan para lograr una dieta más adecuada a las necesidades de los diversos grupos de atención. Esto se puede lograr, por una parte, cumpliendo con lo establecido en la NOM-169-SSA1-1998, y por otra parte garantizando que algunos insumos básicos de los desayunos—como pueden ser preferentemente la leche y los jugos, o en su caso las galletas o los panes—estén especialmente fortificados con el tipo de micronutrientes esenciales para realizar el potencial físico, prevenir enfermedades y promover el desarrollo cognoscitivo de los escolares en condición de riesgo y/o vulnerabilidad—como es el caso del hierro, el zinc y la Vitamina A, entre otros. De ser necesario, valorar la conveniencia de que algunos aspectos del contenido nutricional o de la eventual fortificación o</p>



	<p>escolares tengan un contenido específico de macro y micronutrientes, ajustado y acorde a las diversas variantes de desayunos. Esto hace que los efectos e impactos benéficos de los desayunos no se logren de la manera más eficaz y eficiente posible.</p>	<p>enriquecimiento de los desayunos, se propongan para elevarse al nivel de las normas oficiales mexicanas, ya sea modificando la que actualmente está en vigor o generando otras normas especiales nuevas. Esto no implica que los desayunos deban tener la misma composición y combinación de alimentos en todo el país, pero sí que en cualquiera de sus variantes se garantice la cobertura de los déficits nutricionales relevantes.</p> <p>En la misma línea, corresponde a los SEDIF planear e implementar acciones para garantizar que todos los desayunos incluyan los tres grandes grupos de alimentos; fomentar el consumo de verduras, frutas, leguminosas y cereales integrales; incluir preferentemente alimentos regionales, de productores locales y de temporada; así como considerar los contenidos de grasa, azúcar y sodio, para cuidar aspectos tales como la obesidad infantil. También resulta conveniente que los trabajos operativos en los estados estén alineados con la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA), para que la entrega de los desayunos se complemente con los aspectos informativo y educativo.</p> <p>Se sugiere que esta recomendación vaya de la mano con las anteriores acerca de los diagnósticos de las problemáticas y los déficits particulares de los principales grupos de atención a nivel nacional y para cada entidad, así como del análisis y verificación del contenido nutricional específico y detallado de los desayunos escolares. Esto facilitará una mejor focalización de los esfuerzos y la atención adecuada a grupos específicos con problemas concretos—por ejemplo con alta prevalencia de anemia o talla baja.</p>
--	--	---



<p>Planeación estratégica</p>	<p>El Programa de Desayunos Escolares no cuenta con una planeación estratégica unificada. A pesar de tener diversos esfuerzos aplicables a todos los estados de planeación (como el Taller de Focalización, ENOA y Calidad) que afectan algunos aspectos de la operación. No obstante, dada la descentralización, no se presentan indicadores ni metas nacionales que permitan realizar una planeación efectiva</p>	<p>Preguntas 35 - 46</p>	<p>El equipo evaluador considera necesario el planteamiento de indicadores y posteriormente de metas estatales que permitan tener ejercicios de planeación nacional integrales y que contemplen la diversidad estatal. Una buena manera de empezar es precisamente, consolidando la Matriz de indicadores. Dicha labor corresponderá por parte de la coordinación al SNDIF, por parte de los cambios específicos a los SEDIF coordinados con los SMDIF. No se requieren cambios en la normatividad sino ejercicios de planeación real que se vean reflejados en los documentos oficiales tanto a nivel nacional como a nivel estatal.</p>
<p>Operación y resultados</p>	<p>Dado el esquema descentralizado, la información que levanta el SNDIF no es homologada en la forma ni tiene los mismos principios y mediciones de levantamiento; por lo que, establecer sistemas de información eficientes o generar indicadores de desempeño para la operación a partir de ellos, resulta una tarea imposible.</p>	<p>Preguntas 57 -91 y 96 - 100</p>	<p>El Programa con el SNDIF como coordinador debe seguir su esfuerzo hacia la transición a un esquema orientado a los resultados procurando la homologación en el levantamiento y mediciones relativas a la información esencial para medir el desempeño y los resultados. Asimismo, considera fundamental la generación de nuevos espacios de oportunidad para la recolección de información a través de un modelo adaptativo de gestión que permita la flexibilidad de gestión y organización del trabajo (conservando la descentralización y la autonomía de los SEDIF), pero que tenga fuertes vínculos de información y colaboración entre las partes; es decir, que se genere información homogénea en términos de instrumentos, contenidos y fórmulas de cálculo.</p> <p>Para asegurar y motivar que los esfuerzos se realicen con prontitud, recomendamos que el SNDIF junto con el organismo coordinador del sector: la Secretaría de Salud, promuevan ante la H. Cámara de Diputados y ante la SHCP la incorporación en el articulado del Presupuesto de Egresos de la Federación una</p>



			<p>especificación que sujete el ejercicio del Fondo V del Ramo 33 a lineamientos establecidos sobre población objetivo, planeación, establecimiento de metas reales para la operación del programa, variedades y contenidos nutricios, debiendo sujetarse y alinearse a un esquema único de metas e indicadores para hacer uso del ejercicio presupuestal. Así, la instancia coordinadora, que en este caso es el SNDIF, apoyará y definirá, en consulta con los SEDIF, los contenidos, las políticas y lineamientos generales a los cuales se deban ajustar los SEDIF para poder hacer uso de ese presupuesto, siempre sujetándose a la normatividad general para el ejercicio presupuestal. El Programa de Desayunos Escolares podrá con estos mecanismos establecer metas e indicadores de desempeño y resultados reales mínimos¹⁰⁶ que sean transversales y universales, conservando la diversidad estatal.</p>
Resultados	<p>Ni el SNDIF ni los SEDIF no cuentan con evaluaciones u otras mediciones sistemáticas y rigurosas que permitan estimar y validar los efectos e impactos de los desayunos escolares en el estado nutricio y en las capacidades de los niños, salvo casos excepcionales como el de Sonora.</p>	Preguntas 97 - 100	<p>se recomienda al SNFDIF que planee y coordine una estrategia de evaluación de impacto del programa, utilizando las metodologías y técnicas ampliamente reconocidas y utilizadas para dichos efectos, tales como los estándares contrafactuales, los diseños cuasi-experimentales con grupos de tratamiento y control y las estimaciones longitudinales y transversales aparejamiento de observaciones y con dobles diferencias, entre otras. Ante la complejidad y el costo de realizar dichas evaluaciones, se sugiere en todo caso que no se hagan para todos los estados y para todos los tipos de desayuno, sino</p>

¹⁰⁶ Dichos indicadores tendrían que estar ligados a la operación y al impacto del Programa. En los primeros podrían agregarse indicadores relacionados al uso eficiente de los recursos; costo-efectividad y que pudiera medirse a través del tiempo (en la compra de insumos de calidad, la distribución eficiente, etc.) Adicionalmente, mediciones de impacto para demostrar que los desayunos como se han venido distribuyendo efectivamente contribuyan a la disminución de la desnutrición infantil (haciendo evaluaciones de impacto y ligando indicadores de calidad y de adecuación de los entregables a la realidad estatal; como se mencionaba en la Evaluación de Diseño)



			en todo caso sólo para los grupos de poblaciones típicos en algunos estados, y/o sólo para algunas combinaciones típicas de desayunos.
--	--	--	--

I.X Bibliografía

- Aguirre, J. G. (2004). *Sistema de Costeo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Ahmed, Akhter. (2004, 5 de noviembre). *Impact of Feeding Children in School: Evidence from Bangladesh*. *International Food Policy Research Institute (IFPRI)*. Consultada el 22 de octubre de 2007 en http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp121947.pdf
- Alaimo, Katherine, Olson, Christine y Frongillo, Edward. (2001, julio). "Food Insufficiency and American School-Aged Children's Cognitive, Academic, and Psychosocial Development". *American Academy of Pediatrics*, 108, 1.
- Amy *et. al.* (1995). "The Nutritional Impact of Breakfast Consumption on the Diets on Inner-City African-American Elementary School Children". *Journal of the National Medical Association*, 87, 3.
- Anderson, G.H. (1996) *Hunger, Appetite, and Food Intake*. Ziegler, E.E. y Filer, L.j (editors) Present Knowledge of Nutrition. Washington D.C.: ILSI Press.
- Barceinas, C. Marcelo y Monroy Luna. (2001) *Origen y funcionamiento del Ramo 33*. Recuperado Enero 30, 2008, en http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf
- Barquera, S., Rivera, J., & Gasca-García, A. (2004). *Políticas y programas de alimentación y nutrición en México*. México.
- Baxter, Suzanne Domel; Thompson, William; Litaker, Mark; Frye, Francesca; y Guinn, Caroline. (2002, marzo). Low accuracy and low consistency of fourth-grader's school breakfast and school lunch recalls. *Journal of the American Dietetic Association*, 102, 3
- Benton, David and Parker, Peral. (1998) Breakfast, blood glucose, and cognition. *American Society for Clinical Nutrition*
- Bonnefoy, Cristobal (2006) *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Recuperado Febrero 2, 2008. Portal de la CEPAL:



<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/23992/Indicadores%20de%20Desempe%C3%B1o.pdf>

- Briefel, Ronette. (1999, 22 de diciembre). Universal Free School, Breakfast Program: Evaluation Design Project. Review of Literature on Breakfast and Learning USDA. *Food and Nutrition Service and Mathematica Policy Reserch*.
- Brown J and Pollit (February, 1996) Malnutrition, Poverty and Intellectual Development. *Scientific American*. Vol. 274. pp. 38-43.
- Camacho, Hugo; *et.al*. *El enfoque del marco lógico, 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. Madrid: Fundación CIDEAL.
- Castro, L. (2004). *Indicadores en la función Pública*. Recuperado el 2 de Febrero de 2008, de Portal del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP): www.ipap.sg.gba.gov.ar/
- Centro de Investigación en Nutrición y Salud del Instituto Nacional de Salud Pública. (2005). *Evaluación de la biodisponibilidad de hierro en la leche fortificada Liconsa*. Cuernavaca, México.
- Cohen E. y Franco R. (1992) *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI
- Cohen, Ernesto y Franco, R. (2005) *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: Siglo XXI,
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. (2005, junio). *Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el Caribe (Background Paper)*. Santiago, Chile
- Colegio Mexiquense (2006) *Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006*. Estrategia Integral de Asistencia Alimentaria (EIASA).
- Colegio Mexiquense. (2005) *Informe Final de la Evaluación de Resultados 2005 de los programas sujetos a Reglas de Operación a cargo del DIF Nacional*. (2005). México: Colegio Mexiquense
- Coneval. Anexo 02. Nota técnica con los principales conceptos de la Matriz de Indicadores.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2007*.
- Cueto, Santiago y Chinen, Marjorie. (2000) *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*. Grupo de Análisis para el desarrollo.



Documento de trabajo no. 34. Consulta el 20 de octubre de 2007 en <http://www.mec.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/cueto/cueto.pdf>

Devaney, Barbara and Stuart, Elizabeth (July 13th, 1998). Eating Breakfast: Effects of the School Breakfast Program *Report submitted to the U.S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service*. Princeton. Mathematica Policy Research

Florencio, Cecilia. (1995, abril-junio). "Child, School Home: Determinants of Academic Performance". *Edukasyon*, 1, 2

Food Research & Action Center. Child Nutrition Fact Sheet.

Friedman, B.J. Hurd-Crixell, Sylvia. (1999, febrero). Nutrition Intake of Children Eating School Breakfast. *Journal of the American Dietetic Association*. 99, 2

Hall, Bryan (2004). *Understanding Food Security Data and Methodology* Food Security Institute Center on Hunger and Poverty. The Heller Graduate School for Social Policy and Management Brandeis University.

Hamilton, William L. (2002) *Effects of food assistance and nutrition programs on nutrition and health*. Recuperado el 2 de Febrero del 2008 del portar de United States Department of Agriculture. Página web: <http://www.ers.usda.gov/publications/fanrr19-1/fanrr19-1.pdf>

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. *Metodología del Marco Lógico*. Boletín del instituto. 15 de octubre de 2004.

Instituto Nacional de Salud Pública, (2005), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Alimentación III, Cuernavaca, Mor. México.

Kleinman, R.E., Hall S., Green, H., Korzec-Ramirez, D. Patton, K., Pagano, M.E., Murphy, J.M.. (2002). Diet, Breakfast, and Academic Performance in Children. *Annals of Nutrition & Metabolism*.

Korol, Donna y Gold, Paul. (1998) Glucose, memory and aging. *American Society for Clinical Nutrition*

Lagunas García, Luz Alejandra. (2007, 17 y 18 de mayo). SNDIF. 2º *Taller Nacional de Focalización: Indicadores antropométricos escolares*.

Martínez, Rodrigo (2006) Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición en América Latina. *CEPAL, Serie Manuales, Santiago, Chile*.

Maxwell, Simon y Frankenberger, Timothy. (1992) *Household Food Security: Concepts, Indicators, Mesurements: A technical review*. UNICEF/IFAD.



Melgar-Quiñonez, Hugo. (2002, mayo-junio). Inseguridad alimentaria en latinos de California: Observaciones de grupos focales. *INSP, Salud pública de México*, 45, 3

Millerr and Korenman (1994) "Poverty and Children's Nutricional Status in the United States" *American Journal of Epidemiology*; 1994, vol., 140, no. 3 pp. 233-243.

Murphy, Michael. Breakfast for Learning. Food and Action Center. FRAC. Washington D.C.: Chile Nutrition Fact Sheet

National Research Council. (2005). *Measuring Food Insecurity and Hunge: Phase 1 Report*. Panel to Review US Department of Agriculture's Measurement of Food Insecurity and Hunger.

National Research Council. (2005). *Measuring Food Insecurity and Hunge: Phase 1 Report*. Panel to Review US Department of Agriculture's Measurement of Food Insecurity and Hunger.

Nicklas, Theresa (1993) "Breakfast Consumption Affects Adequacy of Total Daily Intake in Children." *Journal of the American Dietetic Association*, 93, 8.

Nicklas, Theresa (1998) "Nutrient Contribution of Breakfast Secular Trends and the Rose of Ready to Eat Cereals: A Review of Data form the Bogalusa Herat Study" (1998). *American Journal of Clinical Nutrition*, 67.

Nicklas, Theresa et.al. (1997) "The Relationship between Breakfast and Whole Diet Energy Profiles in a Group of Preschool Children." *Annals of Nutrition & Metabolism*, 41.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Convención sobre los Derechos del Niño*; Consulta el 18 de octubre de 2007 en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm

Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco y Prieto, Adriana. (2005, julio). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie de Manuales de la CEPAL.

Página electrónica de la prueba ENLACE Consulta el 21 de octubre de 2007, en: <http://enlace.sep.gob.mx>

Página principal del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en URL: <http://www.dif.gob.mx>

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012.



- Pollit, Ernesto (1986, abril) "Iron Deficiency and Behavioral Development in Infants and Preschool Children." *The American Journal of Clinical Nutrition*
- Pollit, Ernesto; Jacoby, Enrique; y Cueto, Santiago. (1996, abril). "School Breakfast and Cognition Among Nutritionally At-risk Children in the Peruvian Andes." *Nutrition Reviews*.
- Pollitt, Ernesto y Mathews, Rebeca. (1998) "Breakfast and cognition: an integrative summary". *American Society for Clinical Nutrition*
- Ponza, M., Briefel, R., Corson, W., Devaney, B., Glazerman, S., Gleason, P., y otros. (1999). *Universal-Free School Breakfast Program Evaluation Desing Project*. United States Department of Agriculture (USDA).
- Ramírez- López, Erik; Grijalva-Haro, María Isabel; Valencia, Mauro E, *et al.* (2005, marzo-abril). Impacto de un programa de desayunos escolares en la prevalencia de obesidad y factores de riesgo cardiovascular en niños sonorenses. *Salud pública Méx*, 47, 2
- Rampersaud, Gail. Pereira, Mark. Girard, Beverley. Adamas, Judi. Metzler, Jordan. (2005). Breakfast Habits, Nutritional Status, Body Weight, and Academic Performance in Children and Adolescents. *Journal of the American Dietetic Association*, 105.
- Rosenbaum, Dorothy y Neuberger Zoe. (1995, 17 de agosto) Food and Nutrition Programs: Reducing Hunger, Bolstering Nutrition. Washington D.C.: *Center on Budget and Policy Priority*.
- Salvador Villalpando Hernández, Salvador; *et.al.* (2004, noviembre). *Impacto de la leche fortificada Liconsa en el estado de nutrición de los niños beneficiarios del Programa de Abasto Social. Instituto Nacional De Salud Pública (INSP)*. Cuernavaca, Mor. Consulta el 18 de octubre de 2007 en: <http://www.sedesol.gob.mx/archivos/30140202/File/Informe%20Final.pdf>
- Sampson, Amy *et. al.* (1995). The Nutritional Impact of Breakfast Consumption on the Diets on Inner-City African-American Elementary School Children. *Journal of the National Medical Association*, 87, 3.
- Sánchez Hernández, José Antonio. Majem, Luis Serra. (2000). Importancia del desayuno en el rendimiento intelectual y en el estado nutrricional de los escolares. *Revista de nutrición comunitaria*, 6,2
- Shadish, Cook and Campbell. (2002) *Experimental and Quasi-experimental Designs for Generalized Causal Inference*. USA: Houghton Mifflin.



SHCP. Anexos al oficio circular 307-A.-1593. Anexo uno. Directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación de desempeño: objetos y definiciones.

Sistema Nacional de Información de Asistencia Social. Libro blanco.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF. Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario (2005). *Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA)*.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. (2005). *Programa de Desayunos Escolares en México: Modelos exitosos para un país con diversidad cultural*. México:DIF

SNDIF. “Seguimiento de recomendaciones de del Colegio Mexiquense 2005 y 2006”, y Colegio de México. “Cuadro comparativo de recomendaciones de la EE-SNDIF 2005-2006”.

SNDIF. Programa Institucional Anual 2005, 2006 y 2007.

Steiner, George A. (1983). *Planeación estratégica: lo que todo director debe saber*. México: Compañía editorial continental S.A. México. 366 pp.

Taras, Howard. (2005, Agosto). “Nutrition and Student Performance at School.” *The Journal of School Health*. 75, 6.

