



Evaluación de
Consistencia y
Resultados

Fondo: Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Programa: Desayunos Escolares

Programa Presupuestario: Ramo 33

Ejercicio fiscal a evaluar: 2016

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Programa Desayunos Escolares (SEDIF) Colima, 2016

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de Diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

12 de junio de 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana
C. Hugo Guzmán Alcaraz
Licda. Bertha Isabel Cruz López
Lic. Julio César Gutiérrez Alcaraz
LAE. José Heriberto Ruiz García
C.P. Rosa María González García
C.P. Karla Teresa Orozco Hernández

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Marcos Rubén López Miguel
María Cristina González Márquez
Daniela Valle León
Karla María Rojo Lira

Introducción	9
Sobre el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 2016 para el Estado de Colima.	15
Análisis del contexto; El DIF y la asistencia alimentaria en México	18
1. Características del programa	25
2. Diseño	28
2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.	28
2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.	42
2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad	54
2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.	59
2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.	83
3. Planeación y orientación a resultados	90
3.1 Instrumentos de planeación.	90
3.2. De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación.	93
3.3. De la generación de información.	99
4. Cobertura y focalización	104
4.1. Análisis de cobertura.	104
5. Operación	114
5.1. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.	114
5.2. Mejora y simplificación regulatoria.	120
5.3. Eficiencia y economía operativa del programa.	121
5.4. Sistematización de la información	127
5.5. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.	128
5.6. Rendición de cuentas y transparencia.	130
6. Percepción de la población atendida	132
7. Medición de resultados	133

8. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones	135
9. Conclusiones	139
10. Bibliografía	142

Índice de cuadros

Cuadro 1 Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipales del Ramo 33	15
Cuadro 2 Valoración CONEVAL	27
Cuadro 2.1 Conceptos comunes entre objetivos del Programa Desayunos Escolares y Plan Nacional de Desarrollo 2016.	46
Cuadro 2.2 Conceptos comunes entre objetivos del Programa Desayunos Escolares, Programa Sectorial de Salud 2013-2018 y Programa Sectorial de Salud 2016-2021 para el Estado de Colima.	48
Cuadro 2.3 Conceptos comunes entre objetivos del Programa Desayunos Escolares, Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 y el Programa Especial de Asistencia Social 2016-2021.	51
Cuadro 2.4 Población Escolar en Colima que asiste al sistema público.	55
Cuadro 2.5 Análisis de la sintaxis de los objetivos planteados en la MIR del programa Desayunos Escolares, según la guía para la construcción de la MIR.	64
Cuadro 2.6. Análisis de la lógica horizontal del PDE.	73
Cuadro 2.7 Complementariedades con otros programas federales.	84
Cuadro 3.1 Ejercicios de Evaluación Realizados en 2016.	95
Cuadro 3.2 Formatos de recolección de información entregados por la dependencia.	102
Cuadro 5.1 Clasificación de los Recursos obtenidos por medio del FAM	123
Cuadro 5.2 Recursos propios	124
Cuadro 5.3 Recursos del Convenio PAJA del 15 de agosto	125
Cuadro 5.4 Recursos del Convenio PAJA del 28 de Septiembre	125

Índice de gráficas

Gráfica 1. Porcentaje nacional de hogares que reciben ayuda alimentaria por tipo de programa de desarrollo social.	23
--	----

Gráfica 2.1 Carencia por acceso a la alimentación 2012 y 2014* en el estado de Colima.	35
Gráfica 2.2 Indicadores asociados a la carencia por acceso a la alimentación en el estado de Colima, 2014.	36
Gráfica 2.3 Porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación en el estado de Colima.	37
Gráfica 2.4 Número de personas con carencia por acceso a la alimentación en Colima.	38
Gráfica 2.5 Porcentaje anual de la población con carencias por acceso de alimentación del estado de Colima.	40
Gráfica 2.6. Población infantil y adolescente en el estado de Colima.	55
Gráfica 2.7 Cobertura Programada para el 2016 del PDE del estado de Colima.	57
Gráfica 4.1 Población indígena en el estado de Colima.	106
Gráfica 4.2 Número de localidades con los dos mayores grados de rezago social en el estado de Colima.	107
Gráfica 4.3 Número de localidades ZAP Urbanas en el estado de Colima.	108
Gráfica 4.4 Porcentaje del programa DE Colima por sexo.	109
Gráfica 4.5 Beneficiarios registrados en el padrón por nivel escolar.	109
Gráfica 4.6 Beneficiarios registrados en el padrón por turno.	111
Gráfica 4.7 Beneficiarios del Programa Desayunos Escolares registrados en el Padrón.	112
Gráfica 4.8 Porcentaje de beneficiarios del programa de DE Colima por grado de desnutrición.	113

Índice de figuras

Figura 1 Cronología de la Asistencia Social en México.	21
Figura 1.1 Organigrama Funcional SEDIF Colima.	26
Figura 2.1 Árbol de Problemas del programa Desayunos Escolares para el estado de Colima.	31

Figura 2.2 Árbol de Objetivos del programa Desayunos Escolares para el estado de Colima.	31
Figura 2.3 Árbol de Problemas del Fondo de Aportaciones Múltiples para el Estado de Colima.	32
Figura 2.4 Árbol de Objetivos del Fondo de Aportaciones Múltiples para el Estado de Colima.	33
Figura 2.5 Vinculación del Programa Desayunos Escolares a las metas y estrategias nacionales y estatales.	44
Figura 2.6 Árbol de Problemas del programa Desayunos Escolares para el estado de Colima.	60
Figura 2.7 Árbol de Objetivos del programa Desayunos Escolares para el estado de Colima.	60
Figura 2.8 Árbol de Objetivos inferido de la MIR del programa Desayunos Escolares para el estado de Colima.	61
Figura 2.9 Metodología de la lógica vertical aplicada al Programa Desayunos Escolares.	66
Figura 2.10 Relación causal de la Actividad – Componente 1 de PDE del estado de Colima.	68
Figura 2.11 Relación causal de la Actividad – Componente 2 de PDE del estado de Colima.	68
Figura 2.12 Relación causal del Componente 1 – Propósitos de PDE del estado de Colima.	69
Figura 2.13 Relación causal del Componente 2 - Propósitos de PDE del estado de Colima.	70
Figura 2.14 Relación causal del Propósito-Fin en el Programa Desayunos Escolares del estado de Colima.	71
Figura 2.15 Análisis de la lógica horizontal del Fin del Programa Desayunos Escolares del estado de Colima.	75
Figura 2.16 Análisis de la lógica horizontal del propósito 1 del Programa Desayunos Escolares del estado de Colima.	76
Figura 2.17 Análisis de la lógica horizontal del propósito 2 del Programa Desayunos Escolares del estado de Colima.	77

Figura 2.18 Análisis de la lógica horizontal del componente 1 del Programa Desayunos Escolares del estado de Colima.	78
Figura 2.19 Análisis de la lógica horizontal del componente 2 del Programa Desayunos Escolares del estado de Colima.	79
Figura 2.20 Análisis de la lógica horizontal de la actividad 1 del Programa Desayunos Escolares del estado de Colima.	80
Figura 2.21 Análisis de la lógica horizontal de la actividad 2 del Programa Desayunos Escolares del estado de Colima.	81
Figura 2.22 Complementariedades con otros programas.	87
Figura 2.23 Fuentes de financiamiento para construcción de comedores comunitarios.	88
Figura 4.1 Población potencial, objetivo y atendida para el Programa de Desayunos Escolares del SEDIF Colima.	104
Figura 5.1 Diagrama General del Programa Desayunos Escolares del estado de Colima.	113
Figura 5.2 Diagrama de Procesos del Programa Desayunos Escolares del estado de Colima.	116

Evaluación de Consistencia y Resultados al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) a través del programa presupuestario Desayunos Escolares (SEDIF)

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varios años de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados” (DOF 29-01-2016).

Asimismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su Artículo 27 menciona:

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá **incluir indicadores del desempeño** con sus correspondientes metas anuales”, **que permitan la evaluación de programas** y proyectos; “estos indicadores **serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño**, (DOF 30-12-2015).

También, la LFPRH en el Artículo 110 señala: “La **evaluación del desempeño** se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, **con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos** públicos federales” y en su artículo 111 especifica que: “[...] verificará periódicamente [...] los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades con base en el sistema de evaluación del desempeño para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y calidad de la Administración Pública federal y el

impacto social del ejercicio del gasto público. [...] **El sistema de evaluación del desempeño [...] será obligatorio para los ejecutores de gasto.** Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados los resultados” (DOF 30-12-2015).

El artículo 85 de la LFPRH refiere que los recursos transferidos por la federación que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, “**serán evaluados** conforme a las bases establecidas en el **artículo 110 de esta ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión** por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes” (DOF 30-12-2015).

A este conjunto de normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) donde se señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al ente que la regula Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en las entidades federativas en su artículo 53: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo: “III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta ley” el cual señala que la información programática deberá tener la desagregación siguiente: “a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; **c) Indicadores de resultados**”; y “IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual” (DOF 18-07-2016).

Por su parte, en el ámbito estatal, en el artículo 17, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima señala las atribuciones del Órgano Superior, donde, en el inciso a, fracción IV. Hace referencia a “la **evaluación** semestral y anual **del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas estatales** y municipales, **conforme a los indicadores estratégicos y de gestión** establecidos en los presupuestos de egresos [...] Lo anterior con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias, tanto internas, como externas.”

Por su parte, en el inciso d), en materia de evaluación, se señala la atribución, en el numeral I., de efectuar la evaluación de los recursos

económicos federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 134 constitucional y que esta evaluación podrá ser realizada por el propio Órgano o a través de personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que sean contratadas al efecto y cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia.¹

Así, desde 2013, Tecnología Social para el Desarrollo, colaboró con el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para el Desarrollo del Sistema de Evaluación al Desempeño de Recursos Federalizados.

En 2014, se realizó un análisis de Consistencia de Fondo Federal; “Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)” y para el “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)” además de 12 servicios municipales. Así, para 2015, el Estado se encontraba con un índice General de Avance en PbR y SED de 81.3, encima de media nacional. Mientras que para 2016 debido al cambio de ponderación cae a 59, siendo las categorías de Planeación (35.8) y evaluación (45.8) con menor avance, siendo las principales áreas de oportunidad identificadas.

Por otra parte, el CONAC en cumplimiento a la LGCG emite la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, en el numeral 11, refiere que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, **los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación** de la APF, los cuales son los siguientes:

- ▶ **Evaluación de Consistencia y Resultados**
- ▶ Evaluación de Indicadores
- ▶ Evaluación de Procesos

¹ Desde 2013, Tecnología Social para el Desarrollo, ha colaborado con el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, para el Desarrollo del Sistema de Evaluación al Desempeño de Recursos Federalizados. En 2014, se realizó un Análisis de Consistencia del Fondo Federal; “Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)” y para el “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)” además de 12 servicios municipales. Para 2015, el Estado se encontraba con un índice General de Avance en PbR y SED de 81.3, encima de media nacional. Mientras que para 2016 debido a un cambio de ponderación, su valoración caerá a 59, siendo las categorías de Planeación (35.8) y evaluación (45.8) las que tuvieron menor puntaje, y también las principales áreas de oportunidad identificadas

- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ Evaluación Específica

Bajo este contexto legal, el Estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció en el Programa Anual de Evaluación 2016 evaluación de Consistencia y Resultados, al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) a través del programa presupuestario “Desayunos Escolares (SEDIF) para el ejercicio fiscal 2016.

El tipo de evaluación seleccionada para este programa fue la de **Consistencia y Resultados** señalada en el inciso “A” numeral I del artículo décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública² cuyos Términos de Referencia (TdR’s) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos³ que consideran 6 rubros a evaluar:

- ▶ Diseño,
- ▶ Planeación y orientación a resultados,
- ▶ Cobertura y focalización,
- ▶ Operación,
- ▶ Percepción de la población Atendida y,
- ▶ Medición de Resultados.

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Programa Desayunos Escolares con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia

² Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.

³ La evaluación de consistencia y resultados deberá ser realizada mediante trabajo de gabinete, y el informe correspondiente deberá incluir un análisis conforme a los siguientes criterios: En materia de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo, y de resultados.

entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales;

- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;
- ▶ Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado;
- ▶ Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas;
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados, y
- ▶ Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

La presente evaluación se divide en 8 capítulos siguiendo el orden y lineamientos contenidos en los Términos de Referencia de la evaluación de consistencia y resultados diseñado por CONEVAL.

Al final se establecen las principales "**Conclusiones**" y por se establece las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la ejecución del programa y las principales *Recomendaciones* derivadas del resultado de la evaluación.

Metodología y Técnicas utilizadas

Para alcanzar los objetivos planteados, TECSO utilizó el Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL en un cuestionario (y anexos) para recolectar la información de los seis rubros ya mencionados.

Asimismo, para el **análisis**, el modelo utilizado fue el del Marco Lógico (ML) conforme a los criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Para este análisis TECSO ubica el ámbito de la **consistencia** en los rubros de Diseño y Planeación. Esto se explica en función de que el ejercicio de los recursos públicos de un programa tendría que buscar una alineación coherente con objetivos de política pública, en los diferentes niveles de gobierno (desde el Municipal hasta el Federal), lo cual se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente –Leyes, Lineamientos, reglamentos, etc.- así como en la coherencia técnica con la que se plantee la resolución de los instrumentos de planeación y seguimiento.

El ámbito temático que se concentra en la parte de los **resultados** incluye los asuntos operativos donde la planeación debería funcionar: cobertura y focalización de la población definida, los procesos operativos y de rendición de cuentas, así como la percepción de los beneficiarios del programa.

Así es como la evaluación de consistencia y resultados se convierte en un ejercicio integral mediante el cual intentamos potenciar la mejora del programa en términos de eficacia y eficiencia social.⁴ Es importante reconocer que hay un balance preciso en los TdR del CONEVAL en los dos ámbitos que se evalúan.

⁴ Usamos el término para enfatizar que no se trata de una resolución de orden económico simple –costo-beneficio monetario-, sino que se trata de integrar en las planeaciones y análisis un enfoque desde la perspectiva del bienestar público, lo cual implica integrar aspectos como la equidad, el desarrollo sustentable, etc.

Sobre el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 2016 para el Estado de Colima.

En 1998 surge el Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” como una respuesta a la integración paulatina de fondos provenientes del Ramo 12 “Salud” y 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos” y el Ramo 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” consecuencia del proceso de descentralización tanto de responsabilidades como de recursos. Este proceso de descentralización del gasto público permitió que la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997 incluyera la figura de “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” (Centro de Estudios de Finanzas Públicas, 2006).

Cuadro 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33.				
Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
*Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	Educación Básica	*Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	*2014	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal *(FORTAMUN-DF)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998 *(En 2001 se incorpora la figura de DF)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Cuadro 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33.				
Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23 *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: CONEVAL, 2011. *Modificaciones y actualización propias.

La iniciativa de reforma contemplaba la necesidad de crear 3 fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM); posteriormente se adicionan el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), que junto con el FISM integraría el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); otro para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN – DF); y el **Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)** para transferir principalmente recursos a los DIF, ya descentralizados a nivel estatal, y a la educación (TECSO, 2017).

El artículo 39 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el monto otorgado a este fondo debe ser determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación “por un monto equivalente [...] al 0.814% de la

recaudación federal estimado en la Ley de Ingresos de la Federación” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018).

El FAM está conformado por dos subfondos destinados rubros educativos y de asistencia social. El subfondo administrado por la Secretaria de Educación corresponde a la Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior, mientras que los recursos destinados para Asistencia Social corresponden directamente a atención alimentaria que incluye al Programa de Desayunos Escolares. Esta aportación se canaliza a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) y se administra y ejecuta por los Sistemas Estatales de la misma dependencia (SEDIF).

“Con la nueva Ley de Coordinación Fiscal cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir el rezago social y la pobreza extrema, mediante las transferencias de recursos por la vía de los fondos de aportaciones destinados al financiamiento de funciones descentralizadas en sectores clave del país que requieren atención local para su mayor efecto y eficiencia, como la educación, la salud, la infraestructura básica, la pobreza y la seguridad social, entre otros” (TECSO, 2017, pág. 15).

Para el año 2016 la Secretaria de Salud pública a través de del Diario Oficial de la Federación el monto correspondiente del FAM para cada entidad específicamente para el rubro de asistencia social junto con la fórmula utilizada para la distribución de los recursos planteados. La fórmula se describe como:

$$FDR_{T1} = v_i (MIVS_T) + d_i (MID_T)$$

Donde:

FDR = Fórmula de Distribución de los Recursos del Ramo 33 Fondo v_i .

$MIVS_T$ = Monto a distribuir con base al IVS en el periodo T.

MID_T = Monto a distribuir basado en el índice de Desempeño en el periodo T.

v_i = Ponderador por índice de Vulnerabilidad Social de la entidad federativa.

d_i = Ponderador por índice de Desempeño de la entidad federativa.

T = Año 2016

i = Entidad federativa (1,2,...,32).

La fórmula tiene como criterios para su aplicación que el presupuesto estatal asignado no será etiquetado, con la finalidad de que cada SEDIF decida la distribución de los montos de acuerdo a las necesidades de la entidad. Siendo así, para el año fiscal 2016, el estado de Colima recibió \$45,216,464 MXN del FAM en su componente de asistencia social (Diario Oficial de la Federación, 2016).

Análisis del contexto; El DIF y la asistencia alimentaria en México.

El problema de lo que hoy se conoce como una de las variables más importantes de la pobreza multidimensional, la carencia alimentaria, es un problema de larga data en nuestro país, así como su atención por parte de instituciones de Asistencia Social.

En la figura se puede ver el panorama amplio, en grandes hitos, de la evolución de la asistencia alimentaria en México.

También se puede observar el transcurrir, en el largo plazo, de los esfuerzos gubernamentales en las diferentes etapas históricas del país, desde el enfoque de la asistencia como caridad, hasta su institucionalización dentro de un esquema que hace de la asistencia social un eje de desarrollo social.

Al transcurrir el siglo XX, el Estado asumió de manera cada vez más amplia, la obligación ética y jurídica de ofrecer servicios y atender a los sectores sociales vulnerables. El programa Desayunos Escolares tiene su origen a nivel nacional en el periodo gubernamental de Álvaro Obregón, entre los años de 1920 a 1924, cuando la Secretaría de Educación Pública da inicio al reparto de desayunos en distintas entidades del país. Esta acción forma

parte de una serie de actividades donde se buscaba atender a niños, especialmente aquellos en situación de pobreza.

La entrega de desayunos junto con el Congreso Nacional del Niño permitió la creación de nuevos programas enfocados a mejorar la alimentación y nutrición de la población escolar. Podemos señalar entre ellos a la Red de Comedores Infantiles de México y la Asociación Gota de Leche en 1929 cuyo territorio de acción era las periferias de la Ciudad de México.

Durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, en 1934, la beneficencia pública se reformula en acciones de Asistencia Social para generar esquemas de igualdad social que sean atendidos como una de las obligaciones del propio estado. Este periodo da pie a la creación de marcos normativos, reglamentos y bases jurídicas para la atención a la población marginada, además la nutrición a menores de edad se universaliza a través del reparto de desayunos en todas las entidades del país.

Con el surgimiento del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en 1977, derivado de la fusión de la Institución Mexicana de la Asistencia a la Niñez (IMAN) y del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), se atiende tanto a niños como a sus familiares dando prioridad a quienes tienen alto grado de marginación e impulsando la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones y en la implementación de los programas.

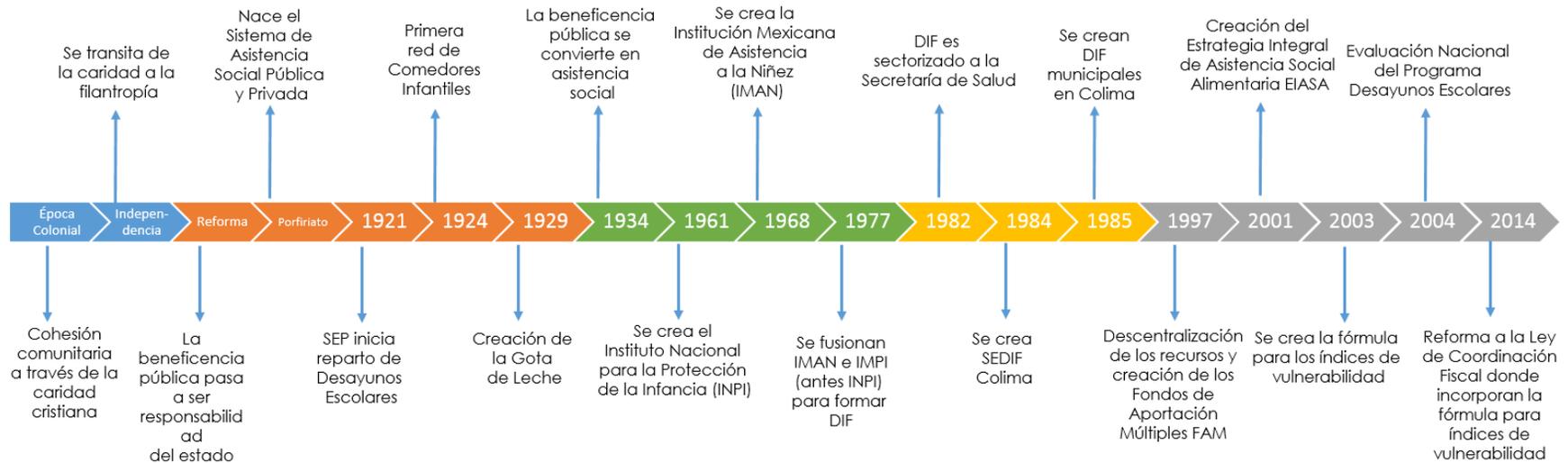
En este proceso durante los años ochenta se modifica la concepción sobre la asistencia social: **el enfoque ahora será preventivo y no correctivo**. Sin embargo, entender los derechos básicos a la educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y seguridad social fue, durante mucho tiempo reducir el enfoque de tal modo que los sujetos de la política social eran eventualmente los trabajadores que sustentaban el crecimiento industrial. Por lo tanto, todos los derechos –a excepción de la educación– se vincularon al trabajo asalariado⁵.

Esto también se ve reflejado en el Programa de Desayunos Escolares, principalmente en la atención a la población indígena como lo muestran

⁵ En la Primera Evaluación Nacional al Programa de Desayunos Escolares (PDE), realizada en 2007, se refleja aún la deficiencia en la cobertura a localidades y escuelas indígenas, ya que mientras en localidades urbanas y rurales la cobertura era del 85% y 86%, en localidades indígenas solo alcanzaba 74%. Pero a nivel escuela este dato es más grave ya que la cobertura en escuelas indígenas era del 68% mientras que en escuelas urbanas y rurales se mantenía la cobertura de 85% y 83% respectivamente.

los resultados de la Encuesta Nacional del Programa de Desayunos Escolares, en donde se aprecia que la población indígena es la que presenta el menor grado de cobertura.

Figura 1. Cronología de la Asistencia Social en México



Fuente: Elaborado por TECSO con información de Huerta Lara, M. La asistencia social en México. 2006, Torres Olvera, V. Programa de Desayunos Escolares en México. 2003

A inicios del siglo XXI, se consolida una política de asistencia social que pone el énfasis en el combate a la pobreza, en este sentido, es interesante resaltar que la *Ley de Desarrollo Social* contempla a la SEDESOL, como la institución encargada de organizar los esfuerzos del Ejecutivo Federal en la materia.

“La nueva retórica de la pobreza implica un giro desde la concepción universalista de las instituciones tradicionales, las cuales definían a sus beneficiarios únicamente desde la dicotomía trabajador (derechohabiente del IMSS/ISSSTE), desempleado (derechohabiente de las instituciones de atención general). En el nuevo contexto, la concepción se basa en la focalización de recursos a poblaciones específicas, generando complejas listas de beneficiarios (Gabarrot Arenas, 2012, págs. 39-49).

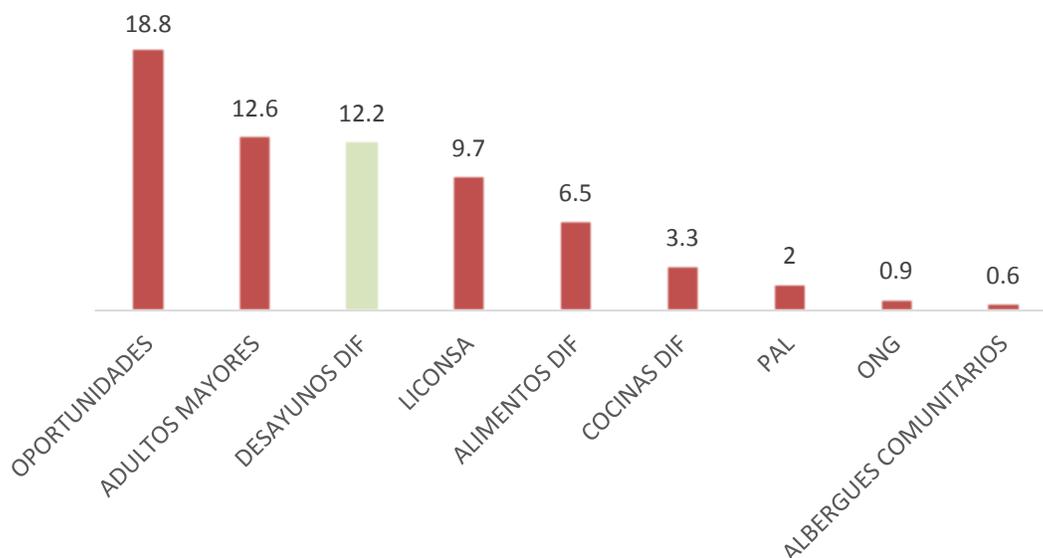
La focalización de los recursos, junto con otros cambios estructurales en la organización jurídico-institucional en los diferentes niveles de gobierno, implicó establecer estrategias más asertivas para la intervención de los diferentes programas.

En ese sentido, se pasó de una gran etapa donde las instituciones y sus objetivos se organizaban en función de una lógica de atención universalista de los derechos sociales de la población a otra donde se han ido definiendo mecanismos muy específicos para delimitar a la población beneficiaria. La explicación que pudiera ayudarnos a entender este camino, está basada en la idea de trabajar sobre lo urgente. “Es decir, las poblaciones pobres necesitan de ayuda inmediata, para nivelarse con respecto al resto de la población y poder eventualmente integrarse a los mecanismos tradicionales del Estado.” (Gabarrot Arenas, 2012, pág. 46)

Es importante ubicar este giro hacia el combate a la pobreza porque determina la lógica de operación de todos los programas financiados con recursos públicos.

En medio de estos cambios, es importante observar que el Estado mexicano destina una cantidad considerable de recursos a atender el problema de la carencia alimentaria. Hacia 2012, el panorama de los programas alimentarios estaba como se observa en la gráfica siguiente:

Gráfica 1. Porcentaje nacional de hogares que reciben ayuda alimentaria por tipo de programa de desarrollo social.



Fuente: ENSANUT, 2012.

En ese año, 6 de cada 10 familias mexicanas recibía algún tipo de apoyo alimentario, y de ese universo, el 18.2% de la población era atendida por el Programa de Desayunos Escolares.

Si bien es cierto que el DIF, desde su creación a la fecha, tiene poco más de 40 años de existencia institucional, su Programa de Desayunos escolares es uno de los apoyos asistenciales de mayor arraigo entre la población mexicana y constituye un importante eslabón en la cadena de programas de asistencia alimentaria que se han desarrollado en la historia del país.

Así, el programa de Desayunos escolares ha resistido, no sólo el paso del tiempo, sino diversos cambios estructurales en el modelo de nación.

Esta capacidad de adaptarse a los cambios estructurales en el país se debe, en gran medida, a su consolidación institucional y organizativa desde su fundación en 1977; lo que le permite una eficaz articulación de sus acciones con otras instituciones públicas, sociales y privadas. En la actualidad procede en coordinación con las Dependencias Federales, Estatales y Municipales en el diseño de políticas públicas, operación de programas, prestación de servicios y realización de diversas actividades en materia alimentaria.

Una parte estratégica de la asistencia social es la asistencia alimentaria, en ese sentido, el Programa de Desayunos Escolares (PDE) tiene como objetivo “Contribuir a la seguridad alimentaria de la población escolar, sujeta de asistencia social, mediante la entrega de desayunos calientes, desayunos fríos, diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos.” (DIF Nacional, s.f.)

Un importante hito en el proceso de mejora para elevar la efectividad en la operación de sus Programas Alimentarios es la incorporación estratégica de los Sistemas Estatales, en 2002 (DIF, 2005), en la revisión de los programas y la estructuración de propuestas a nivel nacional para ser consensuadas y validadas por todos los sistemas estatales. De ahí deriva la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) que aporta elementos estructurantes y que se han actualizado ya durante varios años.

Por último, es importante destacar, para los fines de esta evaluación, la importancia de la descentralización que vive el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) a fines de la década de los noventa y que genera la oportunidad para que las administraciones locales diseñen políticas públicas acordes a las necesidades reales de sus regiones, y para que establezcan relaciones coordinadas entre los diversos ámbitos de gobierno.

De hecho, la descentralización responde a una demanda histórica de los estados para brindar más autonomía a quienes por décadas han dependido de una autoridad central. Al concretarse, la descentralización otorga a las entidades una serie de responsabilidades en la planeación y administración de programas, planes y proyectos para el desarrollo regional y local, acordes a sus necesidades. En este contexto es que ubicaremos esta evaluación del Sistema Estatal DIF de Colima.

1. Características del programa.

En 1977 se publica en el Periódico oficial del estado de Colima el decreto de creación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Colima (SEDIF Colima) subrogando los derechos y obligaciones del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia del Estado de Colima. Este decreto establece a **SEDIF como un organismo público, descentralizado**, que cuenta con patrimonio propio y personalidad jurídica. (Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Colima, 1977)

El decreto fue reformado en 1984 donde se menciona que SEDIF Colima tiene como objetivo “brindar asistencia social a la población que así lo amerite a través de programas acordes y congruentes a la realidad [...] prestando a la población demandante los servicios asistenciales de una manera integral, atendiendo a la asistencia social como un conjunto de acciones tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas que puedan impedir al hombre su realización como individuo, como miembro de la familia y de la comunidad, así como la protección física, mental y social a personas en estado de abantivo” (Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Colima, 1985).

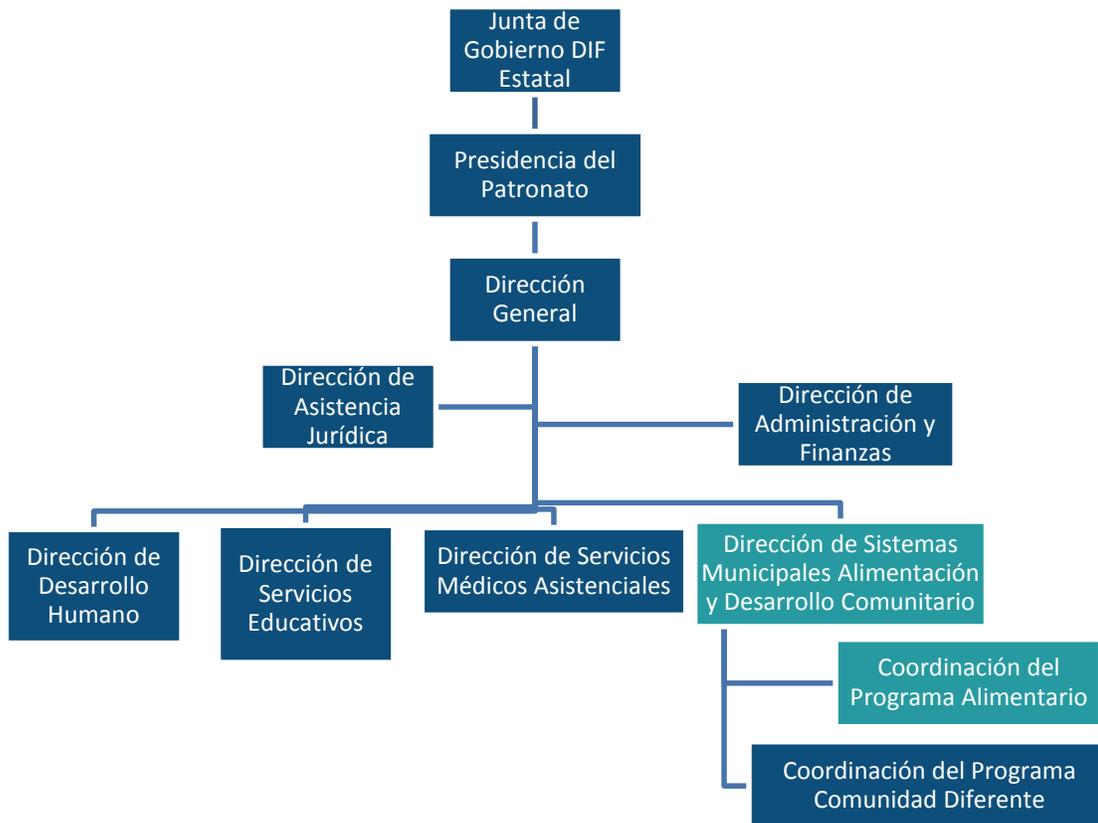
SEDIF Colima “funge como un regulador de la asistencia social pública en el estado” (Poder Ejecutivo del Estado de Colima, 2016), es el encargado de promocionar los servicios de asistencia social pública, además de brindarlos a la población que lo requiera.

La coordinación interinstitucional permite organizar programas adecuados a los sitios de implementación, tiene la facultad de elaborar instrumentos de planeación, operación y seguimiento, se encarga también de recolectar información para la detección de la población a atender así como evaluar los programas alimentarios a nivel estatal y municipal.

El Reglamento Interior del SEDIF Colima menciona que “las funciones principales del DIF Estatal consisten en la promoción y prestación de servicios de asistencia social de carácter público; la interrelación sistemática con instituciones públicas y privadas para la ejecución de acciones en esta materia, así como las demás acciones que establece la Ley, el presente

Reglamento Interior y demás disposiciones legales aplicables” (Poder Ejecutivo del Estado de Colima, 2016).

Figura 1.1 Organigrama Funcional SEDIF Colima



Fuente: Elaboración propia con base en el Organigrama Funcional DIF Estatal Colima

La dirección de Sistemas Municipales, Alimentación y Desarrollo Comunitario es la encargada de dirigir acciones en los municipios, especialmente en aquellas zonas donde las familias se encuentren en situación de vulnerabilidad, tiene a su mando la coordinación del Programa Alimentario y debe “establecer programas con miras a fortalecer el nivel de alimentación y apoyar la economía familiar de la población con situación de vulnerabilidad especialmente difícil, a través del fortalecimiento de la seguridad y orientación alimentaria” (Poder Ejecutivo del estado de Colima, 2016).

Para 1985, por Decreto Oficial del Estado se crean los Sistemas Municipales DIF (SMDIF) para los 10 municipios del estado. Este decreto menciona que los recursos de asistencia social otorgados a los municipios serán racionalizados y descentralizados, los SMDIF estarán a cargo de su administración bajo la orientación normativa de SEDIF. Los SMDIF deberán ejecutar los programas básicos establecidos por SEDIF, siguiendo los lineamientos estatales y municipales (Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Colima, 1985).

Ese es el contexto del Programa de Desayunos Escolares (PDE), que está bajo la responsabilidad del Sistema Estatal DIF Colima (SEDIF Colima) que a su vez, se apoya en los Sistemas Municipales para la operación del mismo. El PDE según información de la dependencia en el Anexo A correspondiente a la descripción general del programa, debe de atender la inseguridad alimentaria que origina problemas de malnutrición, desnutrición y obesidad, que conllevan al desarrollo de enfermedades limitantes del correcto funcionamiento de las capacidades de los individuos y por tanto una disminución en su calidad de vida. La población potencial es de 127,378 alumnos, su población objetivo de 39,400 y la atendida de 36,073. Para 2016 su cobertura fue de 36,073 alumnos y para 2017 39,450 y el presupuesto aprobado para 2016 fue de \$34,237,118 y para 2017 es de \$36,657,041. Estos son los datos proporcionados por la dependencia y serán analizados a lo largo de esta evaluación

Cuadro 2. Valoración CONEVAL			
Apartado	Valoración máxima	Valoración obtenida	%
Diseño	36	28	78
Planeación y orientación a resultados	24	11	46
Cobertura y Focalización	4	3	75
Operación	48	36	75
Percepción de la población atendida	4	0	0
Medición de resultados	20	2	10
TOTAL	136	80	58

2. Diseño

2.1. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.

Previo a la elaboración del análisis de la justificación e implementación del Programa Desayunos Escolares (PDE) en Colima es necesario comprender el proceso de planeación con el que deben desarrollarse los programas presupuestarios. Una vez en claro dicho proceso, en este primer apartado se elaboran observaciones puntuales que permiten entender a detalle el resto del capítulo y servirá de apoyo para comprender el capítulo de Planeación y Orientación a Resultados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta en su portal de transparencia con el documento “Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016), herramienta que plantea paso a paso la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados bajo la metodología de Marco Lógico.

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) se entiende como “el proceso que integra de forma sistemática en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos” (Diario Oficial de la Federación, 2008). “El PbR busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos particularmente a los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 11).

De acuerdo con la Guía mencionada, la **Definición del Problema** identifica aquellas oportunidades de desarrollo o las demandas sociales que pueden ser resueltas desde la acción de alguna entidad gubernamental y cumpliendo con el objetivo de la dependencia planteado en su decreto de creación o documento afín. Es en este momento del proceso donde se establece de manera concreta cual es el problema que motiva la acción gubernamental para resolver la necesidad social. También se deben identificar las características de la población a atender y la magnitud de la problemática. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 17).