Trockel, Mickey. Barnes, Michael y Egget, Dennis. (2000, noviembre). Health-Related Variables and Academic Performance Among First-Year College Students; Implications for Sleep and Other Behaviors. *The Journal of American College Health*, 4.

United Nations. (2007). *Food and the Poor: How can democratic local governments reduce food insecurity*. United Nations Capital Development Fund.

US Department of Agriculture. School Breakfast Program. Consulta el 20 de octubre de 2007, en: <http://www.fns.usda.gov/cnd/Breakfast/AboutBFast/sp-bfastfacts.htm>

Vera Noriega, José Ángel. (2002) “Evaluación del impacto de desayunos escolares sobre el desarrollo cognoscitivo-motor.” *Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. Psicología y Ciencia Social*, 5, 2

Villalpando Hernández, S. (Noviembre de 2004). *Impacto de la leche fortificada Liconsa en el estado de nutrición de los niños beneficiarios del Programa del Abasto Social*. Recuperado el 2 de Febrero de 2008, de Portal del Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, Morelos. : <http://www.sedesol.gob.mx/archivos/30140202/File/Informe%20Final.pdf>



- Villalpando Hernández, S. (Noviembre de 2004). *Impacto de la leche fortificada Liconsa en el estado de nutrición de los niños beneficiarios del Programa del Abasto Social*. Recuperado el 2 de Febrero de 2008, de Portal del Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, Morelos. :
<http://www.sedesol.gob.mx/archivos/30140202/File/Informe%20Final.pdfSampson>
- Wyon, David. Abrahamsson, Lillemor. Järtelius, Marja y Fletcher, Reg. (1997, enero). An experimental study of the effects of energy intake at breakfast on the test performance of 10-year-old children. *International Journal of Food Sciences and Nutrition*, 48.
- Zúñiga Herrera, Elena (coord.) (2005) *“Diagnóstico de la magnitud de la desnutrición infantil en México” en México, ante los desafíos del desarrollo del milenio*. México: CONAPO. 1ª ed.



I.XI Anexos

Anexo I: Características generales de Programa de Desayunos Escolares

Programa de Desayunos Escolares Formato INV01-07 Características Generales del Programa

El presente formato deberá ser entregado en agosto 2007 y en marzo 2008 como anexo al informe de evaluación correspondiente. Cada entrega incorporará la información actualizada del programa, de tal manera que al comparar ambos formatos se evidencien las modificaciones del programa ocurridas en el periodo comprendido entre las dos fechas. La información vertida en estos formatos deberá basarse en la normatividad más reciente -de preferencia en las reglas de operación- así como en los datos y documentación proporcionados por el programa para realizar la evaluación de consistencia.

IDENTIFICADOR PROGRAMA
(DEJAR VACÍO)

--	--	--	--	--	--

I. DATOS DEL RESPONSABLE DEL LLENADO

- 1.1 Nombre: Ana Gabriela Ayala Núñez
- 1.2 Cargo: Investigador Asociado
- 1.3 Institución a la que pertenece: Centro de Estudios Estratégicos, ITESM-CCM
- 1.4 Último grado de estudios: Maestría
- 1.5 Correo electrónico: gabriela.an@gmail.com
- 1.6 Teléfono (con lada): 54832020 ext. 1312
- 1.7 Fecha de llenado (dd.mm.aaaa): 29 - 08 – 2007

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

- 2.1 Nombre del programa: Programa de Desayunos Escolares
- 2.2 Siglas: No tiene
- 2.3 Dependencia coordinadora del programa: DIF
 - 2.3.1 En su caso, entidad coordinadora del programa: _____
- 2.4 Dependencia(s) y/o entidad(es) participante(s) de manera directa: Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Sistemas Estatales DIF, Sistemas Municipales DIF
- 2.5 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: Coneval
- 2.6 Dirección de la página de internet del programa: <http://www.dif.gob.mx/>
- 2.7 Nombre del titular del programa en la dependencia: M.C. Ernestina Polo Oteyza
- 2.8 ¿En que año comenzó a operar el programa? (1929)



III. NORMATIVIDAD

3.1 ¿Con qué tipo de normatividad vigente se regula el programa y cuál es su fecha de publicación más reciente? (puede escoger varios)

	fecha									
	d	d	-	m	m	-	a	a	a	a
<input type="checkbox"/> Reglas de operación			-			-				
<input type="checkbox"/> Ley			-			-				
<input type="checkbox"/> Reglamento/norma			-			-				
<input type="checkbox"/> Decreto			-			-				
<input checked="" type="checkbox"/> Lineamientos			-	0	6	-	2	0	0	7
<input type="checkbox"/> Manual de operación			-			-				
<input type="checkbox"/> Memorias o Informes			-			-				
<input type="checkbox"/> Descripciones en la página de internet			-			-				
<input type="checkbox"/> Otra: (especifique) _____			-			-				
<input type="checkbox"/> Ninguna			-			-				



IV. FIN Y PROPÓSITO

4.1 Describa el Fin del programa (en un espacio máximo de 900 caracteres):

Contribuir a la disminución de la desnutrición infantil y a la mejora del aprovechamiento escolar

4.2 Describa el Propósito del programa (en un espacio máximo de 900 caracteres):

Entregar a la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo una ración alimentaria pertinente (de acuerdo a la MML entregada por el Programa)

V. ÁREA DE ATENCIÓN



5.1 ¿Cuál es la principal área de atención del programa? (puede escoger varios)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Agricultura, ganadería y pesca | <input type="checkbox"/> Empleo |
| <input checked="" type="checkbox"/> Alimentación | <input type="checkbox"/> Comunicaciones y transportes |
| <input type="checkbox"/> Ciencia y tecnología | <input type="checkbox"/> Equipamiento urbano: drenaje, alcantarillado, alumbrado, pavimentación, etc. |
| <input type="checkbox"/> Cultura y recreación | <input type="checkbox"/> Medio ambiente y recursos naturales |
| <input type="checkbox"/> Deporte | <input type="checkbox"/> Migración |
| <input type="checkbox"/> Derechos y justicia | <input type="checkbox"/> Provisión / equipamiento de vivienda |
| <input type="checkbox"/> Desarrollo empresarial, industrial y comercial | <input checked="" type="checkbox"/> Salud |
| <input type="checkbox"/> Sociedad civil organizada | <input type="checkbox"/> Seguridad social |
| <input type="checkbox"/> Desastres naturales | <input type="checkbox"/> Otros |
| <input checked="" type="checkbox"/> Educación | |

(especifique): _____
—

VI. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

6.1 ¿En qué entidades federativas el programa ofrece sus apoyos? (sólo marque una opción)

- En las 31 entidades federativas y en el D.F; → pase a la pregunta 6.2
- En las 31 entidades federativas, con excepción del D.F;
- Sólo en algunas entidades federativas. Seleccione las entidades:

- | | | | |
|--|---|--|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Aguascalientes | <input type="checkbox"/> Distrito Federal | <input type="checkbox"/> Morelos | <input type="checkbox"/> Sinaloa |
| <input type="checkbox"/> Baja California | <input type="checkbox"/> Durango | <input type="checkbox"/> Nayarit | <input type="checkbox"/> Sonora |
| <input type="checkbox"/> Baja California Sur | <input type="checkbox"/> Guanajuato | <input type="checkbox"/> Nuevo León | <input type="checkbox"/> Tabasco |
| <input type="checkbox"/> Campeche | <input type="checkbox"/> Guerrero | <input type="checkbox"/> Oaxaca | <input type="checkbox"/> Tamaulipas |
| <input type="checkbox"/> Chiapas | <input type="checkbox"/> Hidalgo | <input type="checkbox"/> Puebla | <input type="checkbox"/> Tlaxcala |
| <input type="checkbox"/> Chihuahua | <input type="checkbox"/> Jalisco | <input type="checkbox"/> Querétaro | <input type="checkbox"/> Veracruz |
| <input type="checkbox"/> Coahuila | <input type="checkbox"/> México | <input type="checkbox"/> Quintana Roo | <input type="checkbox"/> Yucatán |
| <input type="checkbox"/> Colima | <input type="checkbox"/> Michoacán | <input type="checkbox"/> San Luis Potosí | <input type="checkbox"/> Zacatecas |

No especifica



6.2 ¿En qué entidades federativas el programa entregó sus apoyos en el ejercicio fiscal anterior? (sólo marque una opción)

- En las 31 entidades federativas y en el D.F.; pase a la pregunta 6.3
- En las 31 entidades federativas, con excepción del D.F.;
- Sólo en algunas entidades federativas. Seleccione las entidades:

- | | | | |
|--|---|--|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Aguascalientes | <input type="checkbox"/> Distrito Federal | <input type="checkbox"/> Morelos | <input type="checkbox"/> Sinaloa |
| <input type="checkbox"/> Baja California | <input type="checkbox"/> Durango | <input type="checkbox"/> Nayarit | <input type="checkbox"/> Sonora |
| <input type="checkbox"/> Baja California Sur | <input type="checkbox"/> Guanajuato | <input type="checkbox"/> Nuevo León | <input type="checkbox"/> Tabasco |
| <input type="checkbox"/> Campeche | <input type="checkbox"/> Guerrero | <input type="checkbox"/> Oaxaca | <input type="checkbox"/> Tamaulipas |
| <input type="checkbox"/> Chiapas | <input type="checkbox"/> Hidalgo | <input type="checkbox"/> Puebla | <input type="checkbox"/> Tlaxcala |
| <input type="checkbox"/> Chihuahua | <input type="checkbox"/> Jalisco | <input type="checkbox"/> Querétaro | <input type="checkbox"/> Veracruz |
| <input type="checkbox"/> Coahuila | <input type="checkbox"/> México | <input type="checkbox"/> Quintana Roo | <input type="checkbox"/> Yucatán |
| <input type="checkbox"/> Colima | <input type="checkbox"/> Michoacán | <input type="checkbox"/> San Luis Potosí | <input type="checkbox"/> Zacatecas |

- No especifica
- No aplica porque el programa es nuevo

6.3 ¿El programa focaliza a nivel municipal?

- Sí
- No / No especifica

6.4 ¿El programa focaliza a nivel localidad?

- Sí
- No / No especifica

6.5 ¿El programa focaliza con algún otro criterio espacial?

- Sí

Especifique: Intenta focalizar por zonas urbano marginadas, rurales e indígenas.

- No

6.6 El programa tiene focalización: (marque sólo una opción)

- Rural
- Urbana



- Ambas
- No especificada

6.7 El programa focaliza sus apoyos en zonas de marginación: (puede seleccionar varias)

- Muy alta
- Alta
- Media
- Baja
- Muy baja
- No especificada

6.8 ¿Existen otros criterios de focalización?

- No → pase a la sección VII
- Sí

6.9 Especificar las características adicionales para focalizar (en un espacio máximo de 900 caracteres).

Con algún grado de desnutrición o en riesgo de y que asistan a planteles públicos por zonas urbano-marginadas, rurales e indígenas.

VII. POBLACIÓN OBJETIVO

7.1 Describe la población objetivo del programa (en un espacio máximo de 400 caracteres):

Niños con algún grado de desnutrición y en riesgo, que asisten a planteles públicos de educación
Preescolar y primaria, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas preferentemente.



VIII. PRESUPUESTO (PESOS CORRIENTES)

8.1 Indique el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del año en curso (\$):¹⁰⁷

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

8.2 Indique el presupuesto modificado del año en curso (\$):¹⁰⁸

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

IX. BENEFICIARIOS DIRECTOS

9.1 El programa beneficia exclusivamente a: (marque sólo una opción)

Adultos y adultos mayores

Mujeres

Jóvenes

Migrantes

Niños

Otros

Discapacitados

Especifique: _____

Indígenas

No aplica

En el siguiente cuadro deberá responder las preguntas para cada uno de los tipos de beneficiarios identificados por el programa. En consecuencia, podrá tener hasta cinco tipos de beneficiarios identificados en la pregunta 9.2 y en el resto de las preguntas que ahondan sobre las características de cada uno de ellos (preguntas 9.3 a 9.10). Un mismo tipo de beneficiario no podrá ocupar más de un renglón. Para mayor claridad sobre el llenado de este cuadro puede consultar el ejemplo que se encuentra en la página de internet del Coneval.

9.2 ¿A quiénes (o a qué) beneficia directamente el programa? (puede escoger varias)	9.3 Los beneficiarios directos ¿son indígenas?	9.4 Los beneficiarios directos ¿son personas con discapacidad?	9.5 Los beneficiarios directos ¿son madres solteras?	9.6 Los beneficiarios directos ¿son analfabetos?	9.7 Los beneficiarios directos ¿son migrantes?	9.8 Los beneficiarios directos ¿se encuentran en condiciones de pobreza? Sí.... 01 No.... 02	9.8.1 ¿en qué tipo de pobreza? Alimentaria..... 01 Capacidades....02 Patrimonial.....03 No es-pefica.....04	9.9 Los beneficiarios directos ¿tienen un nivel de ingreso similar? Sí.... 01 No...02	9.10 Los beneficiarios directos ¿forman parte de algún otro grupo vulnerable? Sí.... 01 (especifique) No....02	
Individuo y/u hogar.....01 Empresa u organización.....02 Escuela....03 Unidad de salud.....04 Territorio...05	Sí.... 01 No.... 02	Sí.... 01 No.... 02	Sí... 01 No... 02	Sí ... 01 No ...02	Sí.... 01 No.... 02	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;"> Pase a la pregunta 9.9 </div>				
Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Especifique
01	01	02	02	02	02	01	01	02	01	En riesgo de desnutrición

(preferentemente)

¹⁰⁷ El formato que deberá ser entregado en agosto de 2007 indicará el presupuesto de 2007. En cambio, el formato que deberá ser entregado en marzo 2008 señalará el presupuesto de 2008.

¹⁰⁸ Ibid.



En el siguiente cuadro deberá identificar el (los) tipo(s) de apoyo(s) que ofrece el programa para cada tipo de beneficiario señalado en la pregunta 9.2 de la sección anterior. Cabe señalar que un mismo tipo de beneficiario puede recibir más de un tipo de apoyo y, por tanto, ocupar tantos reglones como apoyos entreguen a cada tipo de beneficiario. Para mayor claridad sobre el llenado de este cuadro puede consultar el ejemplo que se encuentra en la página de internet del Coneval.

X. APOYOS

Tipo de beneficiario (se deberán utilizar los códigos identificados en la pregunta 9.1)	10.1 ¿De qué manera se entrega(n) el(los) apoyo(s)?	10.2 ¿Qué apoyo(s) recibe(n) los beneficiarios directos?	10.3 ¿El beneficiario debe pagar monetariamente el (los) apoyo(s)?	10.4 ¿El beneficiario debe pagar en especie el (los) apoyo(s)?	10.5 ¿El beneficiario adquiere alguna corresponsabilidad al recibir el (los) apoyo(s)?		
	En: Especie.....01 Monetario.....02 Ambos.....03	Albergue..... 01 Alimentos..... 02 Asesoría jurídica..... 03 Beca..... 04 Campañas o promoción..... 05 Capacitación..... 06 Compensación garantizada al ingreso..... 07 Deducción de impuesto..... 08 Fianza..... 09 Financiamiento de investigación..... 10 Guarderías..... 11 Libros y material didáctico..... 12 Microcrédito..... 13 Obra pública..... 14 Recursos materiales..... 15 Seguro de vida y/o gastos médicos..... 16 Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios..... 17 Pensión..... 18 Terapia o consulta médica..... 19 Tierra, lote, predio o parcela..... 20 Vivienda..... 21 Otro:..... 22 Especifique	No.....01 Sí, debe pagar el costo total del apoyo.....02 Sí, debe pagar una parte del costo total del apoyo.....03	No.....01 Sí, debe pagar el costo total del apoyo.....02 Sí, debe pagar una parte del costo total del apoyo.....03	No.....01 Sí02 (especifique)		
Código pregunta 9.2	Código	Código	Especifique	Código	Código	Código	Especifique
03	01	02, 07	Desayunos escolares	01, 03	01	01	



Anexo II: Objetivos Estratégicos del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1

Coordinar el sistema nacional de asistencia social pública y privada para brindar servicios en la materia por medio de programas, lineamientos y mecanismos de y seguimiento y operación.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2

Fortalecer e impulsar el desarrollo integral de la familia, a través de la promoción y aplicación de políticas públicas, programas y acciones.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3

Promover la igualdad de oportunidades para el desarrollo de la persona, la familia y la comunidad, en situación de riesgo o vulnerabilidad social

OBJETIVO ESTRATÉGICO 4

Prevenir los riesgos y la vulnerabilidad social con la participación corresponsable del individuo, la familia y la comunidad, bajo el principio del desarrollo humano sustentable.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 5

Profesionalizar los servicios de asistencia social mediante el diseño y la aplicación de modelos de atención, criterios normativos de calidad, competencias laborales, investigaciones y sistemas de información.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 6

Difundir y promover el respeto a los Derechos de la Infancia en coordinación con organismos internacionales, gobiernos, iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil.



Anexo III. Entrevistas y/o talleres realizados

Para la Evaluación de Consistencia y Resultados de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria de 2007 se realizaron dos sesiones participativas y un taller. A continuación se detallan las fechas, conclusiones y contenidos de cada uno de ellos.