Cuando se analiza el problema debe tomarse en cuenta el origen de este, sus consecuencias y comportamiento, es de suma utilidad contar con un diagnóstico previo que permita identificar las tendencias de cambio, así como los índices de impacto en las distintas regiones o poblaciones con las que se pretende trabajar. La actualización periódica del diagnóstico permite tener un panorama ordenado de la problemática e identificar los puntos clave a atender, ya sea desde el aspecto de la focalización o desde la sistematización de procesos. Este diagnóstico permite identificar hallazgos con base a evidencia, ya sea cuantitativa o cualitativa, tanto de los orígenes como de las consecuencias de no atender la problemática (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 18). Para facilitar el análisis es de suma importancia plasmar la problemática bajo un árbol del problema “el cual nos permite identificar a partir del problema definido su origen, comportamiento y consecuencias con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 31)

Para considerar una correcta redacción en la definición del problema, de acuerdo con la Guía, debe tomarse en consideración los siguientes puntos:

- ▶ *Resume la situación problemática de forma clara y breve.*
- ▶ *Se formula como un hecho negativo, o como una situación que debe ser revertida.*
- ▶ *Define la población afectada o área de enfoque.*
- ▶ *Describe la situación de la problemática central.*
- ▶ *Hace una referencia cuantitativa que permite una verificación empírica.*

(Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 27).

Durante la elaboración del árbol del problema es importante tomar en cuenta que debe señalarse una única problemática de la cual se desprenden causas (descendente) y efectos (ascendente). Del mismo modo deben identificarse aquellas causas que sí pueden ser atendidas por el programa y en caso de identificar un segundo problema, este debe ser vinculado a algún otro programa o dependencia. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 31)

Después de construir el árbol del problema, la Guía sugiere diseñar un árbol del objetivo para “describir la situación que se alcanzará cuando se solucionen los problemas detectados en el árbol del problema” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 33). Cada uno de los elementos marcados en el árbol del problema debe ser contrastado con los medios de

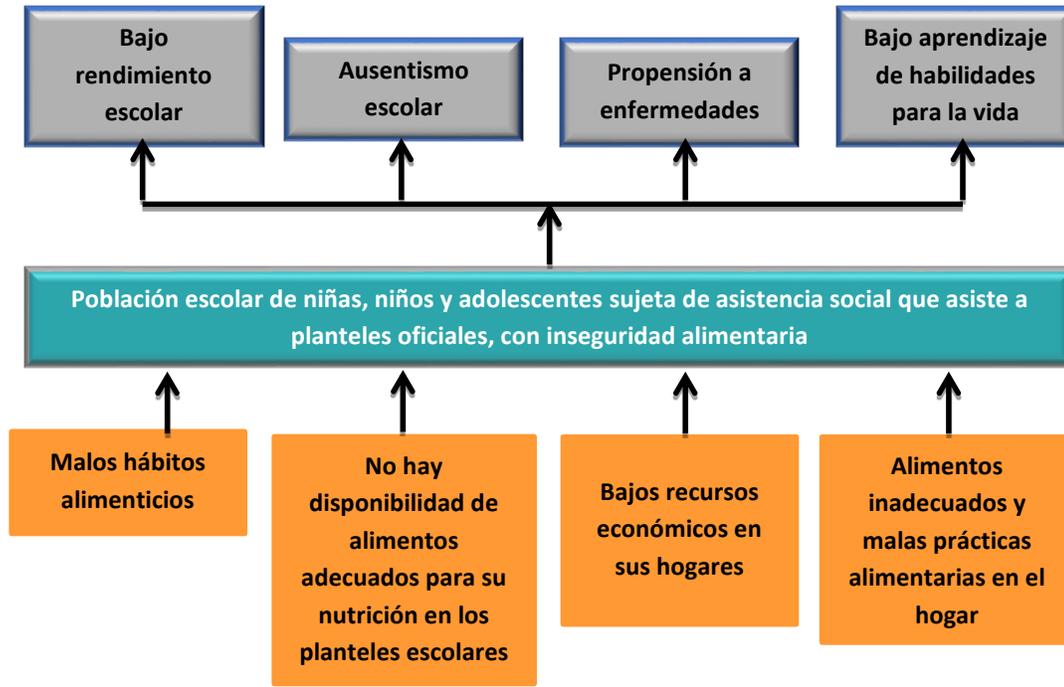
solución y los fines identificados en el árbol del objetivo. En sus elementos básicos, el árbol del Objetivo debe contener fines, objetivo y medios. “El objetivo definido constituye el propósito del programa, los medios a definir serán aquellos que permitan alcanzar dicho objetivo y los medios deben formularse para solucionar las causas del problema” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 33).

Teniendo en claro el proceso necesario para la construcción de la definición del problema, el árbol del problema y del objetivo, el propósito, el fin y los medios, se requiere realizar una revisión de los documentos que reconoce la dependencia para alimentar esta evaluación.

- ▶ **Reglas de Operación de los programas alimentarios 2016 para el estado de Colima:** este documento se define como “el instrumento que sirve como base para realizar el trabajo operativo, en forma coordinada entre SEDIF y los SMDIF, define las acciones encaminadas a brindar asistencia social alimentaria a individuos, familias y comunidades con inseguridad alimentaria, que viven en condiciones de riesgo y vulnerabilidad social. (Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, 2016, pág. 2). Las Reglas de Operación cuentan con un diagnóstico principalmente alimentado por la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, antecedentes del PDE en el estado, Marco legal que incluye los planes y programas a los que está alineado, objetivos y lineamientos del programa.
- ▶ **Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA):** La dependencia define a la EIASA como el documento que “nos norma (SEDIF) a nivel federal, en ella contiene la guía para la elaboración de las ROP de los programas alimentarios”.⁶ **La EIASA tiene como objetivo contribuir a la seguridad alimentaria** de la población atendida mediante la implementación de programas alimentarios con esquemas de calidad nutricia, acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos.
- ▶ **Árbol del Problema:** Proporcionado por la dependencia, se muestra a continuación:

⁶ Cédula proporcionada por la dependencia para el año fiscal 2016

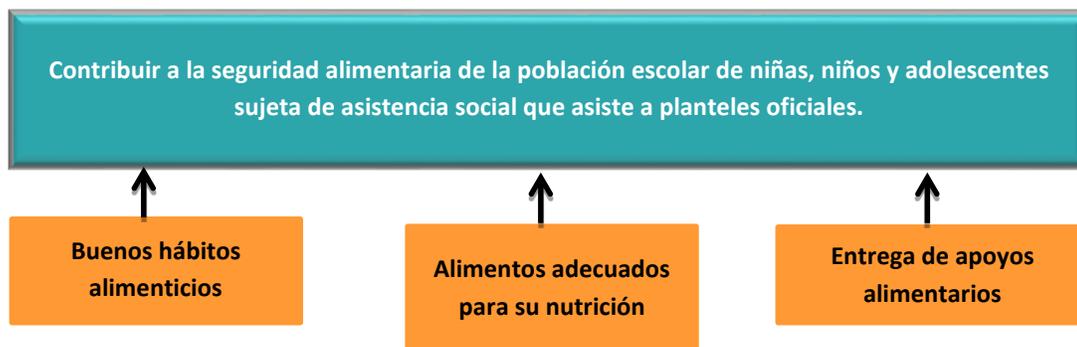
Figura 2.1- Árbol de Problemas del programa
Desayunos Escolares para el estado de Colima



Fuente: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia, Colima 2016

- **Árbol del Objetivo:** Proporcionado por la dependencia, se muestra a continuación:

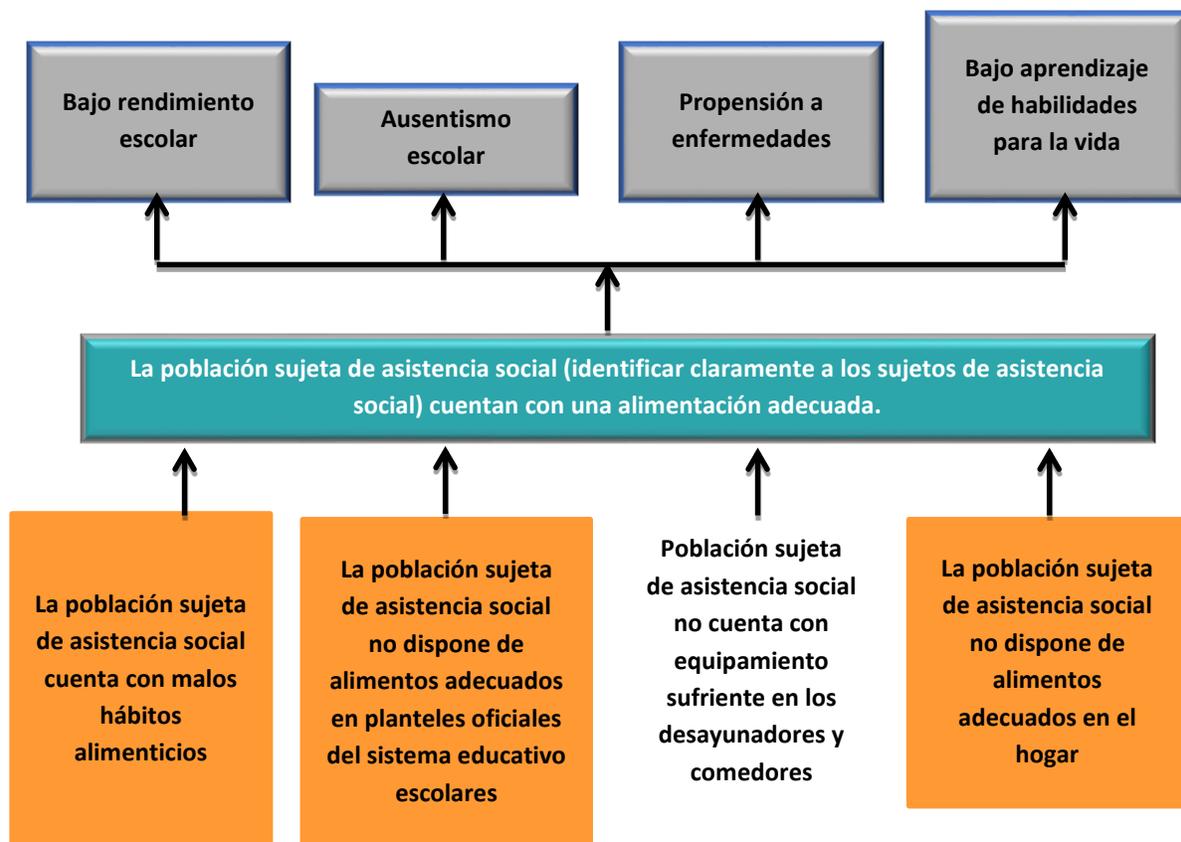
Figura 2.2. Árbol de Objetivos del programa
Desayunos Escolares para el estado de Colima



Fuente: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia, Colima 2016

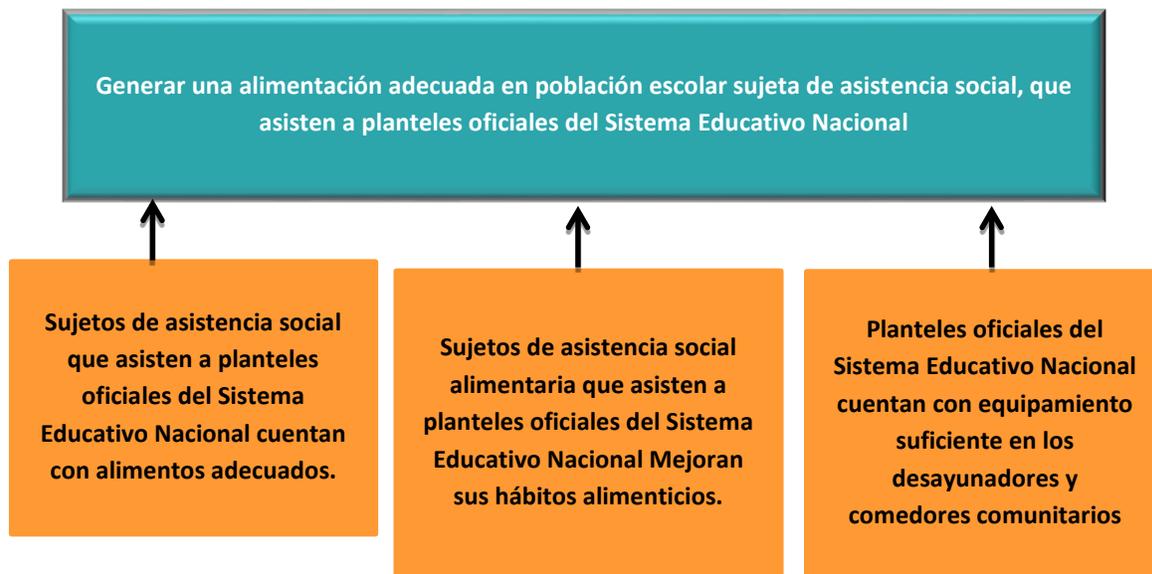
La primera observación a los árboles de problema y objetivo es su similitud con el árbol del problema fue del documento “Sistema de Evaluación al Desempeño de Recursos Federalizados del estado de Colima (Fajardo Correa & González Márquez, Sistema de Evaluación al Desempeño de Recursos Federalizados Estado de Colima, 2013, pág. 55). El instrumento fue Resultado de los talleres coordinados por OSAFIG con la asesoría de TECSO en el 2012. Durante los talleres se utilizó la metodología del marco lógico a 99 programas donde se incluye el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). El resultado de los talleres presenta arboles de problemas, objetivos y matrices de indicadores que debían ser completados por las dependencias encargadas de los programas.

Figura 2.3 Árbol de Problemas del Fondo de Aportaciones múltiples para el Estado de Colima



Fuente: Fajardo Correa & González Márquez, 2013, pág. 55

Figura 2.4 Árbol de Objetivos del Fondo de Aportaciones múltiples para el Estado de Colima



Fuente: Fajardo Correa & González Márquez, 2013, pág. 55

La comparación entre los árboles del PDE y los desarrollados durante los talleres del 2012 evidencia que existe una falta de actualización en la planeación, ya que la importante estructuración que promueve la EIASA desde 2003 que empieza a operar, no necesariamente coincide con el Modelo de Marco Lógico, en realidad, al modelo al que corresponde es el de la planeación estratégica.

Los Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados marcan que “El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información: a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida, b) Se define la población que tiene el problema o necesidad, c) Se define el plazo para su revisión y su actualización” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, 2017, pág. 12).

En el árbol de problema del PDE se formula el siguiente enunciado:

*“**Población escolar de niñas, niños y adolescentes** sujeta de asistencia social que asiste a planteles oficiales con **inseguridad alimentaria**”* (Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, 2016, pág. 2).

Sirva de ejercicio de análisis el resolver los siguientes cuestionamientos para la correcta definición del problema:

- ▶ **¿Cuál es la población o área de enfoque?** El problema planteado en el árbol menciona a la población escolar de niñas, niños y adolescentes que asiste a planteles oficiales.
- ▶ **¿Cuál es la problemática central?** La inseguridad alimentaria se entiende como el principal problema a atender por parte del PDE.
- ▶ **¿Cuál es la magnitud del problema?** El enunciado señalado en el árbol del problema carece de información sobre la magnitud de la inseguridad alimentaria aunque la misma dependencia presenta un diagnóstico donde esto queda cuantificado y se podría usar para formular el problema.

Durante el proceso de investigación de esta evaluación se detectó que el Programa Especial de Asistencia Social (PEAS) 2016-2021 para el estado de Colima plantea dentro de su “Matriz Guía Objetivos – Metas del Subprograma Seguridad Alimentaria” la siguiente problemática:

“En 2012 en Colima el 2.2 por ciento de las niñas, niños y adolescentes presentaban desnutrición aguda”

(Gobierno del Estado de Colima, 2017, pág. 32).

El Censo de Población y Vivienda 2010, dato más cercano a la afirmación planteada por el PEAS, menciona que la población total de niños niñas y adolescentes registrada en ese periodo fue de 177,605 personas, de ese total solo 119,342 se encontraban en etapa escolar, siendo que bajo la afirmación del PEAS 2,625 niños del estado de Colima en edad escolar presentaban desnutrición aguda.

Este planteamiento define con claridad el problema, lo formula como un hecho negativo y se refiere a él como desnutrición aguda; define a la población infantil y adolescentes como aquella que necesita ser atendida y plantea el 2012 como el último año donde se revisó la información correspondiente al tema. Se observa además que el PEAS plantea este

problema para ser atendido por el PDE por lo que se sugiere tomar en cuenta los elementos del PEAS para plantear el rediseño del enunciado actual en el árbol del problema.

En cuanto al diagnóstico del problema, **las Reglas de Operación de los Programas Alimentarios para el Estado de Colima desarrollan de manera clara y puntual el “Diagnóstico de la Inseguridad Alimentaria en el Estado de Colima”** Este diagnóstico fue en su mayoría alimentado con información de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012.

Se sugiere tomar a consideración la actualización de dicho diagnóstico y comparar con otras fuentes como el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza 2016 elaborado por CONEVAL que cuenta con datos suficientes sobre las estadísticas de carencia alimentaria a nivel nacional, estatal y municipal.⁷ Cabe señalar que para el análisis presentado en esta evaluación se toma en cuenta la metodología planteada por CONEVAL y publicada de manera anual con estimaciones de SEDESOL que utiliza el índice de carencia alimentaria y lo fundamenta en la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria⁸.

Gráfica 2.1 Carencia por acceso a la alimentación 2012 y 2014* en el estado de Colima



Fuente: Informe Anual sobre la Situación de Pobreza 2016, CONEVAL.

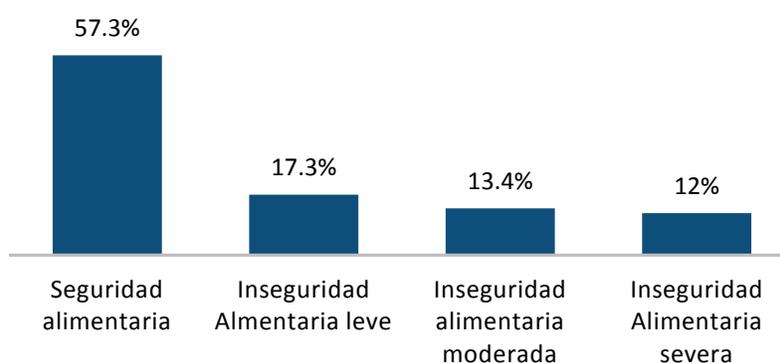
Un ejemplo de la posible actualización a realizar en el diagnóstico es que de acuerdo con el informe Anual Sobre la Situación de pobreza 2014 publicado

⁷ Es importante considerar que la ENSANUT y el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social tiene metodologías diferentes, sin embargo es importante consultarlas para fines de comparación y realización de estimaciones o aproximaciones.