Fecha	Lugar	Contenidos	Conclusiones generales
13/09/07	SNDIF, instalaciones de Emiliano Zapata	<ul style="list-style-type: none"> Se revisaron los requerimientos de información por parte del ITESM y se entregaron algunos de los documentos requeridos. Se resolvieron preguntas al Evaluador sobre cuestiones administrativas y de operación del Programa. Se explicaron los objetivos de la Primera entrega de la Evaluación de Diseño. 	<ul style="list-style-type: none"> El DIF cuenta con información relativa a Talleres de Focalización, Índices de desempeño, Cédulas de levantamiento de información para los Programas. Se explicó al Evaluador que los Programas funcionan de manera descentralizada y que cada estado genera modelos propios de atención. Se definieron las fechas para la capacitación de SEDIF sobre la Metodología del Marco Lógico.
19/09/07	Instalaciones del CIAD en Hermosillo, Sonora.	<ul style="list-style-type: none"> Se otorgaron 2 horas al Tec y al Coneval para la revisión de la Metodología y los contenidos y propósitos de la Evaluación dentro del Seminario de Calidad de los SEDIF 	<ul style="list-style-type: none"> Se realizó el curso de Metodología del Marco Lógico por parte del ITESM. Se llevó a cabo la plática sobre los contenidos y propósitos de la evaluación, especificando qué se requería de los estados. Se realizó una sesión sobre explicación de preguntas relacionadas a la Evaluación de diseño.
09/10/07	Instalaciones de Coneval	<ul style="list-style-type: none"> Se realizó una presentación sobre los Resultados de la Evaluación preliminar de diseño y se discutieron con los puntos esenciales. Se revisaron los comentarios realizados por el Coneval, SNDIF y CEPAL a la entrega preliminar de diseño. 	<ul style="list-style-type: none"> Se retomaron y discutieron los modelos de atención. Se presentaron las debilidades de las Matrices de Marco Lógico y se acordó la urgencia de una sesión participativa entre SNDIF y el equipo evaluador.
18/12/07	Instalaciones del SNDIF	<ul style="list-style-type: none"> Indagar sobre la información con la que el SNDIF cuenta para la resolución de preguntas de la 35-100 con base en los requerimientos de información presentados. 	<ul style="list-style-type: none"> El SNDIF cuenta con poca información a nivel nacional. No obstante, se acordó la presentación de documentaciones específicas que pueden ayudar a resolver problemáticas



Fecha	Lugar	Contenidos	Conclusiones generales
			específicas en la investigación.
29/01/08	Sala de Juntas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> Informe preliminar final de la Evaluación de Consistencia y Resultados de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Segunda sesión participativa para presentar el informe preliminar final de la Evaluación de Consistencia y Resultados de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria. A dicha sesión asistieron representantes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), así como de la institución a cargo de la evaluación el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y representantes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
12/02/08	Instalaciones del SNDIF	<ul style="list-style-type: none"> Indagar sobre preguntas específicas sobre documentos entregados y petición de información adicional. 	<ul style="list-style-type: none"> El equipo evaluador aclaró dudas sobre la información entregada y sobre el funcionamiento del Programa en algunos datos específicos que no se encuentran en papel.

Anexo IV: Bases de datos de gabinete utilizadas

Autor	Título	Año	Resumen de resultados	Sustento para los programas
Pollitt, E. et al.	School Breakfast and Cognition Among Nutritionally At-risk Children in the Peruvian Andes	1996	Se efectuaron dos estudios para probar en qué medida los desayunos escolares influyen en el rendimiento académico de los niños. El primer estudio investigó sobre si el consumo del desayuno tenía un efecto en el estatus nutricional del niño y si éste estaba relacionado con el su aprendizaje, así como los niveles consumidos de glucosa. En el segundo estudio se enfocó en analizar los índices de inasistencia escolar y el consumo de hierro, proteínas y kilocalorías. Los resultados obtenidos con los dos estudios demostraron que el cerebro es sensible al consumo de nutrientes en el corto plazo y que la memoria es estimulada.	Desayunos e ingesta de glucosa Programas en el mundo
Domel Baxter, S., et al.	Low accuracy and low consistency of fourth-graders' school breakfast and school lunch recalls	2002	El objetivo del documento es determinar la consistencia y precisión de los desayunos escolares en el 4° grado. Los resultados obtenidos son que el 51% son omitidos, el 39% consumieron un <i>luch/snack</i> y el porcentaje restante tuvo un desayuno incompleto (no incluye todos los elementos de un buen desayuno).	Desayunos escolares
Rosenbaum, D. y Neuberger, Z.	Food nutrition Programs : Reducing Hunger, Bolstering Nutrition	2005	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Food Stamp Program</i> • <i>The Special Supplemental Nutrition Program for Women (WIC)</i> 	Programas en el mundo
Florencio, C.	Child, School, Home: Determinants of Academic Performance	1995	Se enfoca en los factores que determinan el comportamiento escolar, en particular sobre la relación entre salud, estatus nutricional y desempeño académico. La salud y nutrición están relacionadas con el ausentismo, abandono e índices de reprobación escolar. En la malnutrición se pueden incluir otros problemas nutricionales como la anemia, deficiencia de la vitamina A, bocio, deficiencias auditivas y visuales. Estos pueden diferir de acuerdo a la región, frado y sexo de los alumnos.	Nutrición y Salud Desayunos y nutrición
Wyon, D.P. et al.	An experimental study of the effects of energy intake at breakfast on the test performance of 10-year-old children in school.	1997	El rendimiento físico voluntario y el desempeño en el examen de creatividad fueron mucho mejores en aquellos niños que consumieron un desayuno con más del 20% de nutrientes energéticos recomendados que aquellos niños que consumieron un desayuno con un valor energético menor del 10% recomendado.	Desayunos y su valor energético
Food Research & Action Center (FRAC)	Child Nutrition Fact Sheet: Breakfast for Learning		Los niños que desayunan en la escuela – cerca de su clase y aplicación de exámenes- se desempeñan mejor en los exámenes estándar que aquellos que no desayunan o que lo hacen en sus casas. Dar el desayuno en la escuela mejora la rapidez y memoria en los exámenes de conocimiento de los niños. Asimismo,	Desayunos y nivel de aprendizaje



Autor	Título	Año	Resumen de resultados	Sustento para los programas
			<p>mejora su comportamiento dentro del aula. Las escuelas que proveen al estudiante un tiempo libre para desayunar tienen mejores cambios académicos positivos y de desempeño. Los niños reportan que desayunar incrementa sus niveles de energía y concentración en las clases.</p>	
Rampersaud, G. et al.	Breakfast Habits, Nutritional Status, Body Weight, and Academic Performance in Children and Adolescents	2005	<p>Existe evidencia de que el consumo del desayuno puede mejorar funciones cognitivas relacionadas con la memoria, exámenes y asistencia escolar. La ingesta de micronutrientes puede jugar un papel importante en el riesgo de adquirir enfermedades crónicas. La inclusión de cereales listos para consumir tiene un impacto positivo en el total de macronutrientes e ingesta de micronutrientes en adultos y niños. El desayuno puede mantener el abastecimiento de nutrientes al sistema nervioso central. Varios estudios experimentales han demostrado que no existe una relación significativa entre desempeño en los exámenes y la concentración de glucosa en la sangre.. Las estadísticas sugieren que los niños pueden beneficiarse de los desayunos en un corto plazo.</p>	Desayuno, nutrición e ingesta de glucosa.
Alaimo, K. et al.	Food Insufficiency and American School-Aged Children's Cognitive Academic and Psychosocial Development.	2001	<p>Los resultados negativos en los ámbitos académicos y psicosociales están asociados con el nivel de insuficiencia de los grupos alimentarios. Esto fomenta a que los programas de salud pública y seguridad alimentaria crezcan.</p>	Deficiencias alimentarias.
Trockel, M.T. et al.	Health-Related Variables and Academic Performance Among First-Year College Students: Implications for Sleep and Other Behaviors	2000	<p>El estudio es sobre el efecto de varios comportamientos de salud y variables relacionadas con la salud. Se demostró que aquellos niños que se levantaban más tarde pertenecían a los niños con menor promedio escolar.</p>	Salud y comportamiento escolar
Taras, H.	Nutrition and Student Performance School	2005	<p>El documento presenta un estudio entre diferentes artículos, separándolos en cuatro categorías: insuficiencia alimentaria, deficiencia de hierro y su suplemento, deficiencia y suplemento de micronutrientes, y la importancia del desayuno. Los estudios indican que no hay efectos de los suplementos multivitamínicos sobre la inteligencia y el desempeño de la mayoría de los niños.</p>	
Ávila Abelardo, Shamah Teresa	Diagnóstico de la magnitud de la desnutrición infantil en México		<p>La desnutrición suele dejar secuelas permanentes ya sea, deteniendo el crecimiento o produciendo alteraciones orgánicas. En México, la desnutrición infantil esta reforzada por un círculo vicioso de infecciones virales, bacterianas y parasitosis, alteraciones en la alimentación, biodisponibilidad de nutrimentos, debilitamiento del sistema inmunológico, vómito, anorexia, conducentes a un estado de desnutrición que, favorece la presencia</p>	Tipos de desnutrición, distinciones, medidas y tendencias en México



Autor	Título	Año	Resumen de resultados	Sustento para los programas
			de episodios infecciosos más frecuentes. De 1988 a 1999 reportes de la ENN muestran una disminución del 47.2% en los niveles de desnutrición infantil. No obstante, se debe ajustar esta cifra debido a la sobreestimación de desnutrición plasmada en 1988. Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán los estados más problemáticos.	
Papamandjaris, Andrea	Breakfast and learning in children: a review of the effect s breakfast on scholastic performance	2000	El desayuno confiere mejoras en el desempeño académico tanto a niños bien alimentados, como a los mal alimentados. Los participantes de los programas de desayunos escolares, no sólo mejoraron su desempeño escolar, también mejoraron tanto su capacidad cognitiva, como su conducta. La presencia de programas de desayunos escolares, no garantiza la participación estudiantil.	Desayunos escolares, desempeño académico y participación
Villalpando Hernández, Shamah Teresa y Rivera Juan	Impacto de la leche fortificada en el estado de nutrición de los niños beneficiarios del programa de abasto.	2004	La ENN de 1999, de México mostró que la anemia afecta al 50% de los niños menores de 2 años. 31% a menores de 5 años y 26% a mujeres embarazadas. Durante los 6 meses de intervención del programa, la anemia disminuyó 36.8% en niños de entre 12 y 23 meses tratados con leche fortificada, cerca de 25% más que los tratados con leche sin fortificar. Algunas mejoras adicionales fueron crecimiento físico, capacidad de pensamiento creativo, mejora en su desempeño social y menor carga de enfermedades	Anemia, alimentación y captura y fijación de micronutrientes
Korol, Donna y Gold Paul	Glucose, memory and aging	1998	Los niveles de glucosa circulante regulan diversas funciones cerebrales, incluyendo el aprendizaje y la memoria. El estudio muestra que la ingesta adecuada de glucosa mejora, de manera específica, ciertas funciones cognitivas, incluyendo la memoria, en adultos jóvenes saludables. Aunque no tiene efectos concluyentes en las pruebas de IQ, ni de carácter motriz.	Glucosa, neurotransmisores y facultades cognitivas.
Benton David, y Parker Pearl	Breakfast, blood glucose and cognition	1998	El desayuno, independientemente de su composición, facilita la memoria. De hecho, lo niveles de glucosa en sangre están correlacionados con los niveles de memoria aún para aquellos que no habían desayunado.	Desayunos, niveles de glucosa y capacidades cognitivas.

Anexo V: Modelo teórico para el Programa de Desayunos Escolares



En este Anexo se presenta el modelo general de atención del Programa, este modelo fue elaborado por el equipo evaluador y responde a las necesidades que creemos debe cumplir el Programa para ofrecer sus servicios. Es importante que se aclare que lo que se presentará a continuación son propuestas basadas en el análisis de evaluaciones sobre programas de desayunos escolares en diversos países y sobre todo siguiendo la lógica vertical de la matriz de indicadores que debería tener el Programa.

Los programas desayunos escolares a nivel internacional tienen multi-impactos sobre los beneficiarios que atienden; esto puede traducirse en que para diversas problemáticas relacionadas con niños escolarizados, el desayuno escolar es una alternativa de solución viable en diferentes magnitudes. A continuación se presenta una pequeña síntesis en donde se demuestran las diferentes visiones sobre las características que debe tener un desayuno¹⁰⁹ y cómo afecta éste a los beneficiarios en términos del Propósito y el Fin de cada programa.

Modelo general



El desayuno escolar es una dieta (que implica la ingesta de alimentos y nutrientes) proporcionada dentro del esquema escolar que tiene muchos efectos sobre la población beneficiada. Por un lado, tenemos los efectos directos endógenos provocados por la ingesta

¹⁰⁹ Para muchos autores, desayuno no implica la ingesta de cualquier alimento por la mañana; sino el efecto que tiene sobre medidas de rendimiento tanto físico como mental; en donde se requiere la medición de un mínimo de calorías o grupos de alimentos contenidos. Véase el estudio de Devaney, Barbara and Stuart, Elizabeth (July 13th, 1998). "Eating Breakfast: Effects of the School Breakfast Program" **Report submitted to the U.S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service**. Princeton. Mathematica Policy Research. Estos modelos son importantes pues el análisis de la ingesta de desayunos por parte de las poblaciones beneficiarias tenderá a ser distinta si consideramos el desayuno como un elemento más complejo y será evidente que pocas personas comerán un desayuno completo.



del alimento en sí y por el otro, los efectos exógenos. En este modelo se muestran únicamente los más importantes.¹¹⁰

Los efectos endógenos se relacionan con los resultados generados por la ingesta de una dieta que provee energía y desata procesos metabólicos que afectan directamente a los órganos internos del individuo. En este sentido, la absorción de alimentos causa que se lleven señales por vías psicológicas, bioquímicas, osmóticas y hormonales al cerebro.¹¹¹ Éste, regula la ingesta de alimentos con procesos complejos relacionados con termogénesis, control del apetito y mecanismos de retroalimentación que le permiten conocer el estado de hambre o saciedad del individuo. El contenido específico del alimento afecta funciones bioquímicas y hormonales en el cuerpo y el cerebro, relacionando a la dieta con el comportamiento y los procesos cognitivos.¹¹²

Los efectos exógenos están relacionados con el entorno general del individuo, para aquéllos en situación de vulnerabilidad social (en términos de ingreso) un desayuno en la escuela implica una transferencia de ingresos pues los padres gastan relativamente menos en proveer alimentos al beneficiario en general. Por otro lado, también afecta favorablemente los entornos mejorando la asistencia del beneficiario a clases.¹¹³

Dentro del modelo del Programa Desayunos Escolares y el problema definido específicamente, nos concentraremos en los efectos endógenos que refieren únicamente a la nutrición y al desarrollo cognitivo relacionado al desempeño escolar. Las razones para ello se explicarán más adelante. En principio podemos decir que los alcances de los desayunos dependen del tipo de desayunos que se provean y los efectos que causa específicamente un alimento sobre el individuo, pues el modelo no se puede separar del componente y sus contenidos.

Modelo aplicable

El modelo de Desayunos Escolares del DIF identificó como problema focal en su árbol de problemas a la desnutrición (incluida como único Fin en la matriz de indicadores); adicionalmente en los objetivos del Programa, se mencionan también los elementos de desempeño escolar y el ausentismo. El modelo aplicable menciona que la alternativa para combatirlos es la entrega de desayunos escolares; para los cual se reparten entre los beneficiarios dos tipos de desayuno: el frío y el caliente. El equipo evaluador ha propuesto que se agregue dentro de la MML los derivados del objetivo. En este modelo nos concentraremos en el aprovechamiento escolar pues consideramos que independientemente de que exista una vinculación entre la desnutrición y este último objetivo; el aprovechamiento escolar puede ser mejorado a través de distintos mecanismos relacionados con la dieta y

¹¹⁰ Existen otros efectos del desayuno sobre la capacidad física del individuo, los comportamientos específicos, hormonales y efectos endógenos que se producen a largo plazo.

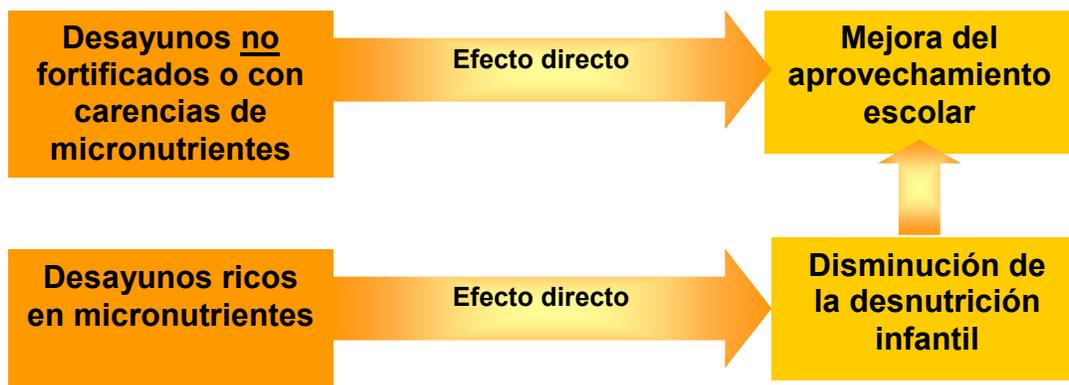
¹¹¹ Anderson, G.H. (1996) "Hunger, Appetite, and Food Intake". Ziegler, E.E. and Filer, L.J (editors) **Present Knowledge of Nutrition**. Washington D.C. ILSI Press.

¹¹² Briefel, Ronette *et al.* **Universal- Free School Breakfast Program Evaluation Design Project**. USDA. p. 17.