⁸ “Estas preguntas permiten conocer si en los hogares han tenido experiencias como cambios en la calidad y cantidad de los alimentos por falta de dinero o recursos, y en situaciones severas experiencias de hambre.

por CONEVAL, en 2012 se detecta que la población total con inseguridad alimentaria moderada y severa en el estado de Colima es del 22.3%. Para 2014 la población con esta condición es de 25.4%. Se registra un aumento en la población con inseguridad alimentaria moderada y severa del 3.1%. (Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social, 2015, pág. 27).

Gráfica 2.2 Indicadores asociados a la carencia por acceso a la alimentación en el estado de Colima, 2014

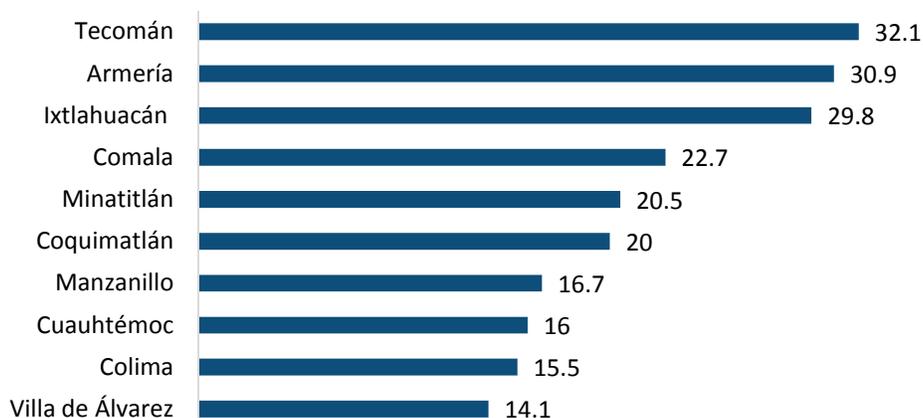


Fuente: Informe Anual sobre la Situación de Pobreza 2016⁹, CONEVAL.

En su versión 2016, el mismo informe detalla el porcentaje de carencia alimentaria en el estado detectado durante el 2014. Mientras que el 57.3% de la población cuenta con condiciones óptimas de alimentación, el 25.4% (equivalente a 181,500 personas) presentan algún grado de inseguridad alimentaria severa o moderada. Es de notarse que el 17.3% de la población presenta inseguridad alimentaria leve por lo que se sugiere abonar las acciones de orientación alimentaria a este rubro de la población.

⁹ El informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social muestra la evolución de indicadores sociales a partir de datos publicados por INEGI, CONEVAL y la Encuesta Intercensal 2015. Para la edición 2016 el informe publica comparativas a nivel estatal del 2014 conforme a información publicada por CONEVAL.

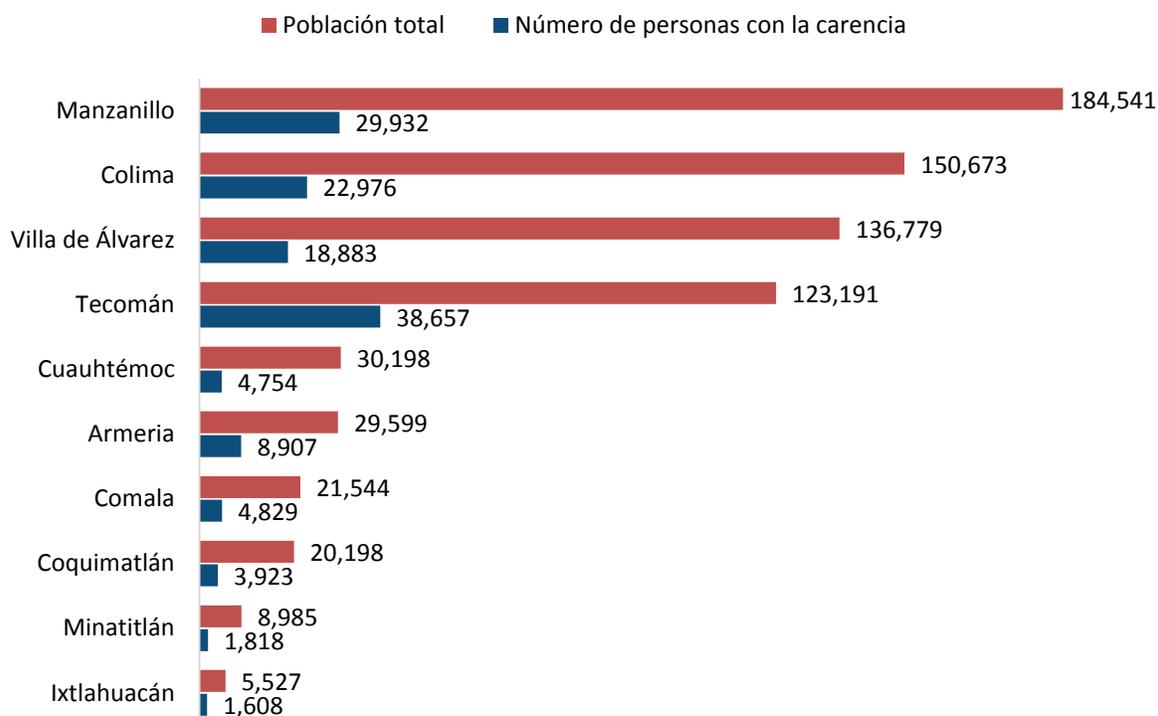
Gráfica 2.3. Porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación en el estado de Colima



Fuente: Elaborado por TECSO con datos del Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social 2016, SEDESOL

Este mismo informe detalla a nivel municipal el porcentaje de la población con carencia alimentaria. Tecomán y Armería presentan el mayor porcentaje de carencia a nivel municipal, mientras que los municipios de Villa de Álvarez y Colima presentan alrededor del 15 por ciento de su población en esta condición (Secretaría de Desarrollo Social, 2017) .

Gráfica 2.4. Número de personas con carencia por acceso a la alimentación en Colima



Fuente: Elaborado por TECSO con datos del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016, SEDESOL.

Al comparar el número absoluto de personas con carencia por acceso a la alimentación se observa que los municipios de Tecomán (38,657 personas), Manzanillo (29,932 personas) y Colima (22,976 personas) son aquellos con un mayor número de población que presentan esta condición. Estas observaciones dan pie a diseñar las acciones de atención del programa desde un enfoque territorial¹⁰.

Los resultados de ENSANUT 2012 mencionan que la población infantil de entre 5 y 11 años, considerada como edad escolar, “tanto el 6.8% de los escolares de la zona urbana como el 15.4% de la zona rural presentaron anemia” (Instituto Nacional de Salud Pública, 2013, pág. 77).

Las Reglas de Operación del PDE mencionan entre su población objetivo a adolescentes que acuden a planteles del Sistema Educativo Nacional en nivel secundaria y bachillerato (Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de

¹⁰ Es importante considerar la diferencia de analizar cifras de porcentaje gráfica 2.3 y números absolutos gráfica 2.4 comúnmente usado por CONEVAL y SEDESOL para determinar el Rezago Social y definir lineamientos para orientar la inversión de recursos del FAM. La gráfica 2.4 muestra un análisis de magnitudes donde se puede observar que el orden de importancia para la planeación cambia.

la Familia en Colima, 2016, pág. 55), sin embargo esta población no es analizada dentro del diagnóstico presentado. Se sugiere tomar como referencia los resultados de ENSANUT 2012 donde se menciona que 6.8% de la población entre 12 y 19 años presentó anemia, cifra que representa a 7,046 adolescentes. También se detecta una tendencia mayor en la población urbana, “de los adolescentes que habitan en área urbana 7.4% tiene anemia, comparado con 0.7% en el área rural. Dichas cifras representaron a 6,976 adolescentes anémicos de la zona urbana y a 70 adolescentes de la zona rural” (Instituto Nacional de Salud Pública, 2013, pág. 81).

El planteamiento del problema al que atiende el PDE está directamente relacionado con el concepto de seguridad alimentaria que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), tiene por objetivo “garantizar a todos los seres humanos el acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan [...] esto implica la disponibilidad de producción o adquisición de alimentos, así como su abasto y distribución; el acceso desde los factores económicos y culturales¹¹ y la estabilidad en la oferta y la capacidad de consumo” (Fajardo Correa, Presentación del Programa Desayunos Escolares, Yemen, 2007) esto implica además la suficiencia alimentaria y la disponibilidad adecuada de calorías y nutrientes que la persona requiere para mantener una vida activa.

La seguridad alimentaria se liga al problema de desnutrición que se entiende como “una alteración sistémica, potencialmente reversible, con diversos grados de intensidad, que se origina como resultado del

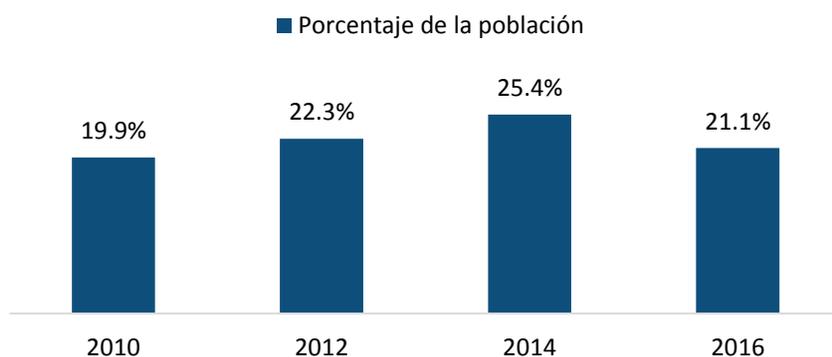
¹¹ “Si los hindúes de la India detestan la carne de vacuno, los judíos y los musulmanes aborrecen la de cerdo y los norteamericanos apenas pueden reprimir una arcada con solo pensar en un estofado de perro, podemos estar seguros de que en la definición de lo que es apto para consumo interviene algo más que la pura fisiología de la digestión. Ese algo más son las tradiciones gastronómicas de cada pueblo, su cultura alimentaria. Las personas nacidas y educadas en los Estados Unidos tienden a adquirir hábitos dietéticos norteamericanos. Aprenden a disfrutar de las carnes de vacuno y porcino, pero no de las de cabra o caballo, o de las de larvas y saltamontes. Y con absoluta certeza no serán aficionadas al estofado de rata. Sin embargo, la carne de caballo le gusta a los franceses y a los belgas; la mayoría de los pueblos mediterráneos son aficionados a la carne de cabra; larvas y saltamontes son manjares apreciados en muchísimos sitios; y según una encuesta encargada por el Servicio de Intendencia del ejército estadounidense, en cuarenta y dos sociedades distintas las gentes comen ratas. Los antiguos romanos se encogían los hombros ante la diversidad de tradiciones alimentarias que coexistían en su vasto imperio y seguían fieles a sus salsas preferidas a base de pescado podrido. <<Sobre gustos –venían a decir- no hay nada escrito. >> Como antropólogo, también suscribo el relativismo cultural en materia de gustos culinarios: no se debe ridiculizar ni condenar los hábitos alimentarios por el mero hecho de ser diferentes.” (Harris, M. 2014; citado por TECSO, 2016, pág. 204).

desequilibrio entre la ingesta y los requerimientos” (Pally Callisaya & Mejía Salas, 2012).

A pesar de que el diagnóstico planteado en las reglas de operación señala el problema de la obesidad infantil que se entiende como “el exceso de peso corporal a partir de un desequilibrio entre la ingesta y el gasto energético” (Barrera Cruz, Rodríguez González, & Molina Ayala, 2013) es un error porque es un problema de salud pública y que su atención debe plantearse desde otros programas que busquen la reducción de la ingesta calórica, y de ambientes que promueven la acumulación de grasa corporal, pero el problema que atiende el DIF con el PDE tiene más relación con la desnutrición.

La intervención del PDE y los programas alimentarios implementados por SEDIF “juegan un papel muy importante en la contribución de la disminución de la inseguridad alimentaria en el estado” (Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, 2016, pág. 4) que se ve reflejada en las siguientes publicaciones del Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social:

Gráfica 2.5. Porcentaje anual de la población con carencias por acceso de alimentación del estado de Colima



Fuente: Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018, SEDESOL.

Para 2016 la carencia por alimentación en el estado se presentaba en un 21.1% de la población (Secretaría de Desarrollo Social, 2018), esto representa una reducción en la carencia del 4.2% con respecto al 2014 y del 1.2% con respecto al 2012.

Es importante reconocer que gracias a un ordenado seguimiento de los lineamientos de la EIASA, el proceso de intervención, implementación y

desarrollo del PDE logra cumplir con las acciones que mejoren las condiciones de alimentación en la población escolar, sin embargo el uso incorrecto de las herramientas de planeación limita el reporte de resultados.

2.2. Análisis de la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.

De manera general, los programas gubernamentales que atienden a la población en condiciones de rezago buscan abonar acciones que permitan la mejora en la calidad de vida de la población y que tengan un impacto en las metas nacionales de desarrollo. Estas contribuciones muestran los esfuerzos de las dependencias en reducir la vulnerabilidad de la población bajo propuestas planteadas a nivel nacional, y adaptadas a las condiciones locales estatales o municipales.

Si bien los programas responden a necesidades o problemáticas detectadas desde lo local, es necesario identificar y definir los planteamientos donde puede existir concordancia entre conceptos comunes y objetivos plasmados en los planes, programas y marcos normativos de alcance sectorial y territorial.

Para ello es necesario primero entender que tanto SNDIF como SEDIF Colima son organismos descentralizados que se rigen bajo la Ley General de Salud y la Ley de asistencia Social, coordinan la operación de aquellos programas enfocados a la prestación de servicios y acciones cuyo impacto sea en materia de asistencia social, cada uno desde su ámbito territorial. (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2016, pág. 31).

Para fines de formulación y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala que el SNDIF se identifica bajo el Sector Salud como un organismo descentralizado (Subsecretaría de Egresos, 2000).

Esta primera observación nos orienta para comprender hacia qué sector y cuáles son los planes y programas a los que debe alinearse el programa Desayunos escolares. Las reglas de Operación de los Programas Alimentarios para el Estado de Colima en su publicación para el año fiscal 2016 establecen su fundamento en los siguientes documentos nacionales:

- ▶ Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018.
- ▶ Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre
- ▶ Programa Sectorial de Salud 2013-2018
- ▶ Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018

En las ROP no se menciona la alineación con programas estatales, sin embargo, para este ejercicio de evaluación, SEDIF señala en la cédula que el programa está alineado a los siguientes programas:

- ▶ Programa Especial de Asistencia Social 2016-2021 (para el estado de Colima)
- ▶ Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021

A nivel estatal se sugiere incluir dentro de la alineación el Programa Sectorial de Salud del estado de Colima 2016-2021 cuya política de ejecución se enfoca en la prevención y protección de la población más vulnerable en materia de salud (Gobierno del Estado de Colima, 2016).

De esta manera se propone alinear el programa de acuerdo al siguiente diagrama:

Figura 2.5 Vinculación del Programa Desayunos Escolares a las metas y estrategias nacionales y estatales.



Fuente: Elaborado por TECSO con base a Reglas de Operación de los Programas Alimentarios 2016 e información proporcionada por la dependencia.

En los siguientes cuadros se analizan los conceptos comunes entre el objetivo del PDE con los planes y programas nacionales a los que se vincula. Si bien, los términos de referencia mencionan que la vinculación debe hacerse entre el propósito del programa a evaluar y los objetivos de los programas sectoriales e institucionales, esta evaluación retoma la vinculación con el objetivo de PDE planteado en las ROP ya que se detecta una mayor alineación con este que con los propósitos planteados por la MIR.

Cuadro 2.1 Conceptos comunes entre objetivos de Desayunos Escolares y Plan Nacional de Desarrollo 2016

Cuadro 2.1 Conceptos comunes entre objetivos de Desayunos Escolares y Plan Nacional de Desarrollo 2016				
Programa de Desayunos Escolares y alimentación 2016	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018		Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021	
Objetivo	Objetivo de la meta Nacional	Estrategias del objetivo de la meta Nacional	Estrategia del Plan Estatal	Objetivos del Plan Estatal
Contribuir a la <u>seguridad alimentaria</u> de la <u>población escolar</u> , sujeta de asistencia social, <u>mediante la entrega de desayunos calientes, desayunos fríos</u> , diseñados con base en los <u>Criterios de Calidad Nutricia</u> , y acompañados de acciones de <u>orientación alimentaria</u> , aseguramiento de la <u>calidad alimentaria</u> y producción de alimentos.	2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	2.1.1 <u>Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos</u> , en particular para aquellos en extrema pobreza o <u>con carencia alimentaria severa</u> .	<p>II.1.1.1 Diseñar y poner en práctica programas para el combate a la pobreza en el estado.</p> <p>II.2.1.1 Instrumentar acciones de promoción y educación para la salud en familias, <u>escuelas</u>, localidades y municipios para coadyuvar en el <u>mejoramiento de las condiciones de salud</u> y de vida de la población.</p>	<p>II.1.1 Diseñar e implementar <u>programas sociales que brinden apoyos diferenciados</u> a las familia de acuerdo a la situación que vivan y que las enlacen con proyectos productivos.</p> <p>II.2.1 Fortalecer la promoción de la salud y prevención de enfermedades, así como la reducción de riesgos para el <u>mejoramiento de las condiciones de salud</u> de los colimenses.</p>

Fuente: Elaborado por TECSO con base al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 e información entregada por la dependencia.

Comparando el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 con los propósitos del programa se puede ver que la alimentación de calidad, la nutrición adecuada y la seguridad alimentaria son elementos que parten de una misma temática de acción en ambos documentos, esto atendiendo a distintos sectores de la población pero diferenciándolos por etapas de ciclos de vida en donde puede inferirse que está incluida la población infantil en etapa escolar. Es a partir de la focalización del apoyo alimentario como el programa puede atender el interés de la estrategia nacional que busca asegurar la alimentación de la población en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

La información proporcionada por la dependencia indica que el propósito del programa Desayunos Escolares se encuentra vinculado con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 (PED) bajo el eje II. "Colima con mayor calidad de vida" cuya primer línea política menciona "Disminuir la pobreza en el estado, especialmente la pobreza extrema y la **carencia de acceso a la alimentación**, mediante programas públicos que reduzcan la vulnerabilidad de las familias con menos recursos y les brinden opciones productivas". Esta línea tiene como único propósito el "diseñar e implementar programas sociales que brinden apoyos diferenciados a las familias de acuerdo a la situación que vivan, y que las enlacen con proyectos productivos".