¹¹³ Véase los trabajos de Pollitt, Ernesto and Mathews, Rebeca. (1998) "Breakfast and cognition: an integrative summary". **American Society for Clinical Nutrition** y de Ahmed, Akhter. (November 5th, 2004) **Impact of Feeding Children in School: Evidence from Bangladesh**. International Food Policy Research Institute (IFPRI) in URL: http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp121947.pdf



aislados de la desnutrición. Las razones que explican lo anterior están asociadas directamente con los mecanismos expuestos en el modelo teórico y asociado directamente a uno de los tipos de desayunos que se entregan. Como se muestra en el diagrama siguiente, el esquema de desayunos¹¹⁴ actual, puede funcionar de esta manera:



Los desayunos no fortificados que no incluyen frutas, verduras, huevo y otras fuentes de micronutrientes tales como: hierro, zinc, ácido fólico, tiamina, vitaminas A, E, D, B₆ y B₁₂, fósforo, riboflavina, magnesio, etc. No disminuyen una desnutrición crónica o un riesgo fuerte de padecer anemia o deficiencias específicas de alguno de ellos.¹¹⁵ Esto se argumenta a partir de que la ingesta de grasas saturadas y calorías tiene un efecto de glucosa para el cuerpo y no de nutrición compleja.¹¹⁶

Si la desnutrición o el riesgo de tenerla fuera el único objetivo, los desayunos que no incluyan micronutrientes complejos deberían en principio ser fortificados para poder atacar cualquier tipo de desnutrición. Como ejemplo de ello, en desayunos fríos que incluyan leche y otro componente; la fortificación puede estar tanto en la leche o en los otros alimentos complementarios.¹¹⁷ En este sentido, un desayuno que no incluya micronutrientes complejos no puede asumir que disminuye la desnutrición, pues el aporte nutricional al cuerpo es principalmente de glucosa y otros macronutrientes, por lo que el modelo arriba presentado es más pertinente. El DIF tiene opciones para actuar dependiendo de lo que quiera lograr. Si su único objetivo es el de disminuir la desnutrición infantil bajo el siguiente esquema:

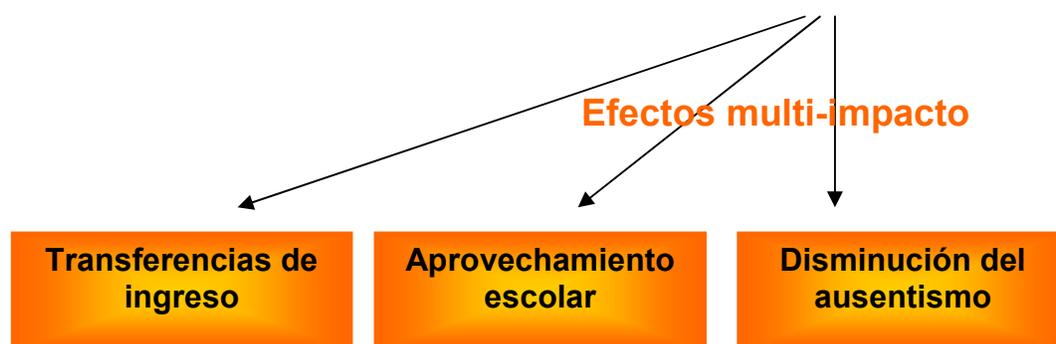


¹¹⁴ En un esquema más general, los desayunos calientes que incluyan frutas, cereales complejos, verduras, huevo, etc.; pueden estar en el tipo de desayunos ricos en micronutrientes; no obstante, si la composición no incorpora alimentos ricos en vitaminas, puede caer dentro de los desayunos no ricos en micronutrientes. Bajo el esquema actual del DIF, los desayunos fríos incluyen en su mayoría componentes que no están fortificados y los desayunos calientes son más complejos y tienen más posibilidades de contener fortificaciones.

¹¹⁵ El modelo debe considerar también diagnósticos sobre las conductas familiares, pues si existen niños que desayunan en su casa, un desayuno no fortificado podría tener implicaciones positivas en rendimiento escolar y la no fortificación no afectaría de maneras distintas a la desnutrición infantil.

¹¹⁶ Los principales hallazgos sobre cómo el efecto de glucosa afecta directamente procesos del cerebro como la memoria, se encuentran estudiados experimentalmente por Ernesto Pollitt en varios artículos citados anteriormente.

¹¹⁷ Muchos autores recomiendan los cereales "listos para comer" (ready-to-eat cereals) que incluyen micronutrientes como el hierro que es complicado de incluir incluso en una dieta blanceada. Véase el trabajo de Pollitt, Ernesto; et.al. (April 1986) "Iron Deficiency and Behavioral Development in Infants and Preschool Children". *The American Journal of Clinical Nutrition*.



Entonces, tendría que agregar fortificaciones a los alimentos que distribuye para que la congruencia entre lo que realiza (la entrega de los componentes) y el Fin fuera adecuada. Las ventajas de esto, es que la fortificación de los alimentos impacta positivamente en los niños en desnutrición o en riesgo y mejora también la nutrición de aquéllos que no están en riesgo.¹¹⁸

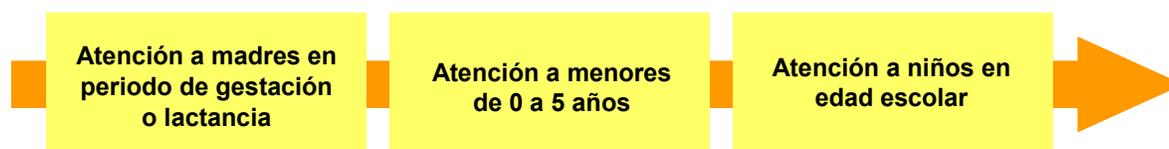
¹¹⁸ Véase los trabajos de Nicklas, Theresa *et. al.* (August, 1993) "Breakfast Consumption Affects Adequacy of Total Daily Intake in Children". *Journal of the American Dietetic Association*. Vol. 93, no. 8. y Sampson, Amy *et. al.* (1995). "The Nutritional Impact of Breakfast Consumption on the Diets on Inner-City African-American Elementary School Children". *Journal of the National Medical Association*. Vol. 87, no. 3.



Anexo VI: Complementariedades y sinergias dentro de la EIASA

Atención integral al problema de desnutrición en la infancia

El modelo general de una Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria puede estar integrado en varias perspectivas y enfoques. El equipo evaluador encuentra sinergias y complementariedades entre tres de estos programas. En principio, tres de los Programas atienden transversalmente (o lo pueden hacer) a la desnutrición infantil, mejorando cada una de las etapas donde se forjan las problemáticas relacionadas a ello. A saber, si el Programa atiende a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia (Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables) cuya nutrición afecta directamente al niño recién nacido o por nacer; adicionalmente la Estrategia atiende a niños de 0 a 5 años (Programa de menores de 0 a 5 años en riesgo no escolarizados) procurando mejorar su nutrición y finalmente a los niños en edad escolar (a través del Programa de Desayunos Escolares) procurando también tener mejoras en la nutrición.



Si siguiéramos una lógica secuencial, la nutrición de la madre y de la pequeña infancia afecta de manera sustantiva el crecimiento y desarrollo potencial de un niño pequeño.¹¹⁹ Es decir, los problemas de desnutrición - sobre todo cuando es severa- son también parte de problemas estructurales de la familia¹²⁰ y del entorno. Se podría esperar que si la misma familia es atendida durante estas tres etapas (gestación, primera infancia y niñez) cuando el niño recibe desayunos escolares, éste se encuentre en menor riesgo de padecer desnutrición o bien, estará en mejores condiciones nutricias que otro individuo que no tuvo atenciones en las primeras etapas.

Modelo de Atención Integral de la Familia

Una vez que se ha tomado en consideración el aporte de los programas que contempla la EIASA y ubicados los niveles de las problemáticas arriba expuestos, el equipo evaluador encuentra una potencial integración de la vertiente nutricional de dicha Estrategia dentro de un modelo de atención integral de la familia.

Este modelo hace asequible la meta de un mejor estado nutricional y alimentario en la dimensión de la unidad familiar como resultado de la suma total de acciones para superar las

¹¹⁹ Briefel, Ronette *et al.* **Universal- Free School Breakfast Program Evaluation Design Project.** USDA. p. 19.

¹²⁰ En el modelo puede incluirse también el Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo en términos de las familias con alto grado de vulnerabilidad social.



carencias alimenticias que en el trayecto de los individuos dentro del núcleo familiar son acumulables y derivan en el desigual acceso de oportunidades de estos a una dieta suficiente y nutritiva. El modelo es progresivo y en la medida que se incrementa el riesgo de vulnerabilidad nutricional/alimenticia, la respuesta de la EIASA se eficientiza y atiende con eficacia el problema de una forma integral, tal como se muestra en el cuadro abajo.

Caso	Atención de la EIASA
Caso 1 Mujer en periodo de gestación/lactancia	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Sujetos Vulnerables
Caso 2 Mujer en periodo de gestación/lactancia Niño menor de 5 años	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Sujetos Vulnerables • Programa de Atención a menores de 5 años
Caso 3 Mujer en periodo de gestación/lactancia Niño menor de 5 años Niño en edad escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Sujetos Vulnerables • Programa de Atención a menores de 5 años • Programa de Desayunos Escolares
Caso 4 Mujer en periodo de gestación/lactancia Niño menor de 5 años Niño en edad escolar Adultos mayores y/o discapacitados	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Sujetos Vulnerables • Programa de Atención a menores de 5 años • Programa de Desayunos Escolares

Este modelo resulta altamente eficaz para responder a las necesidades que se presentan de aquellas familias particularmente en situación de pobreza extrema, en donde las desventajas acumuladas en ingreso, posesión de bienes, participación en los roles familiares, educación, pueden derivar en la desigualdad de oportunidades en la alimentación y su correspondiente desarrollo como individuos.

Enfoque integral nutricional

El equipo evaluador considera que es importante incorporar dentro del modelo integral de la EIASA alimentos fortificados para TODOS los grupos que atiende. Las razones y los argumentos son fácilmente explicables. Los micronutrientes complejos mejoran de manera significativa la nutrición de cualquier individuo. Si los alimentos se adaptan a las necesidades de cada uno de los sujetos de atención de la EIASA y adicionalmente se fortifican, será mucho más sencillo atender fines de desnutrición a lo largo de los Programas. Como ejemplo de lo anterior, existe, entre los distintos programas que cuentan con alimentos fortificados, el



caso de la leche Liconsa donde las fortificaciones de hierro y zinc tuvieron un impacto positivo sobre el estado nutricional y la disminución de la prevalencia de anemia y deficiencias de hierro.¹²¹ En este sentido, fortificar alguno de los elementos de los entregables de cada Programa mejorará significativamente las deficiencias de dichos micronutrientes en la población que las tenga y tendrá impactos también positivos en las poblaciones que no tengan dichas deficiencias. Para lograr lo anterior, se sugiere que se tomen o se elaboren normas oficiales que señalen características mínimas de una fortificación para establecer la calidad nutrimental; adicionales y diferentes a las de la NOM 169.

¹²¹ Salvador Villalpando Hernández, Salvador; *et. al.* (Noviembre 2004). **Impacto de la leche fortificada Liconsa en el estado de nutrición de los niños beneficiarios del Programa de Abasto Social**. Instituto Nacional De Salud Pública (INSP). Cuernavaca, Morelos en URL: <http://www.sedesol.gob.mx/archivos/30140202/File/Informe%20Final.pdf>



Anexo VII: Acceso a la información y transparencia

Búsqueda de información – SNDIF

El reporte presentado a continuación trata sobre la búsqueda de información acerca de los cuatro programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF): Programa de Desayunos Escolares; Programa de Atención a Menores de 5 años en riesgo, no escolarizados; Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables; y Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo; para obtener información específica de cada estado fuera de la información entregada por el SNDIF. Dicho reporte fue generado debido a que la información es responsabilidad de los Programas nacionales y las instituciones que los llevan a cabo, siguiendo la Ley de Acceso a la Información y Transparencia.

Información que se buscaba de los programas:

- Desayunos Escolares:
 - Total de beneficiarios,
 - Número de niños indígenas atendidos en el programa,
 - Distribución de los beneficiarios atendidos de acuerdo al nivel de marginación (alta, media o baja), y
 - Distribución de beneficiarios atendidos según la población (rural, indígena o urbano-marginada).
- Atención a Menores de 5 años en riesgo, no escolarizados:
 - Total de beneficiarios,
 - Número de niños indígenas atendidos por el programa,
 - Distribución de los beneficiarios atendidos según el nivel de marginalidad (alta, media o baja), y
 - Distribución de los beneficiarios según la población (rural, indígena o urbano-marginada).
- Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables
 - Total de beneficiarios y
 - Distribución de los beneficiarios según características (mujeres embarazadas, adultos mayores y discapacitados)
- Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo
 - Total de beneficiarios

Búsqueda de información:

La búsqueda comenzó desde la página principal del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) [www.dif.gob.mx, que se redirecciona a <http://dif.sip.gob.mx>]. En esta página principal se presentan las últimas noticias relevantes relacionadas con el DIF,



algunas ligas de interés general, tanto externas como internas, un buscador y una sección donde se pregunta si se encontró la información que se deseaba y, en caso de que no, un lugar para especificar qué información no se encontró.

En la parte izquierda de la página hay una columna con las diferentes secciones de la página y del DIF. Entre ellas se encuentran “Infancia y Adolescencia” y “Familias y Población Vulnerable”, que fueron las ligas utilizadas en esta búsqueda.

Primeramente se ingresó a la sección de Infancia y Adolescencia. Al ingresar a esta sección, hay una pequeña introducción sobre el objetivo del programa general y en una columna que aparece en la parte derecha de la página se enlistan las diferentes estrategias del programa, dentro de las cuales no aparece- al menos con el nombre específico – el programa de Asistencia a Menores de 5 años en Riesgo. Hasta abajo de la lista se encuentra Desayunos Escolares. Se da click en este enlace y fácilmente lleva al usuario a la siguiente página, donde se detalla el Objetivo del Programa, la Población Objetivo, las Modalidades del Programa (desayunos calientes y fríos) y cómo opera cada una de éstas.

A la derecha, debajo de la columna de las diferentes estrategias del programa de Infancia y Adolescencia hay un enlace a Estadísticas Nacionales, sección que se detalla más adelante.

La sección de Familias y Población Vulnerable es similar. Aparece en la primera página una breve presentación del programa general y en una columna a la derecha las diferentes estrategias que implementa. Aquí hay un enlace a “Protección a la Familia con Vulnerabilidad”, que es lo más cercano que se detalla en esta página los programas relacionados con la familia, pero no tan ampliamente como los programas infantiles y de adolescentes. Aparece también en esta parte el enlace a Estadísticas Nacionales.

Servicio Nacional de Información de la Asistencia Social

Cuando se da click en el enlace de Estadística Nacionales desde cualquiera de las páginas mencionadas, se abre en otra ventana la página principal del Servicio Nacional de Información de la Asistencia Social (SNIAS) [<http://snias.dif.gob.mx/EstadisticasSNIAS/Estadisticas.aspx?ideModulo=4>], la cual está dividida en tres secciones: Estadísticas Zona NORTE, Estadísticas Zona CENTRO y Estadísticas Zona SUR.

Al dar click en cualquiera de las tres secciones se abre una página que despliega los una tabla de los diferentes estados de la zona elegida y diversos programas que tiene el DIF, como Madres Adolescentes, Menores Fronterizos, Trabajo Social, Violencia Familiar, entre otros. Aquí se encuentran estadísticas de los cuatro programas de la EIASA sobre los cuales se buscaba información.

Esta página supondría ser un compilado de toda la información necesaria para el usuario sobre los programas de Asistencia Social. Sin embargo, muchos de los enlaces no están disponibles, lo que hace que mucha información quede inaccesible para el usuario. En la tabla los enlaces disponibles están marcados en verde y los de color rojo son a los que no se



puede acceder. A continuación se presentan en una tabla los estados que están disponibles y los que no en cada zona y para cada programa.

Programa de Desayunos Escolares

Zona	Disponibles	No Disponibles
Norte	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California • Coahuila • Sinaloa • Sonora 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California Sur • Chihuahua • Durango • Nuevo León • Tamaulipas
Centro	<ul style="list-style-type: none"> • Hidalgo • México • Morelos • Querétaro • San Luis Potosí • Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes • Colima • Guanajuato • Jalisco • Michoacán • Nayarit
Sur	<ul style="list-style-type: none"> • Campeche • Chiapas • Quintana Roo • Tabasco • Yucatán 	<ul style="list-style-type: none"> • Guerrero • Oaxaca • Puebla • Tlaxcala • Veracruz

Programa de Asistencia a Menores de 5 años en Riesgo

Zona	Disponibles	No Disponibles
Norte	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California • Coahuila 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California Sur • Chihuahua • Durango • Nuevo León • Sinaloa • Sonora • Tamaulipas
Centro	<ul style="list-style-type: none"> • Colima • Hidalgo • México • Morelos • San Luis Potosí • Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes • Guanajuato • Jalisco • Michoacán • Nayarit • Querétaro
Sur	<ul style="list-style-type: none"> • Campeche • Quintana Roo • Tabasco • Tlaxcala 	<ul style="list-style-type: none"> • Chiapas • Guerrero • Oaxaca • Puebla • Veracruz • Yucatán

Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables



Zona	Disponibles	No Disponibles
Norte	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California • Sinaloa • Sonora 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California Sur • Coahuila • Chihuahua • Durango • Nuevo León • Tamaulipas
Centro	<ul style="list-style-type: none"> • Colima • Hidalgo • México • San Luis Potosí • Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes • Guanajuato • Jalisco • Michoacán • Morelos • Nayarit • Querétaro
Sur	<ul style="list-style-type: none"> • Campeche • Chiapas • Quintana Roo • Tlaxcala • Yucatán 	<ul style="list-style-type: none"> • Guerrero • Oaxaca • Puebla • Tabasco • Veracruz

Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo

Zona	Disponibles	No Disponibles
Norte	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California • Sonora 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California Sur • Coahuila • Chihuahua • Durango • Nuevo León • Sinaloa • Tamaulipas
Centro	<ul style="list-style-type: none"> • Hidalgo • México • Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes • Colima • Guanajuato • Jalisco • Michoacán • Morelos • Nayarit • Querétaro • San Luis Potosí
Sur	<ul style="list-style-type: none"> • Campeche • Quintana Roo • Yucatán 	<ul style="list-style-type: none"> • Chiapas • Guerrero • Oaxaca • Puebla • Tabasco • Tlaxcala • Veracruz



- En los enlaces que sí están disponibles se presenta la información de cada uno de los programas desglosada, en el caso de los desayunos, por ejemplo, en desayunos fríos y calientes.
- Existen, sin embargo, enlaces que se marcan como disponibles pero, al acceder a las páginas, no se abre la información adecuadamente. Por ejemplo, el estado de Campeche en el rubro de Desayunos Escolares.
- Existe, también, información que convendría revisar. Por ejemplo, el estado de Chiapas dice que se otorga con recursos federalizados solamente dos desayunos.

Para conseguir la información que no está disponible en la página del SNIAS se debe ingresar a la página de la Coordinación Estatal del DIF de cada una de las entidades. Las páginas de los centros estatales del DIF presentan formatos muy diversos y cada uno tiene una estructura particular. En la mayoría de los casos es fácil encontrar la información relativa a los objetivos y población objetivo de los programas de Asistencia Alimentaria, pero en la mayoría no se encuentra fácilmente la información estadística. En muchos casos la investigación tuvo que valerse de buscadores para acceder a las páginas donde se presentaba la información sobre el número de beneficiarios atendidos.