El objetivo II.2.1 no se menciona por la dependencia, sin embargo puede observarse que hay mayor similitud de conceptos con el objetivo. Primero, la estrategia menciona a las escuelas como parte de su población a atender, mismo concepto que puede ser comparado con la población escolar de planteles públicos. Una segunda observación a este objetivo es la coincidencia entre conceptos de salud "Educación para la salud", "promoción de la salud" "mejoramiento de las condiciones de salud" donde se vincula con las estrategias de orientación alimentaria que promueve el SEDIF

Cuadro 2.2 Conceptos comunes entre objetivos de Desayunos Escolares, Programa Sectorial de Salud 2013-2018 y Programa Sectorial de Salud 2016-2021 para el estado de Colima

Programa de Desayunos Escolares y alimentación 2016	Programa Sectorial de Salud 2013-2018		Programa Sectorial de Salud 2016-2021
Objetivo	Objetivos del Programa Sectorial	Estrategia del Programa Sectorial	Objetivo del Subprograma Atención de la Salud de la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y marginación.
<p>Contribuir a la <u>seguridad alimentaria</u> de la <u>población escolar</u>, sujeta de asistencia social, mediante la entrega de <u>desayunos calientes</u>, <u>desayunos fríos, diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutricia</u>, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, <u>aseguramiento de la calidad alimentaria</u> y producción de alimentos.</p>	<p>1. Consolidar las acciones de <u>Protección, promoción de la salud</u> y prevención de enfermedades</p> <p>3. <u>Reducir los riesgos que afectan la salud</u> de la población en cualquier actividad de su vida</p> <p>4) Cerrar brechas existentes en salud entre <u>diferentes grupos sociales</u> y regionales del país</p>	<p>1.1. Promover actitudes y <u>conductas saludables</u> y corresponsables en el ámbito personal, familiar y comunitario.</p> <p>3.4. Fortalecer el control, vigilancia y fomento sanitarios de <u>productos y servicios de uso y consumo humano</u></p> <p>4.1. Asegurar un enfoque integral para reducir morbilidad y mortalidad <u>infantil</u> y en menores de cinco años, <u>especialmente en comunidades marginadas</u>.</p>	<p>1. Contribuir a cerrar las brechas existentes en salud entre <u>diferentes grupos sociales</u> y regiones del estado mediante la <u>protección, promoción y educación de la salud</u>, así como la atención primaria a la población <u>en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y marginación</u>.</p>
<p>Fuente: Elaborado por TECSO con base al Programa Sectorial de Salud 2013-2018 y Programa Sectorial de Salud 2016-2021 para el estado de Colima e información proporcionada por la dependencia</p>			

Para el caso del Programa Sectorial de Salud 2013-2018, que también está mencionado en las Reglas de Operación de los Programas Alimentarios, puede detectarse el interés en la atención a comunidades marginadas para reducir la mortalidad infantil, esto indica que parte de la población a atender, al igual que el programa Desayunos Escolares, se trata de niñas y niños incluyendo a aquellos en edad escolar.

El programa Sectorial de Salud tiene como estrategia la promoción de actitudes y conductas saludables, mientras que el Programa de Desayunos Escolares cuenta como parte de sus propósitos el contribuir a la seguridad alimentaria, ambas premisas pueden entenderse como un interés mutuo en la difusión de hábitos alimenticios para mejorar la salud de la población atendida.

Las reglas de operación agregan en la alineación del programa la estrategia 3.7 que menciona “instrumentar la estrategia nacional para la prevención y control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes”, sin embargo no existen conceptos comunes con el propósito ni con los objetivos del programa. Se sugiere que la Secretaría de Salud estatal sea la encargada de realizar dicha instrumentación a partir de sus facultades y competencias.

Para el caso del Programa Sectorial de Salud 2016-2021 se observa que no está incluido como parte de vinculación con el programa desayunos escolares, sin embargo puede ser alineado ya que la Secretaría de Salud funge como cabeza de sector tanto de SNDIF como de los sistemas estatales y, como se mencionó anteriormente, el problema de desnutrición corresponde a un área de atención tanto de la asistencia social como del sector salud.

La vinculación entre ambos programas puede observarse en el objetivo 1 del subprograma Atención de la Salud de la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y marginación. Ambos programas coinciden en la atención a población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o marginación, misma que es susceptible de ser beneficiada por programas de asistencia social.

El objetivo del subprograma busca atender a “diferentes grupos sociales” donde puede ser incluida la población infantil o en etapa escolar.

La contribución a la seguridad alimentaria mencionada en el propósito del Programa Desayunos Escolares puede tomarse como parte de las acciones de promoción y educación de la salud ya que es desde el ámbito escolar

donde se busca no meramente alimentar sino formar hábitos de consumo adecuados que permitan reducir riesgos de salud en la población en general.

Es recomendable que SEDIF y la Secretaria de Salud puedan plantear en siguientes años coordinar actividades para abordar desde el ámbito escolar la promoción de acciones que contribuyan al propósito del programa y logren el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Salud.

Cuadro 2.3. Conceptos comunes entre objetivos de Desayunos Escolares, Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 y el Programa Especial de Asistencia Social 2016-2021

Programa de Desayunos Escolares y alimentación 2016	Programa Nacional de Asistencia Social 2014 - 2018 (PONAS)		Programa Especial de Asistencia Social 2016-2021, V.2.- Subprograma Seguridad Alimentaria	
Objetivo	Objetivos del Programa Sectorial	Estrategia del Programa Sectorial	Objetivos del Subprograma	Metas del Subprograma.
Contribuir a la <u>seguridad alimentaria</u> de la <u>población escolar</u> , sujeta de <u>asistencia social</u> , mediante la entrega de desayunos calientes, desayunos fríos, diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, <u>aseguramiento de la calidad alimentaria</u> y producción de alimentos.	2. Salvaguardar los derechos de <u>niñas, niños y adolescentes</u> y coordinar acciones que contribuyan al respeto, protección, atención y ejercicio efectivo de los mismos.	2.6 Contribuir en las <u>acciones interinstitucionales en materia alimentaria</u> para prevenir y corregir <u>problemas nutricionales</u> .	1. Aumentar la <u>disponibilidad de alimentos saludables</u> a <u>niñas, niños, adolescentes</u> , mujeres embarazadas, adultos mayores e hijos de jornaleros agrícolas con <u>carencia de acceso a la alimentación</u> en el estado.	1. Aumentar en 10% la cobertura de los <u>programas asistenciales</u> alimentarios dirigidos a <u>niñas, niños, adolescentes</u> , mujeres embarazadas, adultos mayores e hijos de jornaleros agrícolas en el estado.
	4. Fortalecer la participación comunitaria como elemento de cohesión social, gestión y elaboración de proyectos para el desarrollo de localidades.	4.1 Fortalecer la participación activa, sistemática, organizada y comunitaria para transformar las condiciones de vida en localidades de alta y muy alta marginación. 4.2 Contribuir en las acciones que establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre.		
	1. Generar sinergias que amplíen y mejoren los <u>servicios de asistencia social</u> .	1.1 Impulsar y promover la coordinación y concentración de acciones <u>de servicios asistenciales</u> entre los integrantes del sector público, privado y social.	2. <u>Reducir la desnutrición aguda en niñas, niños y adolescentes</u> del estado	2.2 Aumentar la cobertura del programa de Desayunos Escolares en 5% en beneficio de <u>niñas, niños y adolescentes</u> .
	6. Impulsar la profesionalización de modelos innovadores y formulación de la Norma Oficial Mexicana que <u>aseguren la calidad de los servicios de asistencia social</u> .	6.1 Establecer mecanismos de capacitación, formación, desarrollo y certificación de capital humano en materia de <u>asistencia social</u> . 6.2 Desarrollar referentes normativos para <u>estandarizar la calidad de los servicios en materia Asistencia Social</u> .		

Fuente: Elaborado por TECSO con base en Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018, Programa Especial de Asistencia Social 2016-2021 e información proporcionada por la dependencia.

Para el caso del Programa Nacional de Asistencia Social (PONAS) 2014-2018 que se ejerce a nivel nacional, la alineación se limita dos elementos, el primero habla de la seguridad alimentaria donde puede equipararse la estrategia 2.1.1 que menciona “asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos”. El segundo elemento a tomar la población, aquí nuevamente se menciona las distintas etapas del ciclo de vida de la población en donde puede incluirse a los niños, niñas y adolescentes en etapa escolar.

A pesar de que la alineación con este programa es limitada, puede observarse que al revisar los objetivos específicos del Programa Desayunos Escolares existen mayor número de conceptos comunes con el PONAS:

- ▶ El objetivo 2 del Programa Desayunos Escolares menciona “Contribuir a la seguridad alimentaria y promover una alimentación de calidad en población escolar, sujeta de asistencia social, mediante la entrega de desayunos o comida calientes, para niños, niñas y adolescentes.” Este objetivo tiene conceptos en común con el objetivo 2 de PONAS y donde coinciden con la población (niñas, niños y adolescentes) y con el objetivo 6 que hace hincapié en asegurar la calidad de los servicios de asistencia social.
- ▶ El objetivo 4 del PDE menciona “Asegurar la calidad de los insumos de los apoyos alimentarios” y aporta al alcance del objetivo 6 del PONAS.
- ▶ El objetivo 4 de PONAS menciona el fortalecimiento de la participación comunitaria y puede ser alineado con el objetivo 5 de PDE que busca “Promover acciones de Participación Social”.

A pesar de que el objetivo del PDE tiene un limitado alcance con la alineación con programas nacionales es interesante observar que los objetivos específicos de PDE pueden ser vinculados a objetivos de política pública superior.

A nivel estatal, el programa se encuentra alineado al Programa Especial de Asistencia Social 2016-2021 y está mencionado en la cédula más no en las ROP. Aquí es donde existe una mayor cantidad de coincidencias entre los propósitos de Desayunos Escolares y los objetivos del Programa Especial de Asistencia Social.

Se puede observar 3 grupos semánticos de coincidencias:

- ▶ Población: donde coincide en su totalidad la atención a niñas, niños y adolescentes
- ▶ Características de la población: entendida desde los programas de asistencia social, es decir que es población que por sus condiciones requieren de apoyos alimentarios.
- ▶ Alimentación: descrita desde distintos conceptos pero coincidentes en aspectos de acceso a la alimentación, seguridad alimentaria y disponibilidad de alimentos saludables.

Es importante mencionar que las reglas de operación toman como parte de la alineación la *Cruzada Nacional contra el Hambre* bajo el decreto de creación publicado en el 2013 donde se busca establecer una estrategia de inclusión y bienestar social a partir de la participación de las dependencias y fomentar la creación de comités comunitarios. El Diario Oficial de la Federación publicó en el 2014 la actualización de dicha estrategia donde se transforma en el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018 ejecutado por SEDESOL. Este programa engloba cinco ejes: Participación Social, Coordinación Institucional e Intergubernamental, Territorialidad, Enfoque Productivo, e Innovación y Estrategia de Cobertura (Diario Oficial de la Nación, 2014).

El *programa Nacional México Sin Hambre* cuenta dentro de sus reglas de operación con una lista de programas participantes, dicha lista solo menciona el Subprograma de Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios alimentarios (SIREEA) perteneciente al DIF.

Se sugiere reconsiderar la alineación del programa Desayunos Escolares bajo los actuales objetivos del Programa Nacional Sin Hambre.

En síntesis el PDE se vincula de manera correcta con los principales programas y estrategias de asistencia social y salud a nivel nacional, sin embargo el mal diseño de la MIR no logra reflejar su correcta vinculación. Por otra parte el buen funcionamiento del PDE permite mejorar la vinculación del mismo a otros planes y objetivos de la política pública a nivel estatal y nacional.

2.3. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad

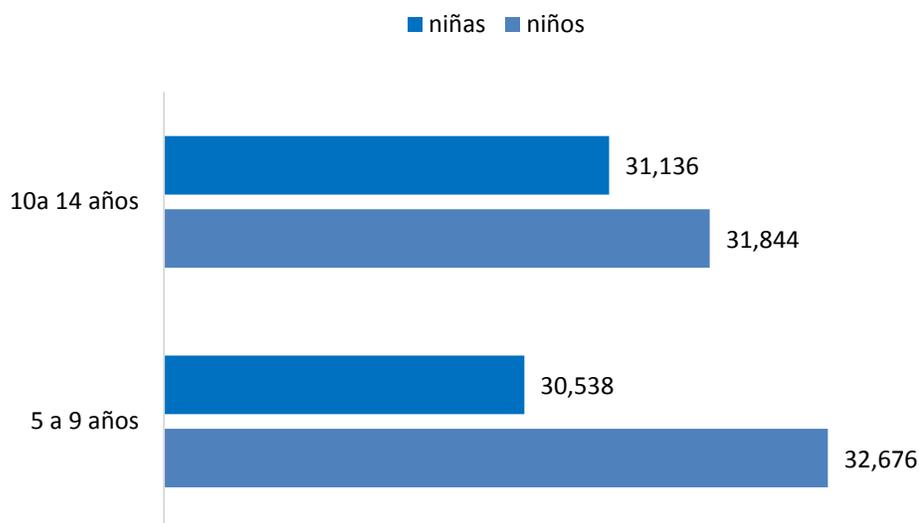
La medición de la población objetivo de cada programa depende, para mayor precisión y utilidad en la planeación e intervención, de la definición conceptual que desarrolle la dependencia responsable de la operación del programa.

La Guía define a la población como aquellas personas que por sus características pueden ser beneficiarios de un programa presupuestal, se debe tomar en cuenta que esta población cuenta con un área de enfoque y está delimitada por un territorio, además presenta el problema o necesidad directamente ligada a el árbol del problema y que justifica la existencia del programa. . (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 11).

Los programas presupuestarios deben tener en claro 3 conceptos clave englobados en la población que aseguran la delimitación correcta y facilitan la atención de acuerdo a capacidad operativa y prioridades de acción.

- ▶ **Población potencial:** “Se refiere al universo global de la población o área referida” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 28). “Se entenderá como la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención” (CONEVAL, 2017, pág. 12).
- ▶ **Población objetivo:** “Se refiere a la población o área que el programa pretende atender en un periodo dado de tiempo pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o una parte de ella” (Secretaría de Desarrollo Social, 2017, pág. 28)
- ▶ **Población atendida:** Se refiere a la población atendida durante el ejercicio fiscal señalado en las Reglas de Operación o documento normativo.

Gráfica 2.6. Población infantil y adolescente en el estado de Colima



Fuente: Encuesta Intercensal 2015, INEGI

La Encuesta Intercensal 2015 reporta una población total de 126,194 de personas entre los 5 y 9 años de edad, población que se encuentra entre los rangos de edad que pueden ser atendidos por el programa a nivel estatal, este número se entiende como el universo total de la población infantil y adolescente por lo que es necesario identificar datos sobre la cantidad de personas de este rango de edad que asisten a escuelas públicas y que presentan carencias por inseguridad alimentaria.

La dependencia describe a su población potencial como alumnos y alumnas reportados en la matrícula escolar 2016 que pertenece a escuelas públicas y sistema CONAFE que se localizan dentro del estado y estima que dicha población es de 127,378 personas (CONEVAL, 2017).

Cuadro 2.4 Población Escolar en Colima que asiste al sistema público	
Nivel / Modalidad	Total
Preescolar	22,469
Primaria	72,702
Secundaria	34,819
Media Superior	23,141
TOTAL	153,131
Fuente: Estadística del sistema educativo de Colima Ciclo Escolar 2015-2016.	

En entrevistas durante el proceso de evaluación, la dependencia mencionó que el número potencial fue determinado a partir de los datos recolectados de los distintos sistemas educativos del estado, sin embargo no detalla el procedimiento ni se da información sobre la verificación de datos.

Por otro lado, la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública reporta que para 2016 la población estudiantil perteneciente a los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior del estado se estima de 153,131 alumnos únicamente en planteles de carácter público (Secretaría de Educación Pública, 2016). Esta diferencia entre la población potencial reportada por la dependencia y la reportada por la Secretaría de Educación representa el 13.6% con respecto al número total de niñas, niños y adolescentes del estado lo que a nivel metodológico puede generar un sesgo en la determinación de la población objetivo.

Es importante señalar que, de acuerdo con la EIASA, SEDIF a través de los sistemas municipales aplica de manera periódica la Encuesta Nacional de Hogares con Inseguridad Alimentaria (ENHINA), herramienta que permite conocer a detalle datos sociodemográficos por comunidad y municipio, de esta manera se puede delimitar la población objetivo con mayor facilidad y reducir errores por una mala dispersión de los recursos. La dependencia no otorgó información sobre la implementación o resultados obtenidos por la ENHINA, situación que limita el análisis de este apartado.

Las ROP se refieren a su población objetivo como “Niñas, niños y adolescentes con inseguridad alimentaria, en condiciones de riesgo y vulnerabilidad que asisten a planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional, ubicados en zonas indígenas rurales y urbanos-marginadas, preferentemente.” (Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, 2016, pág. 44)

Colima, a pesar de contar con sus diez municipios en índices bajo y muy bajo de rezago social, el 17% de su población presenta inseguridad alimentaria leve, el 13.4% moderada y el 12% inseguridad alimentaria severa (Secretaría de Desarrollo Social, 2017).

En ese sentido es necesario tener claro que el programa toma como campo de acción el asegurar la calidad de la alimentación y señala como primer definición de su población a los alumnos de educación básica (preescolar, primaria, secundaria y bachillerato) que cuyas familias o condiciones les permita tener acceso a programas de asistencia social.

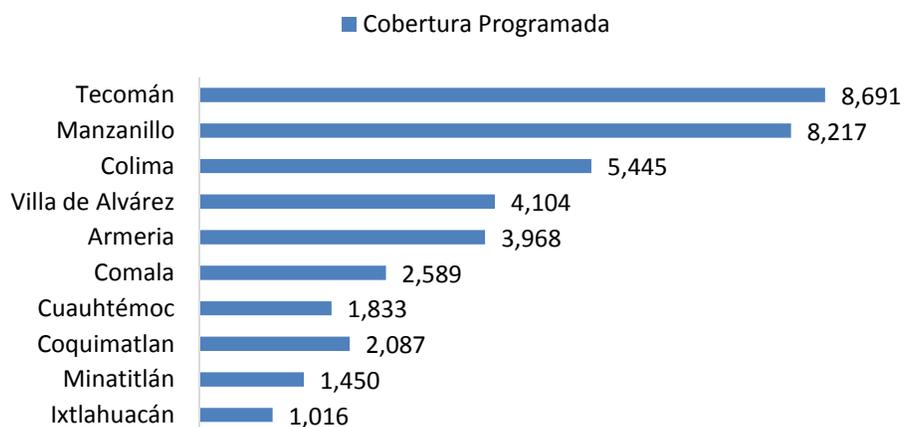
La estadística señalada carece de información sobre la población estudiantil indígena pero registra dentro del total de la matrícula de escuelas públicas los cursos comunitarios operados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). A estos cursos acuden 916 alumnos en nivel preescolar y 191 a nivel primaria.

Las ROP dan prioridad de atención a la población escolar indígena, rural y urbano marginado, sin embargo al carecer de datos en la matrícula sobre estos rubros puede tomarse como punto de referencia la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, en ella se señala que 20.43% de la población se considera indígena y se localiza en los municipios de Manzanillo y Tecomán.

A esta focalización debe sumarse la consideración de que de los 10 municipios del estado, existen 107 localidades con los dos mayores grados de rezago social y 17 localidades consideradas como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas.