En el caso de los programas de Desayunos Escolares y Asistencia Alimentaria a Menores de 5 años en riesgo, no escolarizados no se encontró la distribución ni por nivel de marginación de las comunidades ni por población (rural, indígena o urbano-marginada). Lo más cercano que pudo encontrarse fue una presentación del DIF donde se divide a los estados en estos niveles de marginación [\[http://www.dif.gob.mx/edif/Alimentacion/Ponencias/1A.%20PLENARIA/Programa%20de%20Desayunos%20Escolares%20en%20M%E9xico/Programa%20de%20Desayunos%20Escolares%20en%20M%E9xico.ppt\]](http://www.dif.gob.mx/edif/Alimentacion/Ponencias/1A.%20PLENARIA/Programa%20de%20Desayunos%20Escolares%20en%20M%E9xico/Programa%20de%20Desayunos%20Escolares%20en%20M%E9xico.ppt) y de ahí, sumando la información proporcionada por los centros estatales del DIF y la obtenida en el SNIAS, se pudo obtener un estimado de cada uno de los niveles de marginación, siendo el resultado vago y poco veraz.



Anexo VIII: Población atendida a nivel nacional desagregado por entidad federativa y componentes 2006-2007

Población de beneficiarios y distribución de productos resultado de la sumatoria, de acuerdo al tipo de aportaciones, por entidad federativa.

Cuadro No. 1					
Cobertura Anual del Programa <i>Desayunos Escolares</i>					
Por entidad federativa 2007					
Entidad Federativa	Población Potencial (PP)*	Población Objetivo (PO)*	Población Atendida (PA)*	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura PA/PO x100)
Aguascalientes	58,507	56,240	55,646	95%	99%
Baja California	117,735	38,065	42,468	36%	112%
Baja California Sur	22,069	23,814	21,164	96%	89%
Campeche	57,369	26,700	27,486	48%	103%
Coahuila	110,853	93,616	96,142	87%	103%
Chiapas	29,609	35,131	71,064	240%	202%
Colima	601,500	860,011	846,528	141%	98%
Chihuahua	147,515	170,259	180,180	122%	106%
Distrito Federal	363,830	628,843	587,630	162%	93%
Durango	74,654	127,167	122,730	164%	97%
Guanajuato	297,467	146,905	232,417	78%	158%
Guerrero	368,631	130,099	197,594	54%	152%
Hidalgo	188,113	191,045	168,897	90%	88%
Jalisco	353,047	153,084	158,317	45%	103%
México	796,856	640,009	640,695	80%	100%
Michoacán	260,358	133,741	143,198	55%	107%
Morelos	96,072	82,606	99,627	104%	121%
Nayarit	50,828	77,255	77,255	152%	100%
Nuevo León	166,576	73,641	73,655	44%	100%
Oaxaca	436,853	288,264	263,107	60%	91%
Puebla	467,069	447,257	483,977	104%	108%



Querétaro	97,745	96,847	96,943	99%	100%
Quintana Roo	81,274	48,092	66,683	82%	139%
San Luis Potosí	163,166	74,181	79,198	49%	107%
Sinaloa	143,329	108,922	112,829	79%	104%
Sonora	101,962	189,349	171,535	168%	91%
Tabasco	159,754	147,917	142,889	89%	97%
Tamaulipas	128,868	188,271	163,254	127%	87%
Tlaxcala	78,261	88,543	87,494	112%	99%
Veracruz	548,432	504,086	496,214	90%	98%
Yucatán	148,411	107,005	106,077	71%	99%
Zacatecas	78,500	54,885	45,553	58%	83%
Total	6,795,217	6,031,850	6,158,446	91%	102%

Fuente: Información proporcionada por el SNDIF. Información obtenida de la sumatoria del total de beneficiados por Ramo33 y otras aportaciones por entidad federativa

Cuadro No. 2
Distribución Anual del Programa *Desayunos Escolares*
Por entidad federativa 2007

Entidad Federativa	Desayunos Potencial (PP)*	Desayunos Objetivo (PO)*	Desayunos otorgados (PA)*	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura PA/PO x100)
Aguascalientes	11,393,794	10,952,313	9,140,384	80%	83%
Baja California	25,808,938	8,344,309	10,118,676	39%	121%
Baja California Sur	5,105,596	5,509,296	4,021,090	79%	73%
Campeche	14,686,683	6,835,302	5,909,778	40%	86%
Coahuila	21,514,458	18,169,084	19,596,852	91%	108%
Chiapas	5,562,872	6,600,333	6,213,288	112%	94%
Colima	122,286,290	174,842,152	171,984,748	141%	98%
Chihuahua	29,040,129	33,517,563	35,561,157	122%	106%
Distrito Federal	63,670,196	110,047,431	113,999,997	179%	104%
Durango	11,109,425	18,924,000	12,853,787	116%	68%
Guanajuato	48,197,308	23,802,390	31,444,773	65%	132%
Guerrero	55,512,099	19,591,593	45,458,760	82%	232%



Hidalgo	28,517,987	28,962,479	32,646,809	114%	113%
Jalisco	66,766,205	28,950,360	30,323,271	45%	105%
México	152,444,122	122,438,195	126,469,458	83%	103%
Michoacán	29,862,261	15,339,681	15,538,796	52%	101%
Morelos	16,274,721	13,993,563	15,179,026	93%	108%
Nayarit	10,216,428	15,528,255	13,519,625	132%	87%
Nuevo León	27,732,118	12,259,995	14,067,006	51%	115%
Oaxaca	62,323,667	41,125,206	59,391,240	95%	144%
Puebla	92,464,647	88,542,508	94,955,379	103%	107%
Querétaro	23,423,496	23,208,300	23,266,080	99%	100%
Quintana Roo	11,297,088	6,684,789	8,393,400	74%	126%
San Luis Potosí	32,306,776	14,687,796	15,522,507	48%	106%
Sinaloa	17,547,856	13,335,386	19,951,932	114%	150%
Sonora	16,180,330	30,047,757	27,333,789	169%	91%
Tabasco	30,353,314	28,104,280	37,054,945	122%	132%
Tamaulipas	22,962,950	33,547,953	16,569,310	72%	49%
Tlaxcala	12,139,162	13,734,016	103,350,541	851%	753%
Veracruz	87,422,423	80,353,480	15,091,256	17%	19%
Yucatán	23,002,797	16,585,120	8,062,676	35%	49%
Zacatecas	6,658,762	4,655,620	1,170,103,786	17572%	25133%
Total	1,204,536,809	1,069,220,505	2,331,067,188	194%	218%

Fuente: Información proporcionada por el SNDIF. Información obtenida de la sumatoria del total de beneficiados por Ramo33 y otras aportaciones por entidad federativa


Anexo IX: Proyectos de presupuesto (fuentes de presupuesto de financiamiento)

Este anexo está basado en la información proveniente de los proyectos de presupuesto 2007

Cuadro1: Desayunos escolares fríos para 2007

Estado	Ramo 33	Cuota de Rec.	Estatal	Municipal	Otros Recursos	Total	Observaciones
Baja California	\$ 35,460,960.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 35,460,960.00	
Chiapas	\$18,418,737.14	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 18,418,737.14	
Coahuila	\$ 30,021,620.64	\$ 1,790,379.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 31,811,999.64	
Colima	\$ 4,518,358.46	\$ 328,650.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 4,847,008.46	
Durango	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 25,424,242.50	
Guanajuato	\$66,010,809.65	\$ -	\$ 4,371,644.25	\$ -	\$ -	\$ 70,382,453.90	
Guerrero	\$ 51,278,822.28	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 51,278,822.28	
Hidalgo	\$ 76,884,000.00	\$ -	\$ 14,020,000.00	\$ -	\$ 6,474,000.00	\$ 97,378,000.00	
Jalisco	\$ 52,179,845.30	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 52,179,845.30	
Edo. de México	\$ 327,963,611.00	\$ 41,988.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 327,963,611.00	
Michoacán	\$ 7,307,118.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 7,307,118.00	
Morelos	\$ 60,514,740.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 60,514,740.00	
Nayarit	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	No parece haber desayunos fríos en la entidad
Nuevo León	\$ 70,246,777.80	\$ 9,520,569.50				\$ 88,019,920.68	INCLUYE MENORES DE 5 AÑOS y recursos del 2006- Se presentan juntos
Oaxaca	\$ 117,029,186.88	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$117,029,186.88	Incluye rural y urbano
Querétaro	\$ 14,626,023.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 14,626,023.00	
Quintana Roo	\$ 29,858,492.16	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 29,858,492.16	



Estado	Ramo 33	Cuota de Rec.	Estatal	Municipal	Otros Recursos	Total	Observaciones
San Luis Potosí	\$ 61,277,291.30	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 61,277,291.30	Inversión total es mayor a los recursos asignados
Sinaloa	\$ 65,703,649.00	\$ 10,917,612.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 76,621,261.00	
Sonora	\$ -	\$ -	\$ 53,189,700.00	\$ -	\$ -	\$ 53,189,700.00	
Tabasco	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	No parece haber desayunos fríos en la entidad
Tamaulipas	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	No parece haber desayunos fríos en la entidad
Tlaxcala	\$ 48,227,508.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 48,227,508.00	
Veracruz	\$ 111,680,181.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 111,680,181.00	
Zacatecas	\$ 27,264,600.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 27,264,600.00	
Aguascalientes	NO SE TIENE INFORMACIÓN SOBRE ESTE ESTADO						

*Fuente: Proyectos de presupuesto 2007 de los SEDIF entregados por el SNDIF.


Anexo X: Proyectos de Presupuesto (costos)

Este anexo está basado en la información proveniente de los proyectos de presupuesto 2007

Cuadro 1: Concentrado de desayunos fríos

Estado	Otros programas	Costo unitario	Cantidad de beneficiarios	Cantidad de desayunos	Inversión total	Observaciones
Baja California	Sí		47,200		\$31,916,640.00	Incluye pre-escolar y primaria
Chiapas	No		21,979		\$18,418,737.14	
Coahuila	No	\$57.84	55,000	11,000,000	\$31,812,000.00	
Colima	No	\$3.07/\$3.28	35,042		\$4,518,358.46	la variación en el precio unitario es por la leche
Durango	No	\$1.52	92,730	16,442,027	\$25,424,242.50	
Guanajuato	No		104951	23613975	\$71,702,670.09	
Guerrero	No	\$0.00	0	0	\$0.00	
Hidalgo	No			26,900,000	\$97,378,000.00	Cantidad beneficiarios (Nota)
Jalisco	No	\$3.36	80,579	15,552,860	\$52,179,845.30	
Edo. de México	No	\$3.74/\$4.12	426,500	83,977,500	\$327,963,611.00	Incluye dos tipos diferentes de desayuno (precios)
Michoacán	No	\$2.70	20,817	2,706,210	\$7,307,118.00	
Morelos	No	\$4.68	98,000	12,930,500	\$60,514,740.00	
Nayarit	No					
Nuevo León	No	\$4.29	70,000	14,350,000	\$61,561,500.00	
Oaxaca	No		173,571	1,562,147	\$117,029,186.88	Incluye urbano y rural
Querétaro		\$2.41	25018	6,004,320	\$14,626,023.00	costo unitario promedio 2007
Quintana Roo		\$3.78	41,141	23,697,216	\$29,858,492.00	Costo unitario obtenido con base en la suma de dotaciones unitarias promedio desagregadas



Estado	Otros programas	Costo unitario	Cantidad de beneficiarios	Cantidad de desayunos	Inversión total	Observaciones
					\$65,052,361	No hay consistencia entre los montos de inversión total anual en los estados financieros. No hay Montos totales de desayunos fríos]
San Luis Potosí		\$10.70	69,542	NA		
Sinaloa		\$3.34	125,000	22,013,500	\$76,621,262.00	
Sonora		\$4.33	95,000	16,720,000	\$53,189,700	
Tabasco		NA	NA	NA	NA	
Tamaulipas		NA	NA	NA	NA	
Tlaxcala		\$3.78	63,793	12,758,600	\$ 48,227,508.00	
Veracruz		\$2.78	201,873	40,172,727	\$ 111,680,181.00	
Zacatecas		\$3.24	45,000	8,415,000	\$ 27,264,600.00	
Aguascalientes						No se tiene información sobre el estado.

*Fuente: Cuadro elaborado por el equipo evaluador con base en los proyectos de presupuesto 2007


Anexo XI: Proyectos de Presupuesto (atención por niveles de marginación)

Este anexo fue elaborado con información de los proyectos de presupuesto 2007.

Cuadro 1: Desayunos calientes divididos por nivel de marginación

Estados	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Totales
Baja California	0	0	0	0	0	51,780
Chiapas	3,254	552	9,988	179,098	104,033	1,196,924
Coahuila	28,801	15,365	5,517	0	0	49,683
Colima		6,400	9,444	19,198		
Durango	2,362	12,014	11,071	2,566	1,350	29,363
Durango (Zona indígena)	0	0	0	0	0	
Durango (CONAFE)	0	0	0	0	0	
Guerrero	0	16,672	6,532	57,855	59,913	140,972
Guanajuato	0	0	0	0	0	81,000
Hidalgo	0	0	0	0	0	40,000
Jalisco	0	59,786	4,723	3,970	3,065	73,207
México (Estado de México)	0	0	0	0	0	
Michoacan	3,459	18,196	37,130	25,050	6,993	90,828
Morelos	1,301	3,400	7,505	1,348		13,554
Nayarit	14,722	21,525	23,216	6,002	6,790	72,255
Nuevo León	0	0	0	0	0	3,641
Oaxaca	0	0	0	0	0	
Queretaro	0	0	0	0	0	71,924
Quintana Roo	1,530	4,883	0	7,460	0	13,873
Sinaloa	0	0	0	0	0	7,200
San Luis Potosi	0	125	526	5,555	3,396	9,602
Sonora	0	0	0	0	0	85,000
Tabasco	0	0	0	0	0	158,650
Tamaulipas	22,772	11,142	22,337	19,748	0	75,999
Tlaxcala	1,338	11,849	12,363	5,907	0	31,457
Veracruz	19,566	22,240	40,931	112,791	57,986	253,514
Zacatecas	0	14,837	7,863	9,517	0	32,217



Estados	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Totales
TOTAL	99,105	218,986	199,146	456,065	243,526	2,582,643

*Fuente: proyectos de presupuesto 2007 de los SEDIF entregadas por el SNDIF.

Cuadro 2: Desayunos fríos dividios por nivel de marginación

Estados	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto	Totales
Baja California	0	0	0	0	0	188,800
Chiapas	0	0	0	17,328	4,651	87,916
Coahuila	30,413	21,487	2,100	0	0	54,000
Colima						
Durango	22,950	21,930	17,740	6,430	5,330	74,380
Durango (Zona indígena)	0	0	500	0	500	1,000
Durango (CONAFE)	1,052	928	1,474	2,287	1,022	6,763
Guerrero	0	0	0	0	0	33,496
Guanajuato	0	0	0	0	0	104,951
Hidalgo	0	0	0	0	0	134,500
Jalisco	0	60,915	2,759	2,305	1,311	80,579
México (Estado de México)	25,599	197,025	43,174	46,932	100,091	412,821
Michoacan	10,829	7,277	8,447	3,170	2,755	32,478
Morelos	33,109	36,347	24,758	2,633		96,847
Nayarit	0	0	0	0	0	
Nuevo León	19,946	10,168	9,184	5,162	3,192	47,652
Oaxaca	0	648	7,845	69,268	66,117	143,878
Queretaro	5,492	379	7,305	10,734	567	25,018
Quintana Roo	11,918	11,103	0	18,120	0	41,141
Sinaloa	0	0	0	0	0	125,000
San Luis Potosi	4,539	6,191	10,205	36,024	7,433	64,392
Sonora	0	0	0	0	0	95,000
Tabasco	0	0	0	0	0	
Tamaulipas	0	0	0	0	0	
Tlaxcala	10,192	34,095	12,140	5,926	1,440	63,793
Veracruz	11,502	19,791	40,965	87,568	42,047	201,873
Zacatecas	11	2,827	17,622	21,550	1,081	43,091
TOTAL	187,552	431,111	206,218	335,437	237,537	2,159,369



*Fuente: proyectos de presupuesto 2007 de los SEDIF entregadas por el SNDIF.

Cuadro 3: Desayunos totales divididos por nivel de marginación

	Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto	Total
Total Desayunos	286,657.00	650,097.00	405,364.00	791,502.00	481,063.00	4,742,012.00

Cuadro 4: Observaciones estatales con respecto a los cuadros 1 y 2

Estado	Observaciones
Baja California	
Chiapas	* No coincide # de beneficiarios con # de alumnos programados (preescolar-primaria)
Coahuila	Deben checar los números correspondientes
Colima	*No especifica desayunos calientes o fríos
Durango	* Este estado especifica a zonas indígenas y CONAFE
Durango (Zona indígena)	
Durango (CONAFE)	
Guerrero	*No especifica marginalidad de desayunos fríos.
Guanajuato	*No especifica marginalidad
Hidalgo	*No especifica marginalidad
Jalisco	* No coincide la suma de las marginaciones ya que hay celdas en la hoja de presupuestos de Jalisco.
México (Estado de México)	* No hay desayuno caliente. No coincide tampoco el total.
Michoacan	* No coincide el número total de frío ni de caliente. Por lo tanto el total tampoco.
Morelos	*No coincide el número total de caliente y frío.
Nayarit	* Sólo hubo desayunos calientes.
Nuevo León	22230* Número no disponible en términos de marginalidad
Oaxaca	29693
Queretaro	* 541 de desayunos pero no especifican grado de marginalidad. (Cifra aparece en Desayuno caliente)
Quintana Roo	
Sinaloa	*No viene bien especificado marginalidad social
San Luis Potosi	*No coincide el total de desayunos calientes y fríos
Sonora	*No especifica si las marginalidades sociales de caliente y frío.
Tabasco	*No especifica marginalidad social y sólo tiene desayunos calientes
Tamaulipas	
Tlaxcala	
Veracruz	*No coincide el número total de desayunos calientes.



Estado	Observaciones
Zacatecas	*Los desayunos fríos no coinciden del todo. (45000) Tampoco los calientes (32217)

*Fuente: proyectos de presupuesto 2007 de los SEDIF entregadas por el SNDIF.



Anexo XII: Factibilidad de los instrumentos propuestos para determinar la población potencial.

El presente análisis tiene como finalidad establecer un marco teórico sobre el cálculo de la población potencial y objetivo para el Programa de Desayunos Escolares. Este estudio persigue disminuir los riesgos de la decisión; dicho de otra manera, busca mejorar la calidad de la información que tendrá a su disposición la institución que ejecuta el programa.

Un estudio de factibilidad deberá establecer la localización, el tamaño, la tecnología, el calendario de ejecución, puesta en marcha y lanzamiento.¹²² Sin embargo, en este estudio se analizará la localización y la manera de determinar el tamaño con instrumentos existentes, pues con ello se asegura una mayor factibilidad para que se realicen las propuestas efectuadas por el equipo evaluador.

Programa de Desayunos Escolares

Para este Programa se sugiere cruzar los datos obtenidos por CONAPO sobre los índices de alta y muy alta marginación a nivel localidad para las zonas rurales y polígonos para zonas urbano-marginadas de acuerdo a la información recolectada por Hábitat¹²³.

Una vez localizado el espacio a atender, es necesario correr una la base de datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para determinar las escuelas que se encuentran en dicho espacio, es decir, aquellas escuelas públicas que se hallan en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas para determinar así la población potencial.

Para tener una mayor precisión en la determinación de la población objetivo sería ideal tener un diagnóstico nutricional, por lo que se recomienda tomar en cuenta la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), en la cual se toman en cuenta las zonas rurales, marginadas, edad, problemas específicos de salud como lo son la obesidad y desnutrición crónica.¹²⁴ De esta manera, el esquema de atención se vería gráficamente de la siguiente manera, cumpliendo así con el objetivo del programa.

¹²² Fontaine, Ernesto (1997). *Evaluación social de proyectos*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

¹²³ El Programa Hábitat fue diseñado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el 2003 y está dirigido para enfrentar los desafíos de la pobreza urbana mediante la instrumentación de aspectos como el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario en esos mismos ámbitos. Entre las variables que toman en cuenta para la determinación de su población objetivo se encuentran: a) la clasificación de la marginación en zonas urbanas por CONAPO; b) grado de vulnerabilidad; c) Cédulas de Información Socioeconómica (CIS); d) Planes de Desarrollo Comunitario; e) continuidad del Polígono Hábitat, es decir si ha participado anteriormente en el Programa. Para más información Consultar "Programa Hábitat" en la página de SEDESOL <<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=3011&len=1>> Recuperada el 20 de febrero de 2008.

¹²⁴ Ver "Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, instrumento para políticas eficaces" (26/ septiembre/2006) en http://www.salud.gob.mx/ssa_app/noticias/datos/2006-09-26_2501.html. Recuperado el 15 de febrero de 2008.



Esquema de atención





Anexo XIII: Características del Programa

De acuerdo a las *Políticas y Lineamientos* del Programa, su objetivo es “contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo, a través de una ración alimenticia pertinente, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible.” En este sentido, su población objetivo son niñas y niños con algún grado de desnutrición y en riesgo, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas, preferentemente. Los entregables generales son: desayunos fríos, desayunos calientes y orientación alimentaria. El Programa está organizacionalmente descentralizado por lo que las variaciones en el entregable suelen ser comunes. De acuerdo a las *Políticas y Lineamientos* los desayunos fríos se componen de leche entera de vaca (250 ml), una galleta adicionada (30gr) o pan dulce y postre o fruta. Los desayunos calientes se integran con alimentos perecederos, como mínimo deberá contener: 250ml. de leche entera de vaca, un platillo fuerte (cereales combinados con leguminosas, sardina, atún, huevo, conejo, iguana, etc.) pan, tortilla y fruta. Deberá cubrirse por lo menos del 20 al 33% de recomendación diaria de nutrimentos. El Programa tiene operaciones variadas a nivel SEDIF e incluso a nivel SMDIF, esto impide la homologación de criterios a nivel nacional. No obstante, el SMDIF detenta la coordinación de dichos programas. Las fuentes de financiamiento principales provienen del Ramo 33 Fondo V de Aportaciones Múltiples.

Otras acciones complementarias del Programa consisten en la vigilancia nutricional; proyectos productivos escolares; hábitos de higiene y salud; rescate a la cultura alimentaria de la región; y complemento vitamínico. Éstas forman parte de la Estrategia de Orientación Alimentaria que integra paralelamente acciones de participación familiar y comunitaria.


Anexo XIV: Matriz de indicadores entregada por el Programa

Resumen Narrativo		Indicadores	Medios de verificación	Temporalidad	Supuestos
Fin	Contribuir a la disminución de la desnutrición infantil, al mejoramiento del aprovechamiento escolar y a disminuir el ausentismo.	Transferencia de hábitos alimentarios	Evaluación del Programa Desayunos Escolares	Quinquenal	La población modifica y reproduce los hábitos alimentarios.
		Incremento en la talla promedio: (Talla promedio reportada en el último censo - Talla promedio reportada en el penúltimo Censo) / Talla promedio reportada en el último Censo	Censo Nacional de Talla	Quinquenal	
Propósito	Entregar a la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo una ración alimentaria pertinente	Cobertura=beneficiarios / Población Objetivo	Reportes Mensuales de Distribución y Cobertura Estatales y Censo Nacional de Talla	Anual	Se realiza el Censo Nacional de Talla cada 5 años
		Vigilancia nutricional = promedio nacional de talla, peso y edad del niño tomada por los SEDIF / talla, peso y edad , según los estándares de nutrición de la OMS	Toma de peso y talla que hacen los sistemas estatales.	Anual	Con base a la capacitación y estandarización del proceso, los SEDIF toman al inicio y fin de cada ciclo escolar, el peso y talla de los beneficiarios del programa y lo reportan al SNDIF
Componentes	C1. Otorgar una ración alimentaria variada y nutritiva con calidad.	Porcentaje de menús que cumplen con el aporte nutrimental de la NOM 169= Menús que cumplen con el aporte nutrimental de la NOM 169 / Total de Menús existentes en Iso SEDIFS	Análisis técnico de los menús que integran el apoyo, Propuesta de Menús enviadas por los SEDIF	Anual	Todos los menús que integran los apoyos cumplen con la NOM 169



		Variedad de Menús = Total de Menús reportados por los SEDIF en el año / Total de SEDIF	Propuesta de Menús enviadas por los SEDIF	Anual	Los Sistemas Estatales integran menús variados y nutritivos para el interés de los niños
		Pocentaje de SEDIF que cumplen con las ETC emitidas por el SNDIF = Número de SEDIF que cumplen con las ETC emitidas por el SNDIF / Total de ETC recibidas de los SEDIF	Especificaciones Técnicas de Calidad (ETC) recibidas de los SEDIF		Los Sistemas Estatales atienden las recomendaciones del SNDIF en materia de calidad
		Calidad = Satisfacción del usuario respecto al programa	Cédula de Satisfacción del beneficiario	Anual	Todos los sistemas estatales aplican una vez al año una cédula de satisfacción a los usuarios y envían la información al SNDIF
		Eficiencia = Total de Beneficiarios / Recurso Asignado en el año	Reportes de distribución y cobertura de los SEDIF	Anual	Los SEDIF envían sus reportes al SNDIF
		Fomento a la economía de la región = SEDIF que integran insumos producidos por la propia localidad o municipio/ no. Total de SEDIF	Reporte de implementación de la ENOA, Propuesta de menús enviadas por los Sistemas Estatales	Anual	Los SEDIF incluyen productos regionales en la conformación de los menús
		Fomento a la Economía = Monto total de las economías logradas por los SEDIF en sus procesos de adquisición/Presupuesto total	Proyectos de Presupuesto enviados por los SEDIFS	Anual	Los SEDIF logran economías en sus procesos de adquisición
		SEDIFs Capacitados en Calidad = Calificación en la prueba diagnóstica inicial / calificación en la prueba diagnóstica final	Pruebas diagnósticas realizadas durante el Seminario Anual de Calidad	Anual	Se lleva a cabo un Seminario Anual de Calidad



	C2. Orientación alimentaria	% de cumplimiento de actividades de OA = Total de Actividades establecidas en los planes iniciales de implementación de la ENOA / Total de Actividades reportadas en el Reporte Final de implementación de la ENOA	Reporte inicial y final de implementación de la ENOA	Anual	Las madres y los miembros de los Comités escolares asisten a capacitación realizada por los SEDIF	
		SEDIF capacitados en OA = Calificación en la prueba diagnóstica inicial / calificación en la prueba diagnóstica final	Pruebas diagnósticas realizadas durante el Taller Anual Nacional de Orientación Alimentaria	Anual	Se lleva a cabo un Taller Anual de Orientación Alimentaria	
Actividades						
C1	A1.	Focalización del programa	Componente de Focalización del Índice de Desempeño	Proyecto de Presupuesto de los SEDIF, Proyecto de Focalización de los SEDIF, Reportes de Distribución y Cobertura, Índice de Marginación, Índice Nutricional del INCMNSZ	Anuales	El Sistema Estatal selecciona a los beneficiarios con base en el Censo Nacional de Talla más reciente
	A2.	Integración de los menús nutritivos y variados, de acuerdo a la cultura alimentaria del lugar.	% de menús revisados = menús revisados en el año / Total de menús recibidos en el año	Reporte de menús que integran el desayuno escolar	Anual	Los menús se apegan a la NOM – 169
	A3.	Establecer las especificaciones técnicas de calidad (ETC) de los insumos alimentarios.	% ETC Revisadas = ETC Revisadas en el año / ETC recibidas en el año	Respuesta a las ETC de los Sistemas Estatales	anual	Los Sistemas Estatales envían al SNDIF las ETC de sus insumos antes de iniciar sus procesos de adquisición
	A4.	Utilización de los Recursos asignados de acuerdo a las Políticas y Lineamientos de la EIASA	% de Cumplimiento de las P&L Eiasa = Cantidad de observaciones del SNDIF incorporadas a los proyectos de presupuesto de los SEDIF en el año / Cantidad de observaciones emitidas por el SNDIF en el año % de Proyectos de presupuesto revisados = Proyectos revisados en el año / proyectos recibidos en el año	Proyectos de presupuesto	anual	Los Sistemas Estatales entregan su Proyecto de Presupuesto conforme a las P&L de la EIASA al SNDIF y atienden las observaciones que este emite.



	A5.	Establecer convenios con los municipios para la operación del programa y distribución de los insumos.	% de SMDIF con convenios firmados = Convenios recibidos por el SNDIF vigentes en el año/ Total de Municipios del país	Convenios enviados al SNDIF	anual	Los Sistemas Municipales y los Estados adquieren obligaciones y derechos mutuos.
	A6.	Difusión a los municipios de las reglas de operación del programa.	% Reglas de Operación apegadas a las P&L de la EIASA = Reglas de operación enviadas por los SEDIF que cumplen las políticas y lineamientos de la EIASA / Total de Reglas de operación emitidas por los SEDIF y enviadas al SNDIF en el año	Reglas de operación enviadas por los SEDIF al SNDIF y guió de las reglas operación	anual	Los Sistemas Estatales elaboran y difunden sus Reglas de Operación basadas en el documento base emitido por el SNDIF
			% de SMDIF con Reglas de Operación = No. de acuses de reglas de operación recibidos en el año / total de municipios del país	Acuse de reglas de operación recibidos	Anual	
	A7.	Conformar comités en las localidades para la operación del programa.	Participación Social = Total de Comités conformados / Beneficiarios del programa	Reporte de comités	semestral	Los Sistemas Estatales envían al SNDIF sus reportes semestrales de integración de comités
	A8.	Evaluación anual del cumplimiento de objetivos y establecer acciones de mejora a través de las comisiones de trabajo.	Cumplimiento de Acuerdos = No de acuerdos cumplidos/total de acuerdos generados el año anterior	Acuerdos e Índice de Desempeño	anual	Todas las comisiones se reúnen al menos una vez por año
C2	A1.	Capacitar a los miembros de los comités escolares en OA	Capacitación a comités = Total de Acciones dirigidas a los integrantes de los Comités Escolares/Total de acciones de orientación alimentaria	Reportes de Implementación de la ENOA	Anual	Las madres y los miembros de los Comités Escolares asisten a capacitación realizada por los SEDIF
	A2.	Vinculación con el sector educativo para el establecimiento de acciones conjuntas de orientación alimentaria.	Vinculación con el Sector Educativo = no de acciones conjuntas con el sector educativo/no. Total de acciones por año	Reporte final de implementación de la ENOA,		El Sistema Estatal envía al SNDIF su reporte inicial y final de implementación de acciones de la ENOA



	A3.	Vinculación con el sector salud para el establecimiento de acciones conjuntas de orientación alimentaria.	Vinculación con el Sector Salud = No. de acciones conjuntas con el sector Salud / No. Total de acciones por año			
	A4.	Capacitación a los promotores de orientación alimentaria.	% Capacitación a promotores = No de cursos impartidos por a promotores de OA en el año / total de cursos de OA impartidos en el año			


Anexo XV: Matriz propuesta por el equipo evaluador

Esta matriz de indicadores se elaboró con base en la matriz de indicadores entregada por el Programa.¹²⁵ Aquellos elementos marcados con un * y negritas son nuevos en la matriz, los sombreados en gris son los que fueron modificados para mejorar su redacción, fórmula u orientación.

Resumen narrativo	Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Temporalidad	Medios de verificación	Supuestos
FIN					
*Contribuir a la disminución de la desnutrición infantil, al mejoramiento del aprovechamiento escolar y a disminuir el ausentismo.	Porcentaje de incremento en el promedio de talla para la Edad (TE) ¹²⁶	$\frac{TE_{(t-1)} - TE_{(t)}}{TE_{(t-1)}} \times 100$	Quinquenal	Censo Nacional de Talla	Se realiza el Censo Nacional de Talla cada 5 años
	*Reducción porcentual de inasistencias escolares (IE) para los niños beneficiarios del Programa de Desayuno Escolar (DE)¹²⁷	$\frac{\% IE_{(\text{niños sin DE})} - \% IE_{(\text{niños DE})}}{\% IE_{(\text{niños sin DE})}} \times 100$	*Quinquenal¹²⁸	*Evaluación de impacto del Programa *Registros escolares sobre asistencia, matriculación.	*La evaluación de impacto se realiza bajo un enfoque cuasiexperimental.

¹²⁵ Las adiciones sugeridas para niveles de componente y actividad en la redacción de las preguntas relacionadas, no se incluyeron en esta versión de la matriz hasta que sean aprobados por el Programa y puedan construirse los indicadores relacionados.

¹²⁶ Es necesario que se evalúe la pertinencia de poner ciertos tipos de indicadores a nivel de fin, para ello, se recomienda analizar el anexo XVI sobre evaluación de impacto, donde se proponen indicadores. También analizar la pertinencia de establecer las mediciones de peso y talla que realizan algunos SEDIF para medir objetivos nutricionales.

¹²⁷ Este indicador debe estar acompañado de una evaluación de impacto que permita hacer comparaciones controlando por variables socioeconómicas similares entre los grupos de tratamiento y control.

¹²⁸ Es quinquenal porque el Programa estableció esta temporalidad para la Evaluación del Programa en otro indicador.



	*Mejora porcentual en la calificación (C) de los beneficiarios del Programa de Desayuno Escolar (DE)¹²⁹	$\frac{\% C_{(\text{niños sin DE})} - \% C_{(\text{niños DE})}}{\% C_{(\text{niños sin DE})}} \times 100$	Anual	*Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)¹³⁰	<p>*La evaluación de impacto se realiza bajo un enfoque cuasiexperimental.</p> <p>*Los planes de estudio no tienen cambios sustantivos que puedan afectar los resultados de la prueba.</p>
PROPÓSITO					
*La población infantil preescolar y escolar en estado de desnutrición o en riesgo ubicadas en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas con vulnerabilidad y riesgo social preferentemente mejoran su condición nutrimental y sus hábitos alimenticios	Porcentaje de cobertura de la población objetivo	$\frac{\text{Número de beneficiarios que son población objetivo}^{131}}{\text{Población objetivo}} \times 100$	Anual	Reportes Mensuales de Distribución y Cobertura Estatales Censo Nacional de Talla	
	Variación porcentual del promedio nacional la talla para la edad (PNTE) en beneficiarios del Programa tomados por el SEDIF	$\frac{ \text{PNTE}_{(t)} - \text{PNTE}_{(t-1)}}{\text{PNTE}_{(t-1)}} \times 100$	Anual	Toma de peso y talla que hacen los SEDIF	Con base a la capacitación y estandarización del proceso, los SEDIF toman al inicio y fin de cada ciclo escolar, el peso y talla de los beneficiarios del programa y lo reportan al SNDIF

¹²⁹ Al igual que en el ejemplo anterior, se sugiere que se realicen evaluaciones de impacto que controle por variables socioeconómicas para comparar a los individuos con las mismas condiciones estructurales y con ello, medir el impacto real del Programa.

¹³⁰ La información de la Prueba y sus características se encuentran en el URL: <http://enlace.sep.gob.mx>

¹³¹ La focalización del programa es reciente, por lo tanto existen individuos beneficiarios que no son parte de la población de objetivo que son beneficiarios (error de inclusión) por lo que solamente debe tomarse aquéllos que son efectivamente parte de la población objetivo.



	*Variación porcentual en el promedio nacional del peso para la talla (PNPT) en beneficiarios del Programa tomados por el SEDIF	$\frac{*PNPT_{(t)} - PNPT_{(t-1)}}{PNPT_{(t-1)}} \times 100$	Anual	Toma de peso y talla que hacen los SEDIF	Con base a la capacitación y estandarización del proceso, los SEDIF toman al inicio y fin de cada ciclo escolar, el peso y talla de los beneficiarios del programa y lo reportan al SNDIF
	*Porcentaje de beneficiarios que mejoraron sus hábitos alimenticios (HA)¹³²	$\frac{*HA_{(t)} - HA_{(t-1)}}{HA_{(t-1)}} \times 100$	Quinquenal	Evaluación del Programa Desayunos Escolares	La población modifica y reproduce los hábitos alimentarios.
COMPONENTES					
Componente 1: Otorgar una ración alimentaria variada y nutritiva con calidad	Porcentaje de menús que cumplen con el aporte nutricional de la NOM 169 ¹³³	Menús que cumplen con NOM 169 -----x 100 Total de menús registrados de los SEDIF	Anual	Análisis técnico de los menús que integran el apoyo. Propuesta de menús enviadas por los SEDIF.	Todos los menús que integran los apoyos se someten a la NOM 169
	Número promedio de menús por SEDIF	Total de Menús reportados por los SEDIF en t ----- Total de SEDIF	Anual	Propuesta de menús enviadas por los SEDIF	Los Sistemas Estatales integran menús variados y nutritivos para el interés de los niños
	Porcentaje de SEDIF que cumplen con las ETC emitidas por el SNDIF	Número de SEDIF que cumplen con las ETC emitidas por el SNDIF -----x 100 Total de SEDIF	Anual	Especificaciones Técnicas de Calidad (ETC) recibidas de los SEDIF	Los Sistemas Estatales atienden las recomendaciones del SNDIF en materia de calidad

¹³² La medición de hábitos alimenticios puede hacerse con un índice elaborado con base en encuestas a beneficiarios o bien, con la variación porcentual en preguntas específicas sobre sus hábitos.