Las Reglas de Operación de los Programas Alimentarios 2016 para el estado de Colima mencionan que debe otorgarse apoyos alimentarios a la población escolar de los 10 municipios del estado de acuerdo a los indicadores de inseguridad alimentaria. La cobertura por beneficiarios se describe en la gráfica 2.7

Gráfica 2.7 Cobertura Programada para el 2016 del PDE del estado de Colima



Fuente: Reglas de operación de los programas alimentarios 2016 para el estado de Colima, 2016, DIF Estatal Colima

Tecomán, Manzanillo y Colima son los municipios de atención prioritaria y de mayor cobertura del programa, esta atención coincide de manera

significativa con el análisis de la proporción y magnitud mencionado en el apartado.

2.4. Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados.

Como parte del proceso de planeación de un programa presupuestario, y siguiendo la lógica establecida en la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (GDMIR) de la SHCP, es necesario contemplar integralmente la elaboración de la **secuencia** *Árbol de Problemas-Árbol de Objetivos-Matriz de Indicadores* para lograr una mayor asertividad en cuanto al planteamiento de los objetivos que serán sometidos a medición de resultados.

Estos tres momentos son fundamentales en la creación y diseño de un programa, no sólo en su elaboración sino también en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario.

Cabe recordar que la MIR *“es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación con base en la Metodología del Marco Lógico”* (SHCP, 2010: 44), por lo que se hace énfasis en su correspondencia, ya que forman parte de **un ejercicio de articulación estratégico**.

En el caso del PDE del SEDIF Colima, el área responsable presentó los instrumentos de planeación requeridos según los TdR de CONEVAL, es decir, MIR, fichas técnicas e indicadores de sus metas para el año fiscal 2016.

En este punto es donde destaca la limitación de los TdR que emite CONEVAL, pues de acuerdo al método sugerido, la institución cubre los requisitos para una buena valoración. Sin embargo, al realizar un análisis técnico más detallado, podremos observar la inoperancia de los instrumentos presentados.

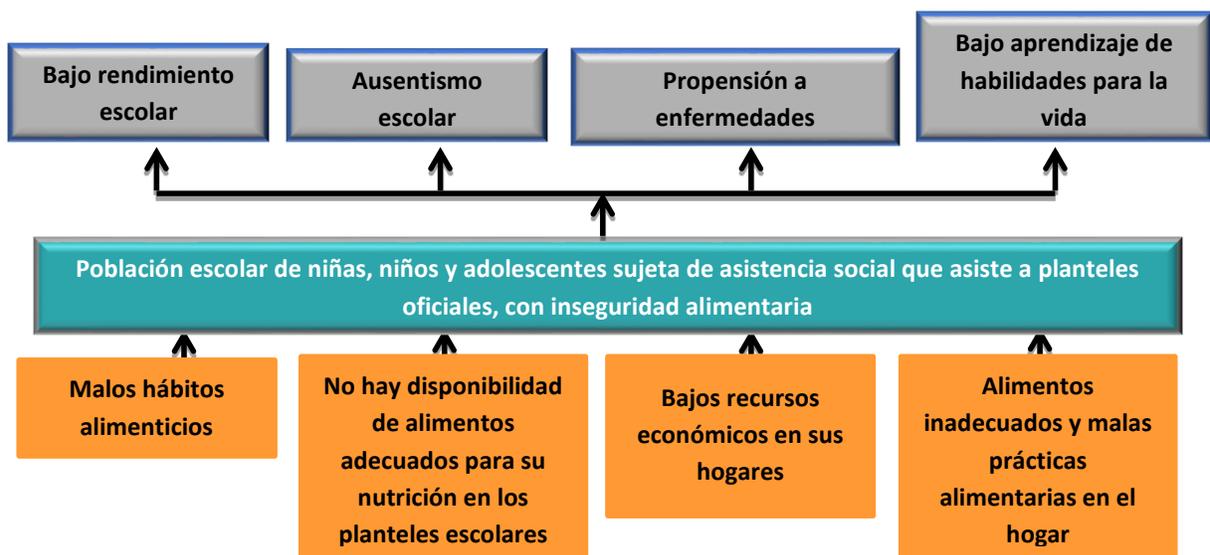
Ya comentamos antes, en el apartado que refiere al análisis del problema que se plantea el Programa, que hay serios problemas de falta de correspondencia entre la planeación y la operación del programa. En este apartado veremos cómo se refleja eso en la falta de conexión lógica en las diferentes etapas de planeación que se sintetizan en la MIR.

En primer lugar debemos mencionar que tenemos dos MIR's enviadas por la dependencia responsable del Programa y ambas presentan diferencias significativas entre sí y errores comunes.

Para el análisis usaremos la MIR correspondiente al anexo 3 de la cédula proporcionada por la dependencia.

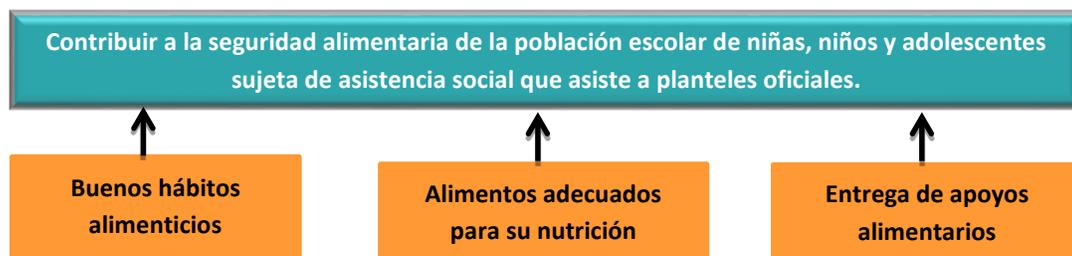
Lo que se observa en primer lugar es la falta de correspondencia plena entre cada etapa del proceso de planeación, lo cual se refleja en los instrumentos correspondientes a cada una de ellas.

Figura 2.6 Árbol de Problemas del programa
Desayunos Escolares para el estado de Colima



Fuente: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia, Colima 2016

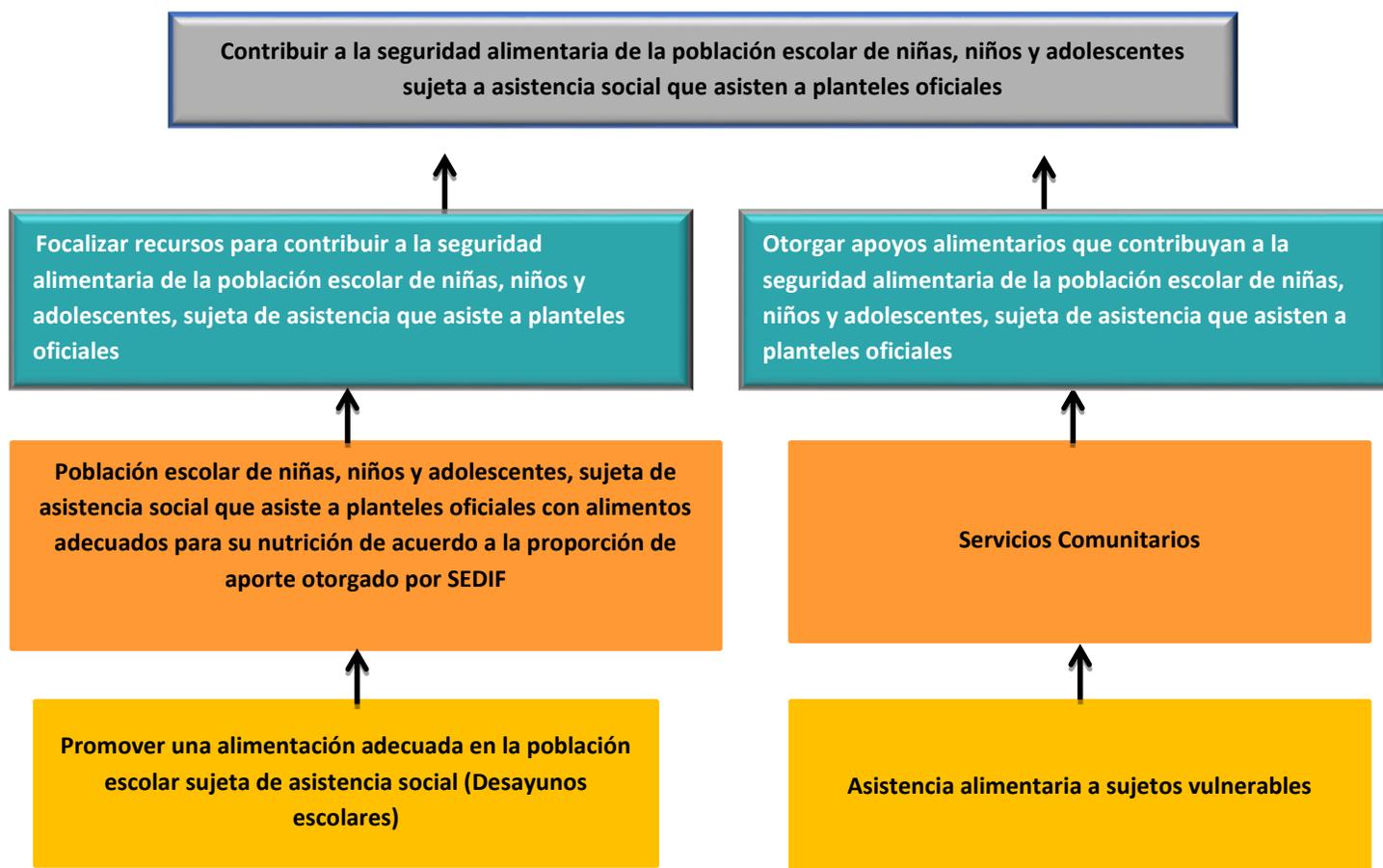
Figura 2.7 Árbol de Objetivos del programa
Desayunos Escolares para el estado de Colima



Fuente: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia, Colima 2016

En una mirada rápida, destaca que, mientras el Árbol de Problemas tiene 4 efectos, un problema y cuatro componentes, la estructura no se mantiene al traducirlo a objetivos, ya que en ese esquema no hay un solo efecto y desaparece un componente. En ninguno de ambos esquemas hay causas secundarias que tendrían que traducirse a la MIR como actividades.

**Figura 2.8 Árbol de Objetivos inferido de la MIR del programa
Desayunos Escolares para el estado de Colima**



Fuente: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia, Colima 2016

Se realizó el ejercicio de inferir el Árbol de objetivos de la MIR (Figura 2.9) y se puede observar una estructura diferente con respecto del Árbol de objetivos enviada. En el esquema basado en la MIR podemos ver que los efectos se traducen al Fin, aunque ninguno corresponde a lo que se planteó en el Árbol de problemas, es decir, el nivel de Fin no está relacionado a contribuir a disminuir el rendimiento escolar, el ausentismo, la propensión a enfermedades o el bajo aprendizaje de habilidades para la vida.

Esto es, en el análisis del problema, la vinculación se da principalmente con efectos relativos al sector educativo. Institucionalmente hablando se trata de problemas relacionados a la Secretaría de Educación. Mientras que, institucionalmente, el DIF tiene a la Secretaría de Salud como cabeza de sector. De tal modo que, mientras el análisis del problema está erróneamente planteado, el Fin de la MIR se conecta correctamente al sector salud (Contribuir al combate de la inseguridad alimentaria...).

Otro error visible es que en la MIR se presentan dos propósitos. Recordemos que la GDMIR plantea que previo a la construcción de la MIR debe tomarse en cuenta el diseño del árbol del problema y del árbol de objetivos, tomando en cuenta una alternativa viable que pueda construirse desde la acción del programa. El propósito “es el resultado directo a ser logrado en la población o área de enfoque como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos o entregados por el programa” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016, pág. 39).

Se podría sintetizar el Propósito en uno solo si consideramos que tanto la focalización como el otorgamiento de apoyos son, en realidad, actividades que realizan los operadores del programa y se deberían traducir a indicadores de gestión, mientras que el indicador de Propósito debería constituir un indicador estratégico.¹²

Relacionado a la duplicación del Propósito, hay sólo dos componentes y dos actividades. Suponemos que la Actividad 1 se debería relacionar con el

¹² De acuerdo con la GDMIR, un indicador estratégico “mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestales, contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de recursos, incluye a los indicadores de Fin, Propósito y aquellos componentes que consideran subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque e impacta de manera directa en la población o área de enfoque” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016)

Componente uno y la Actividad 2 con el Componente dos, sin embargo esto no es claro.

Adicionalmente, técnicamente es erróneo sólo relacionar una actividad a un componente porque debería establecerse al menos dos actividades o las necesarias para resolver el problema inmediato superior.

A continuación realizaremos el análisis detallado de la sintaxis de los enunciados por nivel de la MIR, lo cual implica revisar si hay relaciones causales lógicas, y las lógicas vertical y horizontal implicadas en la estructura de la Matriz.

El primer nivel de análisis es para verificar si el enunciado para cada nivel de la Matriz está planteado de tal manera que los objetivos para cada nivel estén bien expresados.

Cuadro 2.5 Análisis de la sintaxis de los objetivos planteados en la MIR del programa Desayunos Escolares, según la guía para la construcción de la MIR			
Fin	El qué: Contribuir a un objetivo superior	Mediante o a través de	El como: la solución del problema
	Contribuir a la seguridad alimentaria de niñas, niños y adolescentes		
Propósito	Sujeto o población o área de enfoque	Verbo presente	Complemento: Resultado logrado.
	Niños, niñas y adolescentes que asisten a planteles oficiales		Focalizar recursos para seguridad alimentaria
Propósito	Niños, niñas y adolescentes que asisten a planteles oficiales		Otorgar apoyos alimentarios para seguridad alimentaria
Componente 1	Productos terminados o servicios proporcionados	Verbo en participio pasado	
	Alimentos adecuados	Otorgados	
Componente 2	Servicios comunitarios		
Actividad 1	Sustantivo derivado de un verbo	Complemento	
	Alimentación	Adecuada en población escolar sujeta de asistencia social	
Actividad 2	Asistencia	Alimentaria a <u>sujetos vulnerables</u>	

Fuente: Elaboración propia, a partir de la MIR del programa Desayunos Escolares del Estado de Colima.

Lo primero que destaca son **los vacíos** que están resaltados en color amarillo. Analizaremos la sintaxis por nivel para mayor claridad.

- ▶ Nivel Fin: para que el objetivo en este nivel quedara bien expresado, se tendría que **decir el medio** con el que se contribuiría a la solución del problema. En la MIR no hay tales conectores.
- ▶ Nivel Propósito: Lo primero que queremos destacar es que se observa claramente que **la división en dos propósitos es repetitiva**, ya que la única diferencia entre ellos son las acciones (focalizar y otorgar apoyos). Por otra parte, **se nota el vacío de un verbo que exprese la acción positiva sobre la población o área de enfoque** (por ejemplo, tienen mayor seguridad alimentaria o mejoran su seguridad alimentaria).
- ▶ Nivel Componente 2: sólo carece de un verbo que describa la acción ocurrida con el servicio otorgado.
- ▶ Nivel Acción 2: Por último, en este nivel indicamos las palabras que describen a la población y que no son precisas para el PDE, puesto que *sujetos vulnerables* describe a un espectro de población más amplio.

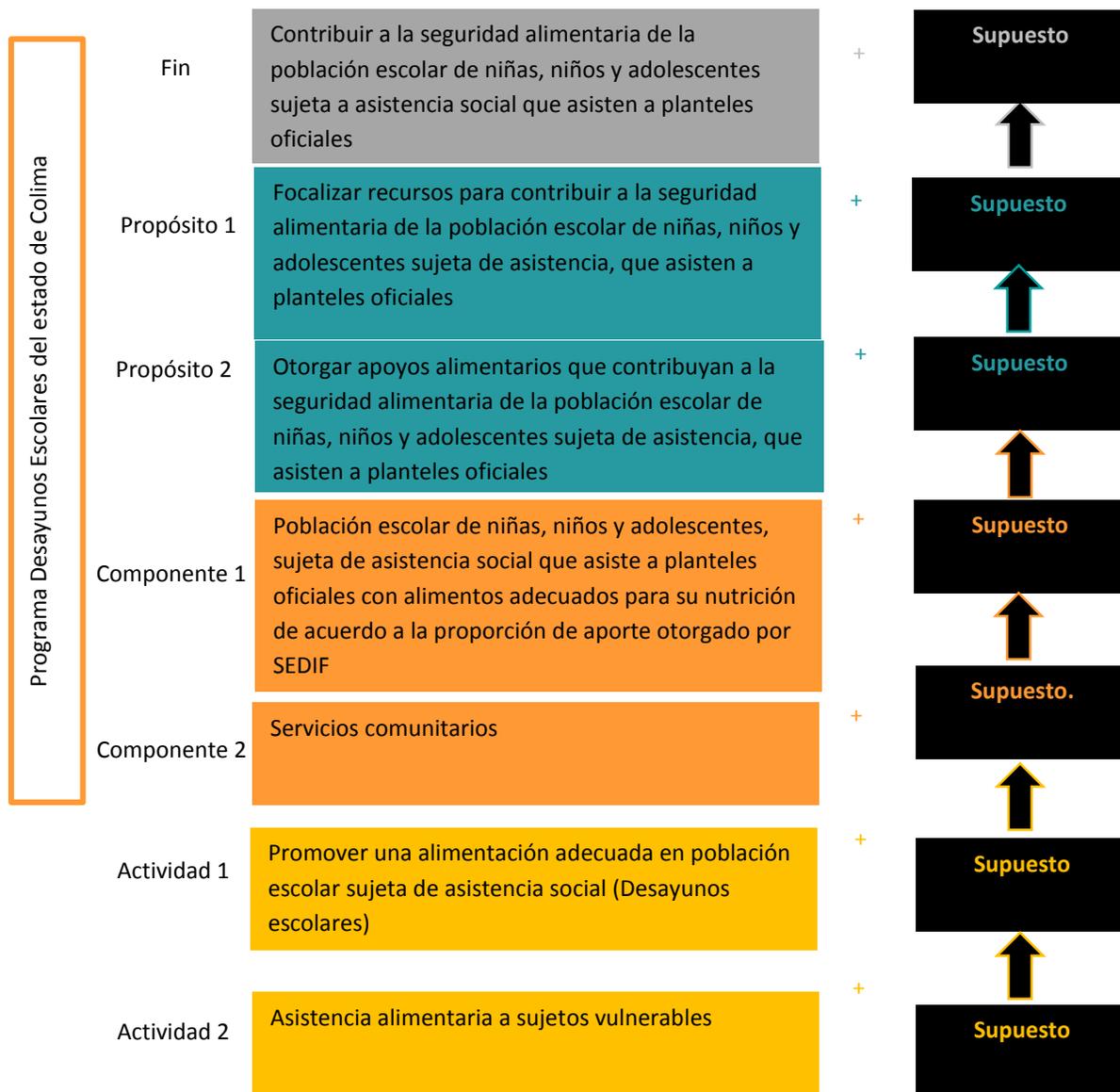
En este primer análisis podemos ver claramente que hay errores en el planteamiento de los enunciados, lo cual es relevante **corregir para lograr expresar objetivos de logro**, tal como exige el Sistema de Evaluación del desempeño (SED).

Sin embargo, no bastaría hacer correcciones de enunciados porque este análisis no ha revisado si hay relaciones causales en los distintos niveles, por lo cual enseguida llevaremos a cabo el análisis de la lógica causal.

De la Lógica vertical del Programa de Desayunos Escolares

Lo primero que se debe entender en este análisis es que cada uno de los niveles debe ser congruente para la consecución del nivel inmediato superior. En la siguiente figura se muestra esquemáticamente el análisis de las causas y si los supuestos asociados a cada nivel influyen en el logro de cada uno de los niveles.

Figura 2.9 Metodología de la lógica vertical aplicada al programa Desayunos Escolares



Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR del programa Desayunos Escolares del Estado de Colima.

La lectura de estas relaciones causales se realiza de abajo para arriba. Partiendo de esta lógica, una primera observación es que hay una sola actividad por componente, considerando que la actividad 1 corresponda al componente 1 y la actividad 2 al componente 2. Hay que tomar en cuenta que un componente debe tener por lo menos una actividad relevante y las necesarias para conseguir producir el componente; por ello un mismo componente puede tener más de una actividad. En el caso que estamos analizando sólo hay dos actividades y suponemos que una por componente. Es importante dejar esto claro cuando se ajuste este instrumento porque puede generar errores de interpretación.

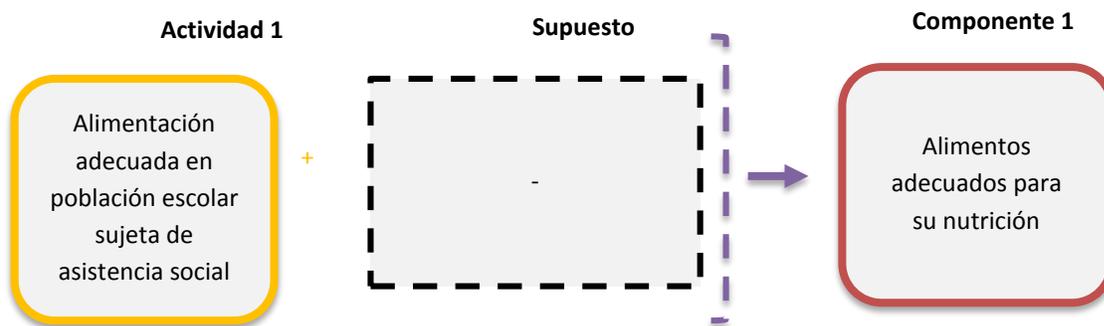
Antes de analizar a detalle la relación causal entre cada nivel es importante decir que el establecimiento de los supuestos cumple una función sustancial porque obliga a los operadores de un programa a pensar el contexto en el que se podrían cumplir los objetivos del Programa establecidos.

Dicho esto, analizaremos las relaciones causales paso a paso por nivel de la MIR.

En primer lugar, es importante tener presente que en las actividades se deben establecer las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa.

Lo primero que destaca en la figura 2.10 es que no hay una relación de causalidad entre actividad y componente porque es tautológico el planteamiento, además de carecer de un supuesto que ayude a establecer las condiciones en las que el logro se consiga.

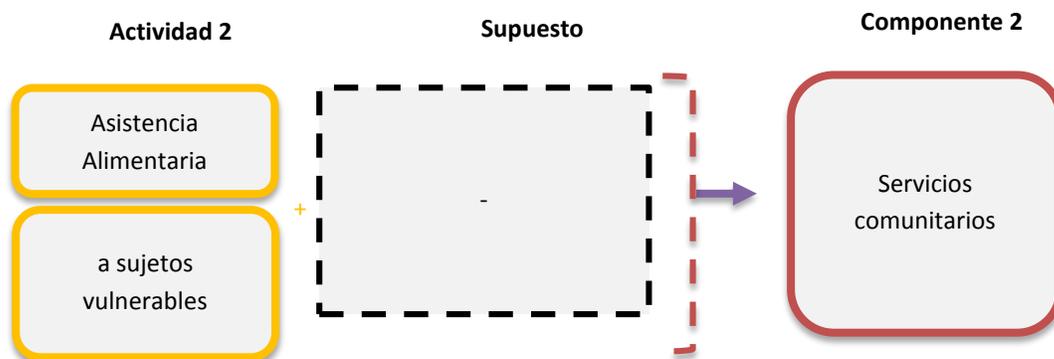
Figura 2.10 Relación causal de la Actividad – Componente 1 de PDE del estado de Colima



Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR proporcionada por SEDIF Colima

En la figura 2.12 se expresa la **falta de relación** entre la actividad 2 y el componente 2, pues, siguiendo el método de construcción bajo el Marco Lógico, si se realiza la asistencia alimentaria a sujetos vulnerables (lo que es erróneo porque implica una población que va de los 0 años y hasta adultos mayores) entonces se produce el servicio comunitario.

Figura 2.11 Relación causal de la Actividad – Componente 2 de PDE del estado de Colima



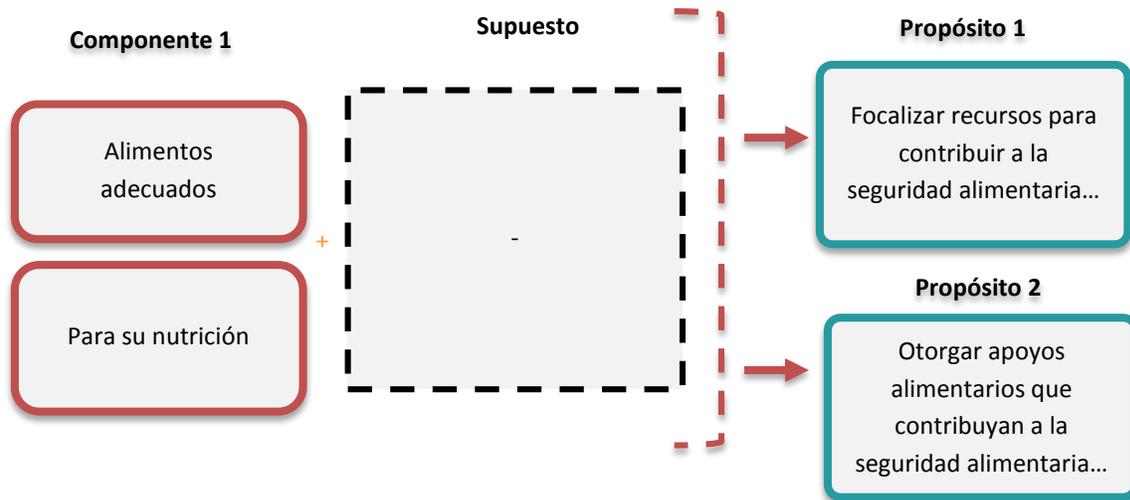
Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR proporcionada por SEDIF Colima

Para la revisión de la lógica causal entre componentes y propósito es necesario explicar que se analizan frente a los dos propósitos (error ya comentado arriba) porque no se precisa en la MIR si se intenta conectar a alguno en específico.

Para entender el sentido de las relaciones causales en este nivel, se necesita tener presente que **los componentes son** los bienes y/o servicios que

produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.

Figura 2.12 Relación causal del Componente 1 – Propósitos de PDE del estado de Colima



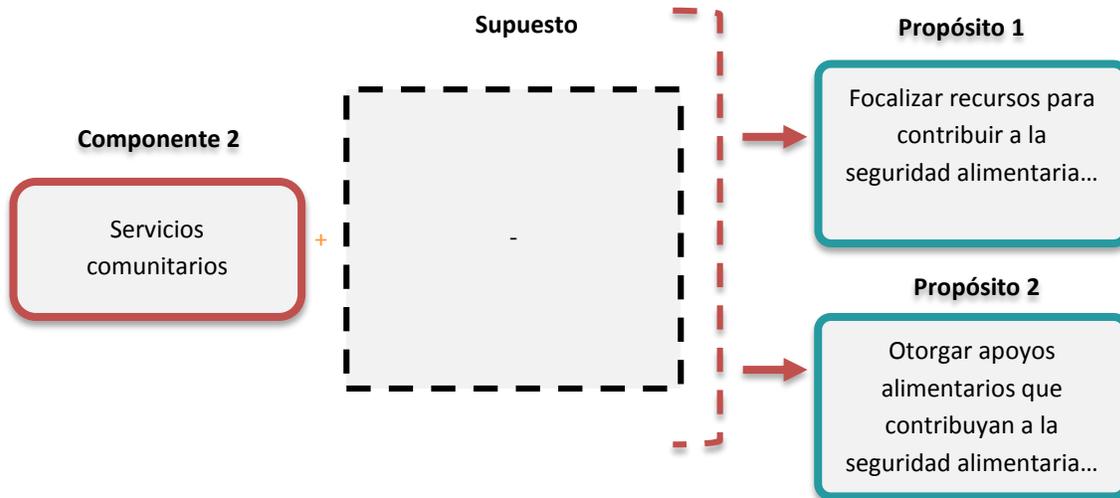
Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR proporcionada por SEDIF Colima.

En ese sentido, lo primero que observamos es que el componente 1 sugiere que provee de un bien alimentario. Si lo ponemos en relación con el propósito marcado como 1 veremos que no se establece ninguna relación con el hecho de focalizar, que **más parece una actividad que un propósito**.

En relación con el propósito marcado como dos, el bien alimentario implica otorgar apoyos, lo cual no implica una relación causal sino una reiteración de la acción.

En lo que respecta al componente 2, se plantea un servicio como concepto abstracto que, en relación al Propósito 1 no tiene relación causal, pues realizar servicios comunitarios no producen focalización, más bien la relación lógica debería estar invertida: se focaliza primero para, después, ofrecer servicios comunitarios a la población que lo necesite.

Figura 2.13 Relación causal del Componente 2 - Propósitos de PDE del estado de Colima



Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR proporcionada por SEDIF Colima.

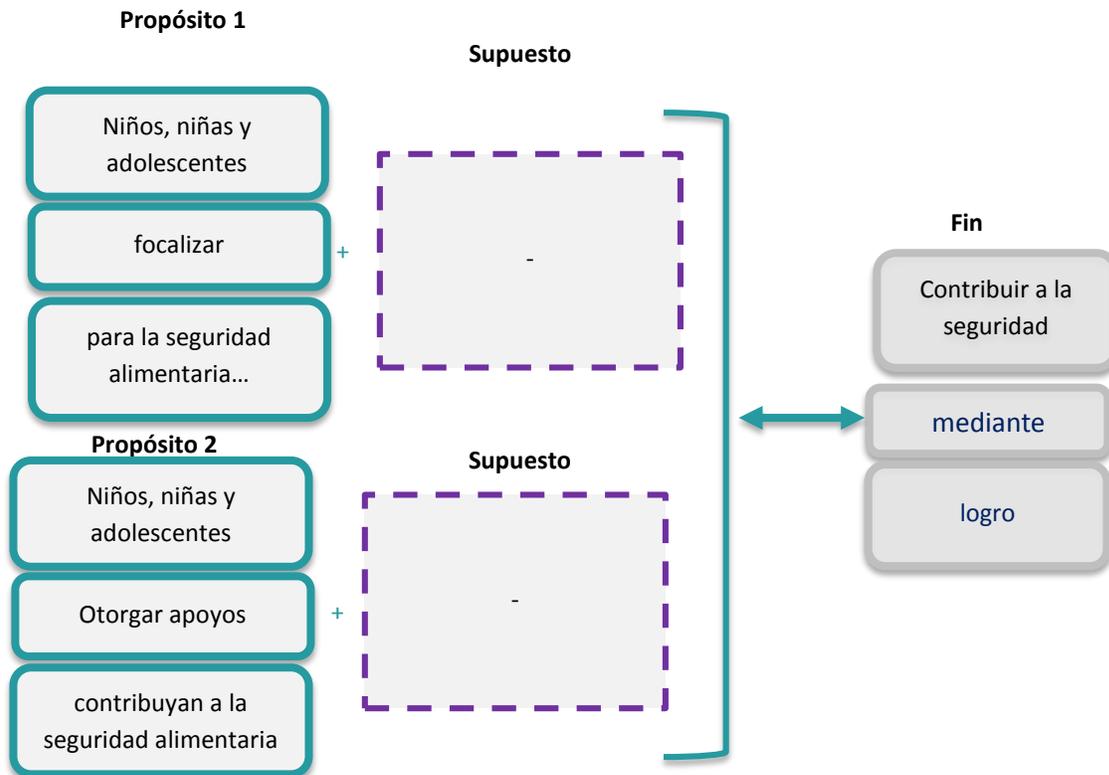
En relación al Propósito 2, la relación implica que los servicios comunitarios (al cual le falta un verbo como “realización de”) provocan el otorgamiento de apoyos alimentarios; en cuyo caso la relación que se establece es de procedimiento, pero no de causa efecto.

Para el ajuste de los instrumentos de planeación se hace necesario replantear el problema central que afronta el PDE que ya queda claramente sugerido en su núcleo en lo que vamos analizando: el problema de la inseguridad alimentaria en niños y niñas que asisten a escuelas públicas en el estado de Colima.

En la figura 2.15, se puede ver la manera en que se plantean los dos propósitos que en realidad deberían ser uno solo. Y también se observa que no hay una relación causal entre los propósitos y el Fin, ya que se trata de una reiteración: contribuir a la seguridad alimentaria.

Por otra parte, se puede observar que, de acuerdo a la sintaxis recomendada por la SHCP y CONEVAL, el enunciado de Fin no cumple los requisitos para ser un planteamiento de logro porque carece de la mediación que explique el logro.

Figura 2.14 Relación causal del propósito-Fin en el programa Desayunos Escolares



Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR del programa Desayunos Escolares

Como ya se mencionó, en todos los niveles se omitió el ejercicio de establecer los supuestos, lo cual es un error considerable ya que en cada nivel de la MIR, los supuestos permiten identificar riesgos y explicar *a posteriori* los posibles incumplimientos de las metas. Vale la pena recuperar *in extenso* las recomendaciones de la SHCP.

“Cada supuesto corresponde a un riesgo que enfrenta el programa y que está más allá del control directo de la gerencia del programa.

Sólo se consideran los riesgos que tengan una probabilidad razonable de ocurrencia y que representan situaciones contingentes a solventar.

...Una de las grandes contribuciones que la MML hace a la gestión de programas, es obligar al equipo que prepara el programa a identificar los riesgos en cada nivel de objetivos: Actividad, Componente, Propósito y Fin.

En particular, se identifican los riesgos que comprometan el logro de un objetivo de nivel superior, aun cuando se haya logrado el de nivel inferior. Por ello, estos riesgos se expresan como supuestos que tienen que cumplirse para avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos.

“...el equipo debe considerar lo que se puede hacer para evitar la ocurrencia del riesgo. Si el riesgo puede ser evitado a un costo razonable, entonces deberán incorporarse a la estructura del programa los Componentes y las Actividades necesarias para evitarlo. En caso contrario, es necesario identificar las acciones que puedan solventar las contingencias y quiénes podían ejecutarlas.” (SHCP, p.58)

Debido a todos los desajustes e imprecisiones observadas en los instrumentos de planeación, se hace inviable desarrollar el análisis de los supuestos por lo que es importante señalar que La Guía indica que “es necesario recurrir a una serie de supuestos. Esto es consecuencia de trabajar sobre un futuro hipotético. A cada objetivo le corresponde un riesgo que podría derivar en un incumplimiento que se describe en la columna de supuestos. Dependiendo del impacto del riesgo, el programa puede demorarse, incrementar su costo, cumplir parcialmente sus objetivos o puede fracasar del todo” (CONEVAL, 2006, pág. 58).

De la Lógica Horizontal del Programa de Desayunos Escolares

El análisis de la lógica horizontal también presenta limitantes al intentar examinar las relaciones causa-efecto debido a la falta de supuestos para cada nivel narrativo.