¹³³ Se propone también que se incorporen a la matriz otros indicadores de calidad, por ejemplo el de calidad nutricia de la leche; es decir, la NOM-155SCFI-2003, que debería formar parte de los indicadores de calidad pues así se asegura no solamente la calidad de la entrega a sujetos vulnerables (que es la NOM 169) sino agregar las de productos particulares y que los SEDIF o SMDIF, aseguren que el programa otorga raciones en primer lugar nutritivas y en segundo lugar de calidad.



	Porcentaje de satisfacción de beneficiarios	Número de beneficiarios que manifestaron estar satisfechos con el Desayuno Escolar -----x100 Total de beneficiarios encuestados	Anual	Datos recopilados a través de la cédula de Satisfacción del beneficiario	Todos los sistemas estatales aplican una vez al año una cédula de satisfacción a los usuarios y envían la información al SNDIF
	Cambio porcentual en el costo promedio por beneficiario (CPB) ¹³⁴	$\frac{CPB_t - CPB_{(t-1)}}{CPB_{(t-1)}} \times 100$	Anual	Reportes de distribución y cobertura de los SEDIF	Los SEDIF envían sus reportes al SNDIF
	Porcentaje de SEDIF que utilizan recursos producidos en la localidad o municipio	SEDIF que integran insumos producidos por la propia localidad o municipio ----- x 100 Total de SEDIF	Anual	Reporte de implementación de la ENOA Propuesta de menús enviadas por los Sistemas Estatales	Los SEDIF incluyen productos regionales en la conformación de los menús
	Cambio porcentual en el costo promedio de insumos (CPI) ¹³⁵	$\frac{CPI_t - CPI_{(t-1)}}{CPI_{(t-1)}} \times 100$	Anual	Proyectos de Presupuesto enviados por los SEDIFS	Los SEDIF logran economías en sus procesos de adquisición
	Calificación promedio de los SEDIF Capacitados en Calidad	Promedio de calificación en la prueba diagnóstica final del Total de SEDIF ----- -- Total de SEDIF participantes	Anual	Pruebas diagnósticas realizadas durante el Seminario Anual de Calidad	Se lleva a cabo un Seminario Anual de Calidad
Componente 2: Orientación alimentaria	Porcentaje de cumplimiento de actividades de OA	Total de Actividades reportadas en el Reporte Final de implementación de la ENOA ----- x 100 Total de Actividades planeadas	Anual	Reporte inicial y final de implementación de la ENOA	Las madres y los miembros de los Comités escolares asisten a capacitación realizada por los SEDIF
	Calificación promedio de los SEDIF capacitados en OA	Promedio de Calificación en la prueba diagnóstica final del total se SEDIF ----- -- Total de SEDIF participantes	Anual	Pruebas diagnósticas realizadas durante el Taller Anual Nacional de Orientación Alimentaria	Se lleva a cabo un Taller Anual de Orientación Alimentaria
ACTIVIDADES					

¹³⁴ Este indicador estaba inicialmente propuesto como Eficiencia y la fórmula relacionada era el Total de beneficiarios sobre el total de recurso asignado en el año. El costo promedio por beneficiario se calcula precisamente con esa fórmula, pero la eficiencia debe ser calculada a través del tiempo, pues un solo dato no basta para conocer la eficiencia del Programa.

¹³⁵ Este indicador estaba inicialmente propuesto la economía lograda, pero debe calcularse como el costo promedio de los insumos adquiridos, que igual que la nota anterior, se calcula a través de un indicador de eficiencia.



Componente 1					
A1. Focalización del programa	Componente de Focalización del Índice de Desempeño ¹³⁶ de		Anual	Proyecto de Presupuesto de los SEDIF, Proyecto de Focalización de los SEDIF, Reportes de Distribución y Cobertura, Índice de Marginación, Índice Nutricional del INCMNSZ	El Sistema Estatal selecciona a los beneficiarios con base en el Censo Nacional de Talla más reciente
A2. Integración de los menús nutritivos y variados, de acuerdo a la cultura alimentaria del lugar.	Porcentaje de menús nutritivos, variados y de acuerdo a la cultura alimentaria del lugar.	Menús que cumplen con ser nutritivos, variados y de acuerdo a la cultura alimentaria del lugar en t -----x 100 Total de menús recibidos en t	Anual	Reporte de menús que integran el desayuno escolar	Los menús se apegan a la NOM – 169
A3. Establecer las especificaciones técnicas de calidad (ETC) de los insumos alimentarios.	Porcentaje de ETC Revisadas	ETC revisadas en t -----x 100 ETC recibidas en t	Anual	Respuesta a las ETC de los Sistemas Estatales	Los Sistemas Estatales envían al SNDIF las ETC de sus insumos antes de iniciar sus procesos de adquisición
A4. Utilización de los Recursos asignados de acuerdo a las Políticas y Lineamientos de la EIASA	Porcentaje de cumplimiento de las P&L de la EIASA.	Número de observaciones del SNDIF incorporadas a los proyectos de presupuesto de los SEDIF en t -----x 100 Cantidad de observaciones emitidas por el SNDIF en el año	Anual	Proyectos de presupuesto	Los Sistemas Estatales entregan su Proyecto de Presupuesto conforme a las P&L de la EIASA al SNDIF y atienden las observaciones que este emite.
	Porcentaje de Proyectos presupuesto revisados	Proyectos revisados en t -----x 100 Proyectos recibidos en t	Anual		
A5. Establecer convenios con los municipios para la operación del programa y distribución de los insumos.	Porcentaje de SMDIF con convenios firmados	Convenios recibidos por el SNDIF vigentes en t -----x 100 Total de Municipios del país	Anual	Convenios enviados al SNDIF	Los Sistemas Municipales y los Estatales adquieren obligaciones y derechos mutuos.
A6. Difusión a los municipios de las reglas de operación del programa.	Porcentaje de Reglas de Operación (ROP) de los SEDIF apegadas a las P&L de la EIASA	ROP enviadas por los SEDIF que cumplen las políticas y lineamientos de la EIASA -----x 100 Total de ROP emitidas por los SEDIF y enviadas al SNDIF en t	Anual	Reglas de operación enviadas por los SEDIF al SNDIF y guión de las reglas operación	Los Sistemas Estatales elaboran y difunden sus Reglas de Operación basadas en el documento base emitido por el SNDIF

¹³⁶ El equipo evaluador no cuenta con los componentes del Índice de desempeño planteado por el programa, por lo que no se puede sugerir la fórmula. El Programa deberá incluir la fórmula pertinente en la Matriz.



	Porcentaje de SMDIF con Reglas de Operación	$\frac{\text{Número de acuses de ROP recibidos en t}}{\text{Total de municipios del país}} \times 100$	Anual	Acuse de reglas de operación recibidos	
A7. Conformar comités en las localidades para la operación del programa	Número de comités formados ¹³⁷	Total de Comités conformados en t	Semestral	Reporte de comités	Los Sistemas Estatales envían al SNDIF sus reportes semestrales de integración de comités
A8. Evaluación anual del cumplimiento de objetivos y establecer acciones de mejora a través de las comisiones de trabajo.	Porcentaje de cumplimiento de Acuerdos	$\frac{\text{Número de acuerdos cumplidos en t}}{\text{total de acuerdos generados en t-1}} \times 100$	Anual	Acuerdos e Índice de Desempeño	Todas las comisiones se reúnen al menos una vez por año.
Componente 2					
A1. Capacitar a los miembros de los comités escolares en OA.	Porcentaje de comités capacitados	$\frac{\text{Comités capacitados en t}}{\text{Total de comités en t}} \times 100$	Anual	Reportes de Implementación de la ENOA	Las madres y los miembros de los Comités Escolares asisten a capacitación realizada por los SEDIF
A2. Vinculación con el sector educativo para el establecimiento de acciones conjuntas de orientación alimentaria.	Número de acciones conjuntas con el sector educativo	No. de acciones conjuntas con el sector educativo en t	Anual	Reporte final de implementación de la ENOA,	El Sistema Estatal envía al SNDIF su reporte inicial y final de implementación de acciones de la ENOA
A3. Vinculación con el sector salud para el establecimiento de acciones conjuntas de orientación alimentaria. ¹³⁸	Número de acciones conjuntas con el sector salud	No. de acciones conjuntas con el sector salud en t	Annual		
A4. Capacitación a los promotores de orientación alimentaria.	Porcentaje de promotores capacitados	$\frac{\text{Número de promotores capacitados en t}}{\text{Total de promotores en t}} \times 100$	Annual		

¹³⁷ El indicador que se había propuesto por el Programa era el de "Participación social". El equipo evaluador considera que ésta debe ser un componente que se mida con indicadores relacionados a ésta y no necesariamente con la formación de comités que es una de las actividades de la participación social; incluso podrían agregarse medidas de capital social y corresponsabilidad para medir mejor los modelos de participación de cada SEDIF y SMDIF.

¹³⁸ Dentro de estas acciones pueden incluirse las acciones complementarias de vacunación y desparasitación mencionadas en el apartado de actividades.



Anexo XVI: Evaluación de impacto

1. Sobre la observación e identificación del problema.

El problema, como el Programa lo ha identificado es la desnutrición infantil y el desempeño escolar. Para el análisis de dichos problemas y el impacto de la solución del Programa en ellos, es necesario contar con microdatos que permitan observar los fenómenos de manera integral, para saber cómo se comporta el fenómeno a través del tiempo y los factores que inciden en él para conocer exactamente la contribución del Programa a la solución. En este sentido, es necesaria la recopilación de datos continuamente que pueda ser comparable entre ella. Lo que implica hacer levantamientos *ex ante* y *ex post*.

El actual levantamiento del Censo Nacional de Talla no recaba la totalidad de la información que es necesaria para la construcción de los indicadores requeridos para el análisis de la contribución del Programa al problema de la desnutrición en su conjunto. Como se sabe, el fenómeno responde a una complejidad de factores tanto geográficos, étnicos, culturales, políticos y económicos que afectan los hábitos alimenticios así también como el acceso a los alimentos que son necesarios para gozar de un bienestar en la salud que permita la realización plena de diversas actividades. Lo adecuado entonces es considerar el universo de variables para observar la complejidad de lo que el fenómeno representa en un contexto como el de la realidad nacional del país.

A este respecto, es importante señalar que la metodología de focalización seguida actualmente por el programa no permite tomar en cuenta esta diversidad de factores que inciden en el problema de la desnutrición. El fenómeno en las zonas rurales del país se ha asociado más comúnmente con las condiciones de carencia en servicios en los que se encuentran aún muchos grupos sociales en el país (como los grupos de habla indígena, por ejemplo), razón por la cual estimaciones como el índice de marginación social (IMS) sirven para auxiliar el proceso de identificación de la población potencial y objetivo del programa.

En las zonas urbanas, el problema aparece de forma difusa y sus causas pueden ser de un origen más diverso. En este caso, por ejemplo, sería importante asumir un enfoque de atención a grupos vulnerables, es decir, de aquellos cuyas condiciones de habitación y existencia representen factores de riesgo que pueden con una probabilidad más alta desatar padecimientos asociados a la disponibilidad de alimentos de mayor contenido nutricional¹³⁹; el empleo de metodologías geo-referenciales son de importante auxilio en la identificación de conglomerados con el tipo de carencias a las que se asocian los problemas alimenticios, tal como ha sido la técnica de los polígonos que se utiliza actualmente para identificar zonas de atención prioritaria (ZAP) en las áreas urbanas¹⁴⁰.

¹³⁹ Y otros también asociados a la malnutrición, tales como la obesidad infantil, que de acuerdo a los resultados de la ENSANUT 2006 es una problemática creciente. El documento puede ser consultado en el sitio de Internet del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) <http://www.insp.mx/ensanut/ensanut2006.pdf>

¹⁴⁰ Esta metodología es un ejemplo de un enfoque que toma en consideración la complejidad del fenómeno de la marginalidad urbana en consideración de carencias materiales así como en capacidades humanas y que tienen un impacto en varios aspectos, entre ellos la salud.



Actualmente se dispone de la información que permite trabajar con el detalle necesario que requiere la observación del fenómeno. Es importante señalar que una evaluación de impacto debe seguir al adecuado ajuste de la estrategia de focalización, siendo esta última importante en la delimitación correcta del universo de acción del programa

2. *Sobre las dimensiones de impacto a considerar en una evaluación.*

Un reto importante para evaluar el impacto del programa en los componentes principales, tales como el nutricional y el escolar, es la delimitación de las dimensiones y la identificación de los indicadores adecuados que permitan hacer las mediciones pertinentes.

En esta parte el equipo evaluador presenta algunos de los sugeridos por la CEPAL que han servido para caracterizar al fenómeno de la desnutrición en los países de América Latina así como para identificar los impactos que les pueden ser atribuibles.

A) Nutrición.

La información sobre peso y talla permite construir los indicadores recomendados para las mediciones antropométricas siguientes:

- a. **Bajo peso al nacer (BPN):** Es el indicador utilizado para medir la desnutrición intrauterina. Corresponde a los nacidos vivos con menos de 2.500 g y que al momento del alumbramiento tienen restricción de crecimiento intrauterino (RCIU = un peso bajo el percentil 10 para la edad de gestación).
- b. **Relaciones antropométricas:** Corresponden a las razones entre peso, talla y edad de los menores de cinco años de vida, utilizando como patrón de comparación la distribución el estándar de la National Center of Health Statistics (NCHS), recomendado por la OPS/OMS.

Sobre los tipos de desnutrición, según los indicadores más utilizados:

- *Desnutrición global o ponderal:* corresponde a los casos en que la relación Peso/Edad es inferior a la media, según el patrón de referencia.
- *Desnutrición crónica:* son los casos en que la relación Talla/Edad es inferior a la media.
- *Desnutrición aguda:* incluye a quienes tienen una relación Peso/Talla inferior a la media.

B) Educación.

Como el equipo evaluador había señalado en el apartado de “Diseño y Consistencia” de la presente evaluación, el fin del programa de desayunos no era únicamente el nutricional sino también el educativo, este último refiriéndose en concreto al desempeño escolar. Del diagnóstico hecho por la CEPAL sobre la problemática de la desnutrición infantil en América



Latina¹⁴¹, el equipo de trabajo ha identificado como objetos de evaluación de impactos los avances en los siguientes indicadores de desnutrición:

- a. **Rendimiento escolar:** promedio de notas menor al de los no desnutridos.
- b. **Repitencia escolar:** pérdida de uno o más años producto del bajo rendimiento.
- c. **Deserción escolar:** salida del sistema educativo de manera definitiva o parcial (congelamiento) antes del término del proceso.
- d. **Rezago escolar:** mayor edad que la correspondiente al grado que cursa el educando. Esta puede ser resultado de haber ingresado tardíamente a la escuela (por problemas de cobertura, acceso, inmadurez, falta de recursos), por repitencia o por congelamiento del proceso durante algún período.
- e. **Nivel de escolaridad:** menor cantidad de grados y ciclos aprobados.

Para cada uno de estos indicadores se cuenta con las estadísticas generadas por cada una de las escuelas durante el periodo que comprenden los ciclos escolares, las cuales son concentradas por la Secretaría de Educación Pública con igual periodicidad. Por tal hecho, el equipo evaluador considera que estos indicadores deben de ser tomados en cuenta en la por su factibilidad y accesibilidad.

La propuesta hecha por la CEPAL en el documento anteriormente referido, es sólida para el caso de una evaluación de impacto del programa de Desayunos Escolares. Tal como lo propone, una estimación del efecto agregado hecha en base a los diferenciales de logro para cada indicador, es algo posible de realizar anualmente a nivel poblacional en lo que se refiere a los desnutridos y los no desnutridos.

Finalmente, el equipo evaluador ha encontrado pertinente incluir aquí las principales fuentes de información de las que se puede servir la evaluación para estimar los impactos, y que son las siguientes:

- a. *Población escolar:* Para estimar el número de niños y niñas que asiste a cada grado (z) del sistema educativo formal, se considera la matrícula oficialmente registrada en cada país. Alternativamente se puede utilizar la tasa neta de matrícula o cobertura de educación primaria y secundaria, así como la población del tramo de edad correspondiente para cada nivel educativo.
- b. *Población escolar según historial nutricional:* Para determinar los efectos de la desnutrición asociados al sector educación, se aplica el valor más alto de prevalencia (moda) de desnutrición, observado en las categorías, de la cohorte de 0 a 59 meses de vida, sobre la matrícula por grado, en un período, o en su defecto, sobre la matrícula agregada por nivel de enseñanza. La prevalencia de desnutrición para una cohorte se modifica con la edad.
- c. *Años de escolaridad y escolaridad obligatoria:* Los años de escolaridad corresponden al número de grados del sistema educativo aprobados por una persona; en tanto que por escolaridad obligatoria se entiende al número de años de escolaridad mínima que un país establece para sus ciudadanos en la normativa correspondiente. Se considera escolaridad

¹⁴¹ Martínez, Rodrigo. *Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición en América Latina*. CEPAL, Serie Manuales, Santiago, Chile 2006, pp.1-46



incompleta cuando el número de grados aprobados por una persona es inferior al número total de grados contemplados en los ciclos primario y secundario de cada país.

- d. *Tasa de aprobación por grado*: Corresponde al número de alumnos aprobados —que rinden satisfactoriamente sus evaluaciones, de acuerdo a la legislación vigente— respecto a la matrícula total de un grado o nivel durante un año lectivo.
- e. *Tasa de repitencia por grado*: Un alumno reprobado en un grado es aquél que no cumple las exigencias académicas necesarias para ser promovido al grado siguiente. De este modo, la tasa de reprobación se calcula como el cociente entre el número de reprobados de un grado o nivel dado, respecto de la matrícula total de dicho nivel o grado, en el mismo período lectivo. La repitencia corresponde a la reiteración de la matrícula de un alumno(a) que ha reprobado un grado.

3. *Evaluaciones de impacto realizadas para programas de Desayunos Escolares.*

El último aspecto que debe ser tomado en consideración es el diseño de evaluación de acuerdo a disponibilidad de información así también como a la factibilidad para realizar un estudio como este. Como se señalaba al principio, es de vital importancia contar en el mediano plazo con la información que permita hacer un seguimiento de la población atendida, pudiendo disponer de datos que permitan la comparabilidad entre un antes y un después de la intervención del programa.

Los estudios de panel sirven con frecuencia para recabar esa información con una periodicidad que permita generar los datos necesarios para imputar impactos a las intervenciones hechas por los programas. Sin embargo, el uso de métodos de quasi-experimentación ha sido recurrido para establecer comparaciones entre unos y otros grupos que se encuentran dentro y fuera de los beneficios otorgados por el programa para atribuir impactos. De forma especial, este último se ha sido utilizado para evaluar los programas dirigidos a población en situación de pobreza, siendo que el criterio del nivel socioeconómico es una variable que permite establecer mejores comparaciones en cuanto a la mejora del bienestar de los individuos.¹⁴²

Por todo lo anterior, el equipo evaluador ha considerado importante presentar un conjunto de evaluaciones de impacto que se han realizado en otros países para mostrar la factibilidad de los estudios, así mismo para proporcionar al programa las alternativas viables para conducir una propia en función de las limitaciones presupuestales.

¹⁴² Véase “Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales”, UNESCO, p.108.



Año	Proyecto	Muestra	Metodología	Indicadores	Impacto	Tipo de Impacto
1981	Brief fasting stress, and cognition in children (Estados Unidos) ¹⁴³	22 niñas y 10 niños bien nutridos, con un promedio de 10.4 años de edad y de clase media	Los sujetos acudieron a una clínica de estudio en dos ocasiones. La noche anterior al estudio tuvieron una cena regular y por la mañana consumieron un desayuno de 533 kcal o ningún desayuno antes de la prueba. Se tomaron pruebas de sangre una noche anterior o posterior a la prueba. Se hicieron pruebas cognoscitivas.	Químicos sanguíneos. Resultados en las pruebas cognoscitivas.	Se encontraron diferencias entre los grupos sin desayuno y con desayuno en ciertos químicos en la sangre. El grupo sin desayuno tuvo un efecto negativo en la solución de problemas pero un efecto positivo en las pruebas de memoria a corto plazo.	Sanguíneo. Cognoscitivo.
1982	Fasting and Cognitive function in children. <u>Study 1</u> (Estados Unidos) ¹⁴⁴	23 niñas y 9 niños bien alimentados entre las edades de 9 y 11 años, de la clase media de Estados Unidos	Los niños asistieron a una clínica de investigación en la noche anterior a las pruebas, se les provee una cena regular y por la mañana algunos de ellos son elegidos al azar y no se les da desayuno y el resto del grupo recibe un desayuno de 553 kcal. Todos los niños pasaron por ambas variantes de la prueba con una semana de diferencia. Se aplicaron pruebas cognoscitivas y pruebas de sangre para medir químicos sanguíneos.	Químicos sanguíneos en la sangre. Resultados en las pruebas cognoscitivas.	Los niveles de glucosa fueron diferentes por las mañanas entre los niños que habían recibido desayuno y aquellos que no. Los niños que no consumían desayunos fueron más propensos a cometer errores en las pruebas	Sanguíneo Cognoscitivo.

¹⁴³ Pollitt E, Leibel RL, Greenfield D. *Brief fasting stress, and cognition in children*. Am J Clin Nutr 1981; 34: 1526 - 1533

¹⁴⁴ Pollitt E, Lewis NL Garza Shulman RJ. *Fasting and cognitive function in children*. J Psychiat Res 1982/1983; 17: 169-174



Año	Proyecto	Muestra	Metodología	Indicadores	Impacto	Tipo de Impacto
1982	Fasting and Cognitive function in children. <u>Study 2</u> (Estados Unidos)	19 niños y 20 niñas entre 9 y 11 años de edad, de la clase media de Estados Unidos	Misma metodología que el estudio 1	Mismos indicadores que el estudio 1	Mismos impactos que el estudio 1	Mismo tipo de impacto que el estudio 1
1982	Efectos nutricionales en la conducta infantil (Estados Unidos) ¹⁴⁵	10 niños en condiciones alimenticias normales entre 9 y 11 años.	Se sometieron a 4 sesiones por un periodo de 4 semanas y probaron su desempeño tres veces por cada sesión. Las primeras dos sesiones los niños recibieron un desayuno regular y en las dos sesiones restantes no recibieron desayuno. Realizaron pruebas cognitivas y de aritmética	Resultados en las pruebas aritméticas.	Los sujetos obtuvieron mejores resultados en las pruebas cognitivas y en las aritméticas.	Cognoscitivo.
1998	"The Abell Report". Reporte de la Fundación Abell. Cambios en el Programa de desayunos escolares que incrementarán la participación y mejorará su desempeño. (Estados Unidos) ¹⁴⁶	Seis escuelas en la Ciudad de Baltimore. Prueba de contraste: tres escuelas con el programa de desayunos escolares llamados "free in-classroom breakfast" y otras tres que no adoptaron el programa.	Prueba de Contraste.	Asistencia. Disciplina. Logros académicos. Puntualidad.	La disciplina mejoró en el segundo semestre del año escolar en el caso de las escuelas con el nuevo programa. En cuanto a las escuelas que no adoptaron el programa, la disciplina se mantuvo en niveles constantes. En dos meses aumentó la participación del alumnado en los desayunos escolares de un 75% a un 85%. Se observó una mejora en los indicadores de puntualidad y asistencia.	Aprovechamiento escolar.

¹⁴⁵ Conners Ck Blouin AG. *Nutritional Effects on behavior of children*. J Psychiat Res. 1982/83; 17: 193-201.

¹⁴⁶ Abell Foundation. *The Abell Report*, 11 de febrero/marzo 1998, pp. 1-7. "Data From Abell Foundation Project Concludes: Changes in Student Breakfast Program will increase participation and Improve Student Performance."



Año	Proyecto	Muestra	Metodología	Indicadores	Impacto	Tipo de Impacto
1998	Experimento 1: Desayuno, Glucosa en sangre y Cognitivo. "Breakfast, Blood Glucose, and Cognition." (Estados Unidos)	33 estudiantes de Universidad. (16 mujeres y 17 hombres) Con una edad promedio de 21.3	El nivel de concentración de glucosa fue relacionado con los resultados de exámenes de memoria usando el coeficiente Pearson, (producto-momento). El ejercicio de palabras fue examinado usando "four-way ANOVA."	Desempeño en pruebas de memoria y ejercicios de palabras. Concentraciones de glucosa en la sangre medidos con glucómetro.	Al consumir el desayuno las pruebas se realizaron con mayor rapidez pero no significaron un cambio en el número de errores. En las pruebas de memoria hubo coeficientes negativos con relación al nivel de concentración de glucosa.	Nutricional, Cognoscitivo.
1998	Experimento 2: Influencia del Desayuno y Manipulación de Glucosa en la Sangre en el caso Brown- Peterson.	80 mujeres universitarias con una edad promedio de 22.6 años.	Mismo sistema que en Experimento 1.	Desempeño en 40 ejercicios de palabras diseñados para el estudio. El desempeño en los primeros cuatro procesos fue comparado con los últimos cuatro.	Mujeres que consumieron la bebida con glucosa se desarrollaron mejor en los últimos cuatro procesos. Impacto similar en mujeres que consumieron desayuno.	Cognoscitivo.
1998	Experimento 3: Influencia del Desayuno y Manipulación de la Glucosa en la Memoria. (Estados Unidos)	137 mujeres y 47 hombres. (edad promedio 22 años)	La muestra fue dividida en cuatro: Grupo 1: desayuno y bebida enriquecida de glucosa. Grupo2: Desayuno y bebida sin glucosa. Grupo 3: ayuno y bebida con glucosa. Grupo 4: ayuno y bebida sin glucosa. Sistema ANOVA fue utilizado. Elaboración de menús por Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo DIF Sonora convoca a una licitación de los productos que se integrarán a los menús Los proveedores distribuyen	Desempeño en listas de palabras y en el examen de razonamiento abstracto llamado, Prueba de logro académico y gerencial del razonamiento abstracto (Graduate and Managerial Assessment Test of Abstract Reasoning.") Pruebas de memoria que consistían en leer una historia y escribir lo que se recordaba durante dos minutos.	Hubo mayor eficacia, en los campos de memoria y lista de palabras, en los grupos que consumieron glucosa y desayuno. No hubo tanto contraste en el razonamiento abstracto.	Cognoscitivo



Año	Proyecto	Muestra	Metodología	Indicadores	Impacto	Tipo de Impacto
			los productos a los municipios Los municipios distribuyen a los planteles Los planteles elaboran los desayunos para los beneficiarios Se evalúan a los beneficiarios para ver el impacto del programa			
1999	Evaluación del Impacto de Desayunos Escolares sobre el Desarrollo cognoscitivo-motor (Sonora, México) ¹⁴⁷	Niños de 5 a 7 años (población de alto riesgo nutricional). Pruebas de contraste: niños de escasos recursos con desayunos y grupos sin desayuno con condiciones sociales que promueven la estimulación del infante. Municipios de zona rural del estado de Sonora, (Navojoa, Álamos, Quiriego, Tesopaco y como grupo de control Etchojoa). Doce planteles escolares al azar.	Procedimiento de Discriminación condicional para medir cambios en la respuesta de selección por efecto de demoras interpuestas entre un estímulo selector y nueve de comparación.	Atención. Memoria. Lenguaje.	Los niños con desayuno fueron iguales o mejores que los niños sin desayuno. Los valores que se obtuvieron en las preevaluaciones mejoraron de manera significativa después de los desayunos.	Cognoscitivo

¹⁴⁷ Noriega Vega, José A. "Método y teoría en la evaluación de desayunos escolares", en *Estudios de Psicología*, No.5 Vol.1, pp.33-48.



Año	Proyecto	Muestra	Metodología	Indicadores	Impacto	Tipo de Impacto
2000	Impacto Educativo de un Programa de Desayunos Escolares en Escuelas Rurales del Perú ¹⁴⁸ .	Dos grupos contrastes. Grupo denominado "desayuno" y grupo denominado "sin desayuno", en dos departamentos colindantes (Apurímac y Cusco) de la zona altoandina de Perú. Alumnos de cuarto año de primaria.	Modelo Lineal Jerárquico de dos niveles Para analizar los datos sobre hemoglobina se efectuó un análisis de covarianza.	Comparación de Variables como: Medidas de peso, talla, tasa de matrícula, deserción escolar, asistencia, aptitudes cognitivas y rendimiento de pruebas estandarizadas de matemáticas y comprensión de lectura.	En el grupo denominado desayuno se encontraron resultados positivos en memoria de corto plazo, hemoglobina, tasa de deserción escolar y asistencia diaria a la escuela. Los resultados no muestran diferencia entre los dos grupos en talla para edad, índice corporal, ni en pruebas de rendimiento escolar.	Nutricional, cognoscitivo
2003	Evaluación del impacto nutricional del programa de alimentación complementaria de Panamá en niños menores de 5 años ¹⁴⁹ .	Niños de 6 a 59 meses con riesgo nutricional (peso-edad entre -1,0 y -1,9 DE o con incremento inadecuado de peso en 2 controles sucesivos) y con desnutrición (peso-edad < -2D.E). En los 39 distritos no prioritarios reciben el alimento los niños de 6 a 59 meses que presentan desnutrición. Se determinó la necesidad de estudiar 221 beneficiarios en los	Los datos fueron obtenidos del tarjetario del PAC, incluyendo tanto los casos activos como inasistentes a control. En el grupo control se utilizaron los expedientes clínicos y las tarjetas de seguimiento. Se recopiló información sobre peso, talla y edad seis meses antes de ingresar al programa, al ingreso y cada tres meses hasta completar 9 meses. Se obtuvo además información sobre las características socio demográficas de la familia, número de controles en el período y tiempo de permanencia en el programa. Los datos fueron procesados con el programa STATA	Analizó el cambio promedio en los indicadores antropométricos y la tasa de recuperación de niños desnutridos y en riesgo, en función de variables socioeconómicas, nutricionales y el tiempo de permanencia en el programa. 1.	Al ingreso la relación peso-edad y peso-talla promedio fue $-1,5 \pm 1,2$ DE y $-0,6 \pm 0,9$ DE respectivamente. Antes de la intervención hubo una disminución significativa de la relación peso-edad y talla-edad ($-0,6 \pm 1,2$ y $-0,3 \pm 1,3$ respectivamente, $p < 0,01$), tendencia que posteriormente se estabilizó. Después de 9 meses de intervención el cambio promedio de peso-edad fue $0,0 \pm 1,1$ y de talla-edad $-0,1 \pm 1,1$ (NS). El cambio promedio de peso-edad fue mayor en niños con mayor déficit inicial ($p < 0,001$), en familias con mejor escolaridad y menor número de hijos ($p < 0,05$).	Nutricional, Físico.

¹⁴⁸ Cueto, Santiago y Marjorie, Chinen. *Impacto Educativo de un Programa de Desayunos Escolares en Escuelas Rurales del Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, Perú, 2000. [Electrónico] <http://www.grade.org.pe/download/pubs/dt34-desayunos.pdf>. Recuperado el 31 de Enero de 2008.

¹⁴⁹ Evaluación del impacto nutricional del programa de alimentación complementaria de Panamá en niños menores de 5 años [Electrónico] http://www.alanrevista.org/ediciones/2004-1/evaluacion_impacto_nutricional_alimentacion_complementaria.asp Recuperado el 31 de Enero de 2008.



Año	Proyecto	Muestra	Metodología	Indicadores	Impacto	Tipo de Impacto
		<p>distritos prioritarios, 235 en los no prioritarios e igual número de controles. En total se estudiaron 857 niños, 429 intervenidos en el PAC y 428 controles (94% de la meta propuesta), con una distribución similar entre distritos prioritarios y no prioritarios. 1.</p>	<p>versión 6.0 (11). Se utilizaron distribuciones de frecuencia para las variables categóricas y promedio y DE para las variables continuas. La comparación entre grupos se realizó mediante la prueba de χ^2 o análisis de varianza según correspondiera. Con el objeto de identificar los factores que se asociaron a la evolución del peso-edad se utilizó un análisis de varianza considerando como variable dependiente el cambio promedio del puntaje z entre el ingreso y los 9 meses de intervención. 1.</p>		<p>Un 35% de los niños desnutridos intervenidos y un 24% de los niños en riesgo mejoró parcialmente o normalizó su estado nutricional. El impacto nutricional del programa fue pobre, siendo mejor en familias con mejores condiciones socioeconómicas y en niños con mayor déficit nutricional al ingreso. 1.</p>	

*Elaboración del equipo evaluador.



Anexo XVII: Instrumentos de recolección de información

No Aplica



Anexo XVIII: Características de los indicadores

No Aplica



Anexo XIX: Propuesta para los mecanismos de definición de metas e indicadores

No Aplica



Anexo XX: Sobre la ENSANUT 2006

Este anexo intenta dar un panorama de las nuevas implementaciones del SNDIF que son producto de los resultados de la ENSANUT 2006, que mencionan el incremento de problemática de la malnutrición. Este concepto incorpora elementos tanto de desnutrición, como de obesidad. Asimismo, ésta última tiene causas complejas como los determinantes biológicos, socioeconómicos y culturales. En este sentido, “la obesidad es el resultado de un desequilibrio entre la ingestión y el gasto energético”¹⁵⁰. Ello se debe principalmente al consumo de dietas con alta densidad energética bajas en fibra, bebidas azucaradas y escasa actividad física.

De acuerdo a los resultados arrojados por la ENSANUT 2006, la prevalencia de baja talla en niños de 5 a 11 años de edad disminuyó en el sexo masculino del 16.1% a 10.4% y en el sexo femenino del 16.0% a 9.5%, entre 1999 y 2006. Sin embargo, la prevalencia nacional combinada de sobrepeso y obesidad en niños de 5 a 11 años fue de alrededor de 26%, para ambos sexos, lo que representa alrededor de 4,158,800 escolares en el ámbito nacional con sobrepeso u obesidad. Específicamente, la prevalencia de sobrepeso aumentó progresivamente entre los 5 y los 11 años de edad, en niños de 12.9% a 21.2% y en niñas de 12.6% a 21.8%. La prevalencia de obesidad aumentó entre las mismas edades en niños de 4.8% a 11.3% y en niñas de 7.0% a 10.3%.

Dichos resultados dieron pie para que el SNDIF, en conjunto con los SEDIF, organizara el 7° Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario realizado en noviembre del 2007. En éste, se discutieron los nuevos retos a los que se enfrentan en materia alimentaria, sobretudo dentro del contexto de obesidad y sobrepeso, así como el establecimiento de nuevas líneas de acción para los programas alimentarios enmarcados en la EIASA. Uno de los acuerdos importantes que se tomaron fue mejorar la composición de los apoyos alimentarios a través de la incorporación de fruta de manera obligatoria. Ello demuestra que el SNDIF y el SEDIF están concientes de la nueva problemática a atender, tanto así que se modificó el objetivo de los programas alimentarios para incluir el tema de “la mala nutrición y riesgo de padecerla” y con ello ampliar su campo de acción, ya que la desnutrición en algunos SEDIF es muy baja o en algunos casos, inexistente.

El SNDIF está en proceso del establecimiento de líneas estratégicas que combatan el problema de la mala nutrición en México, y ello es fundamental puesto que es la segunda institución con mayor cobertura en programas alimentarios en el país. El reto actual es la incorporación de más acciones que contribuyan al nuevo Fin de los programas alimentarios de la EIASA, en particular del Programa de Desayunos Escolares, pues si bien la adición de fruta es un paso importante no es suficiente. Se deben de adecuar los menús de manera y crear indicadores transversales que puedan medir el impacto de éstos en la contribución del mejoramiento del estado nutricional de los infantes.

¹⁵⁰ Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT). (2006). México: Instituto de Salud y Secretaría de Salud, p. 85