Cuadro 2.6. Análisis de la lógica horizontal del PDE

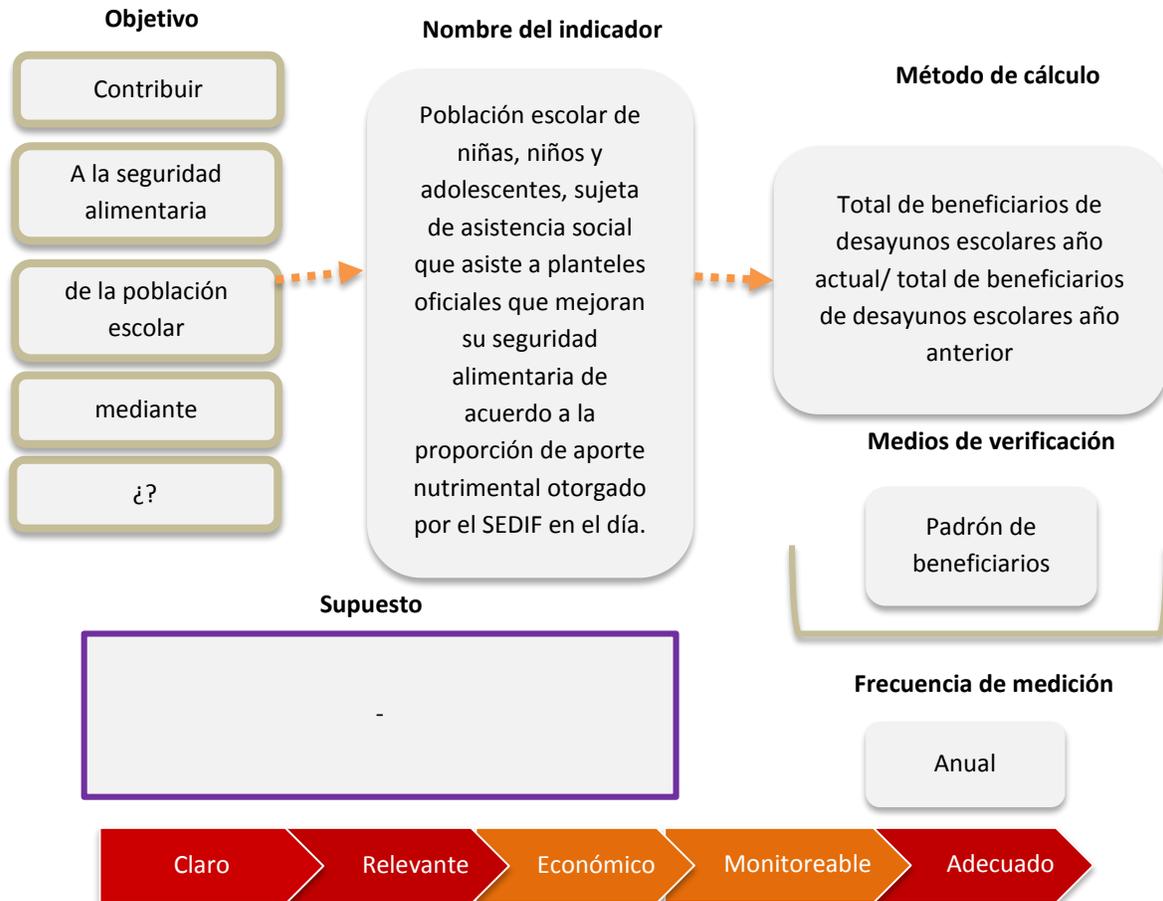
Resumen narrativo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Medios de verificación	Frecuencia de medición	Supuestos
Contribuir a la seguridad alimentaria de la población escolar de niñas, niños y adolescentes sujeta a asistencia social que asisten a planteles oficiales	Población escolar de niñas, niños y adolescentes, sujeta de asistencia social que asisten a planteles oficiales que mejoran su seguridad alimentaria de acuerdo a la proporción de aporte nutrimental otorgado por el SEDIF en el día (PDESA)	Total de beneficiarios de desayunos escolares año actual/ total de beneficiarios de desayunos escolares año anterior	Padrón de beneficiarios	Anual	-
Focalizar recursos para contribuir a la seguridad alimentaria de la población escolar de niñas, niños y adolescentes, sujeta de asistencia que asisten a planteles oficiales	Inversión aplicada al programa desayunos escolares. (IAPDE)	Total de recursos ejercidos en el año actual/ total de recursos ejercidos en el año anterior	Reporte de Recurso ejercido anual	Anual	-
Otorgar apoyos alimentarios que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población escolar de niñas, niños y adolescentes, sujeta de asistencia social que asisten a planteles oficiales	Desayunos escolares otorgados	Total de raciones otorgadas en el año actual/ total de raciones otorgadas en el año anterior	Concentrado de Informes trimestrales ejercidos por año	Anual	-
Población escolar de niñas, niños y adolescentes, sujeta de asistencia social que asiste a planteles oficiales con alimentos adecuados para su nutrición de acuerdo a la proporción de aporte otorgado por SEDIF	Porcentaje de menús de Desayuno Escolar que aporta el SEDIF que cumplen con CNN (PMCCN)	Número de menús otorgados a beneficiarios del programa que cumplen con CCN/ Total de menús otorgados por el SEDIF	Retroalimentación de SNDIF	Anual	-
Servicios comunitarios	Población en situación vulnerable atendida con servicios comunitarios	(Número de personas beneficiadas con los programas y acciones de SEDIF/ Número de personas del estado)* 100	Padrón de beneficiarios	Trimestral	-
Promover una alimentación adecuada en población escolar sujeta de asistencia social	Porcentaje de niñas, niños y adolescentes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad atendidos con desayunos escolares	(niñas, niños y vulnerables del estado atendidos/ niñas y niños vulnerables del estado programado)*100	Resumen de beneficiarios	Trimestral	-
Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables	Alimentación adecuada a sujetos vulnerables	(Pláticas impartidas/pláticas programadas)*.50+(Raciones entregadas/raciones programadas)*.50	Concentrado de raciones y resumen de orientaciones	Trimestral	-

Fuente: Elaborado por TECSO en base a información de la MIR del PDE, SEDIF Colima.

En el cuadro 2.6 se puede ver la matriz que sintetiza la traducción de cada nivel a indicadores, método de cálculo, medio de verificación, frecuencia de medición y supuestos. La MIR presentada por la dependencia muestra indicadores y métodos de cálculo para todos los componentes, sin embargo las fichas entregadas por la dependencia únicamente contemplan los indicadores PMCCN, DEO, PDESA, e IAPDE por lo que es importante señalar la necesidad de generar fichas para los indicadores faltantes que permitan detectar con claridad la definición de cada variable así como su periodicidad, instrumento y línea base.

El Fin tiene como objetivo “Contribuir a la seguridad alimentaria de la población escolar de niñas, niños y adolescentes sujeta a asistencia social que asisten a planteles oficiales” que tiene por indicador “población escolar de niñas, niños y adolescentes, sujeta de asistencia social que asisten a planteles oficiales que mejoran su seguridad alimentaria de acuerdo a la proporción del aporte nutrimental otorgado por SEDIF en el día”.

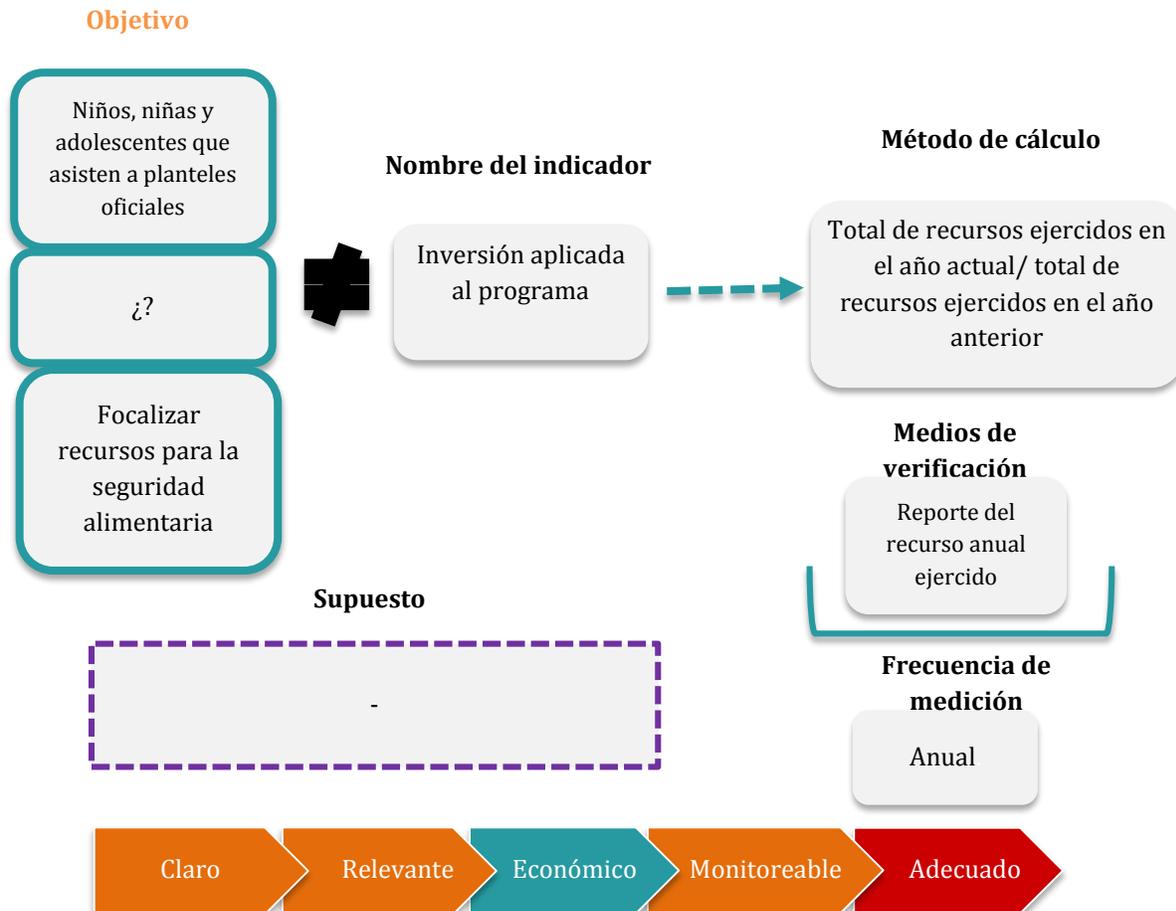
Figura 2.15 Análisis de la lógica horizontal del Fin del PDE Colima



Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR del PDE Colima

El indicador planteado para el fin presenta errores de sintaxis ya que no señala si se trata de un porcentaje, tasa de crecimiento o número de personas por lo que no es posible definir el tipo de cuantificación al que se refiere. Se infiere que por las características del método de cálculo, el indicador busca detectar el porcentaje de incremento de la cobertura anual, cálculo que no corresponde al objetivo del fin. Se sugiere que se desarrolle un replanteamiento del indicador en donde se busque calcular el efecto sobre la seguridad alimentaria que provoca el apoyo.

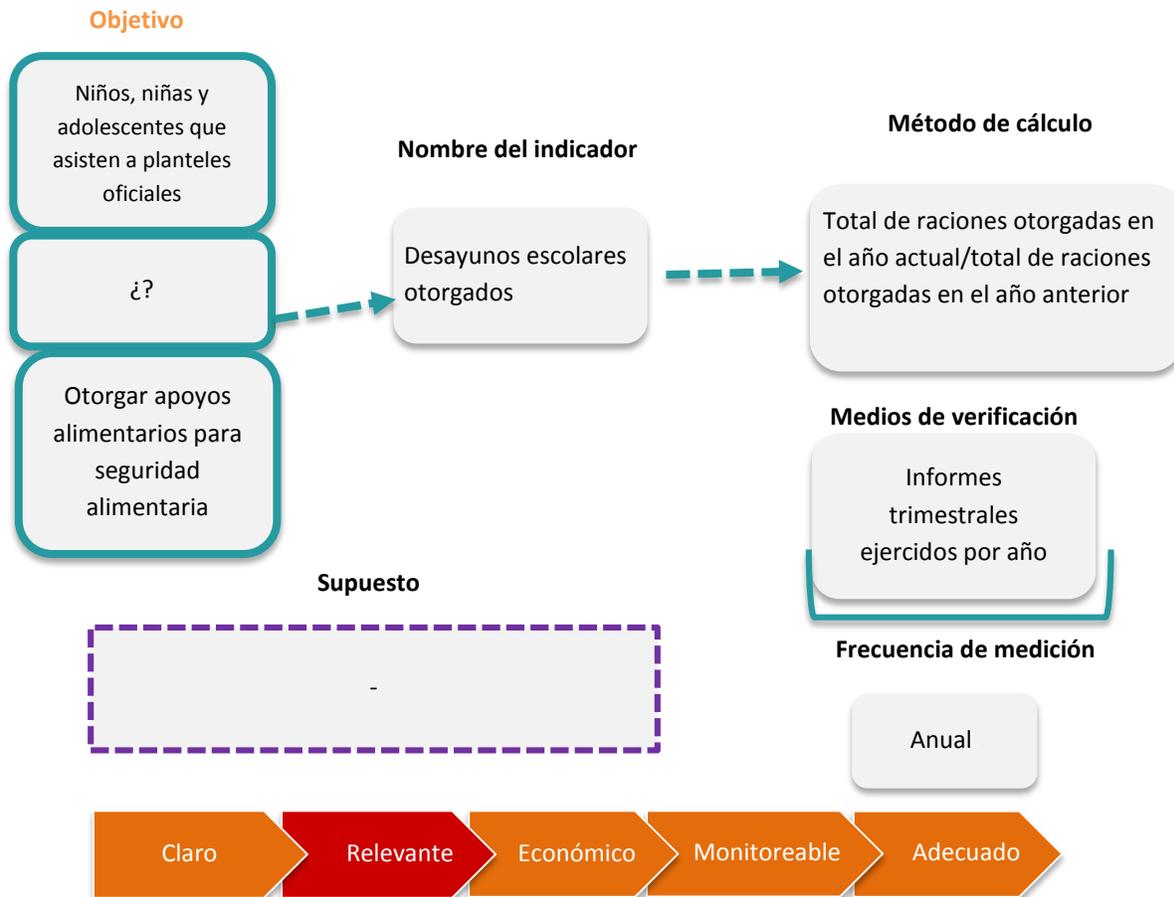
Figura 2.16. Análisis de la lógica horizontal del Propósito 1 del PDE



Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR del PDE

El objetivo presentado en el primer propósito del programa no cuenta con una relación lógica con su indicador señalado, si bien la focalización es un elemento importante dentro de la ejecución del programa, esta no depende de la inversión aplicada por el programa, en su lugar deben considerarse indicadores donde se tome como prioridad la correcta localización de la población objetivo así como el uso eficiente de los recursos asignados. El método de cálculo concuerda con lo planteado por el indicador, sin embargo no corresponde a las necesidades planteadas por el propósito 1.

Figura 2.17 Análisis de la lógica horizontal del Propósito 2 del PDE



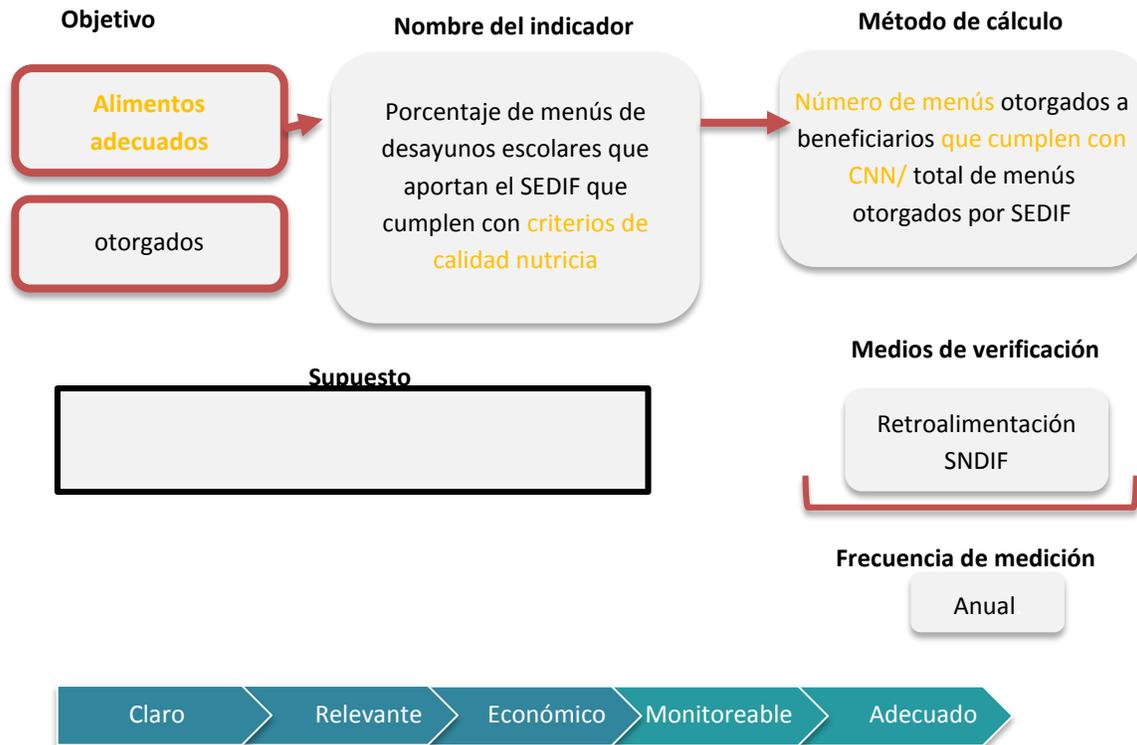
Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR del PDE.

Para el caso del segundo propósito se observa que el indicador carece del tipo de cuantificación (cantidad, porcentaje, tasa de crecimiento) pero concuerda de manera limitada con el objetivo planteado. Recordemos que de acuerdo a la metodología de la SHCP, los indicadores de propósito deberían de ser estratégicos y aquí tenemos un indicador de cumplimiento. Por otra parte el método de cálculo planteado puede dar a conocer la tasa de crecimiento de desayunos otorgados entre distintos años sin embargo este cálculo no coincide con el objetivo del propósito.

Puede observarse también que el medio de verificación no está claramente definido ya que señala la periodicidad de la presentación de informes pero no menciona el contenido de los informes ni quien debe realizarlos, se infiere

que esta información puede ser recolectada por los comités de padres de familia o por los SMDIF.

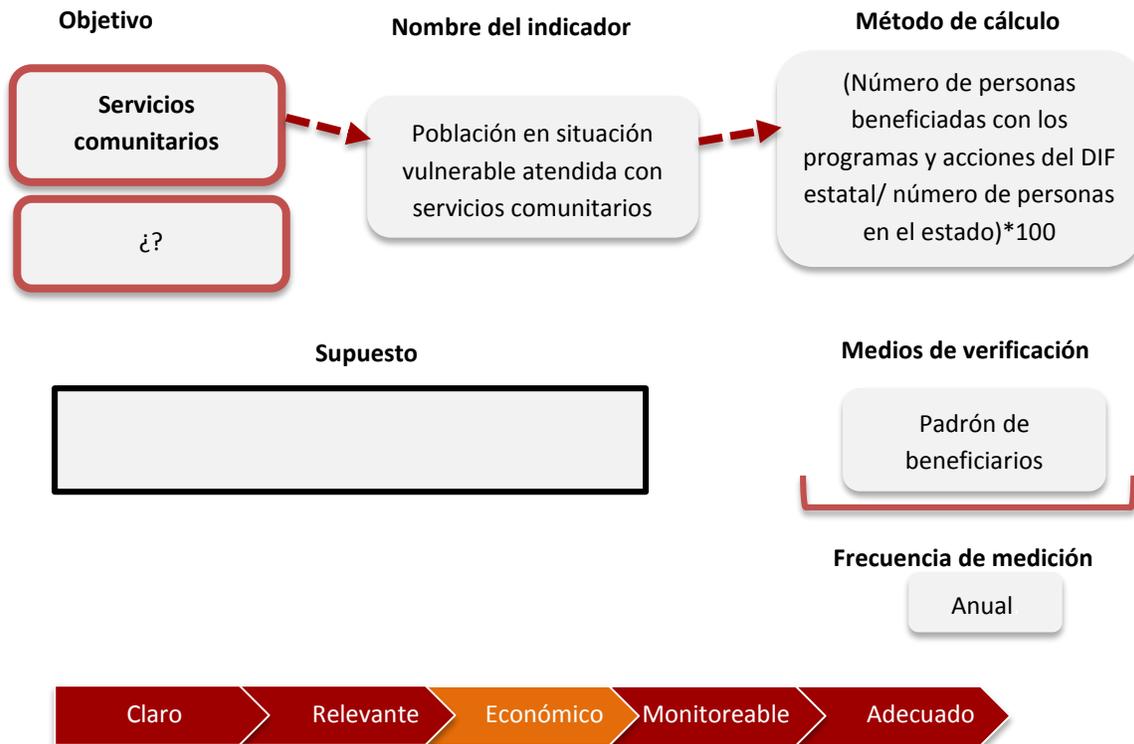
Figura 2.18 Análisis de la lógica horizontal del Componente 1 del PDE Colima



Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR del PDE

El indicador planteado para el componente 1 es el único que cumple con las características necesarias para su correcto monitoreo y alcance, si bien la dependencia cuenta con manuales específicos que permiten asegurar la correcta capacitación de los comités escolares para la preparación de menús con criterios de calidad nutricia, estos son cuantificados y evaluados y aprobados por SEDIF y SNDIF. El indicador y su método de cálculo concuerdan con el objetivo del componente, sin embargo es importante incluir un supuesto que lo respalde.

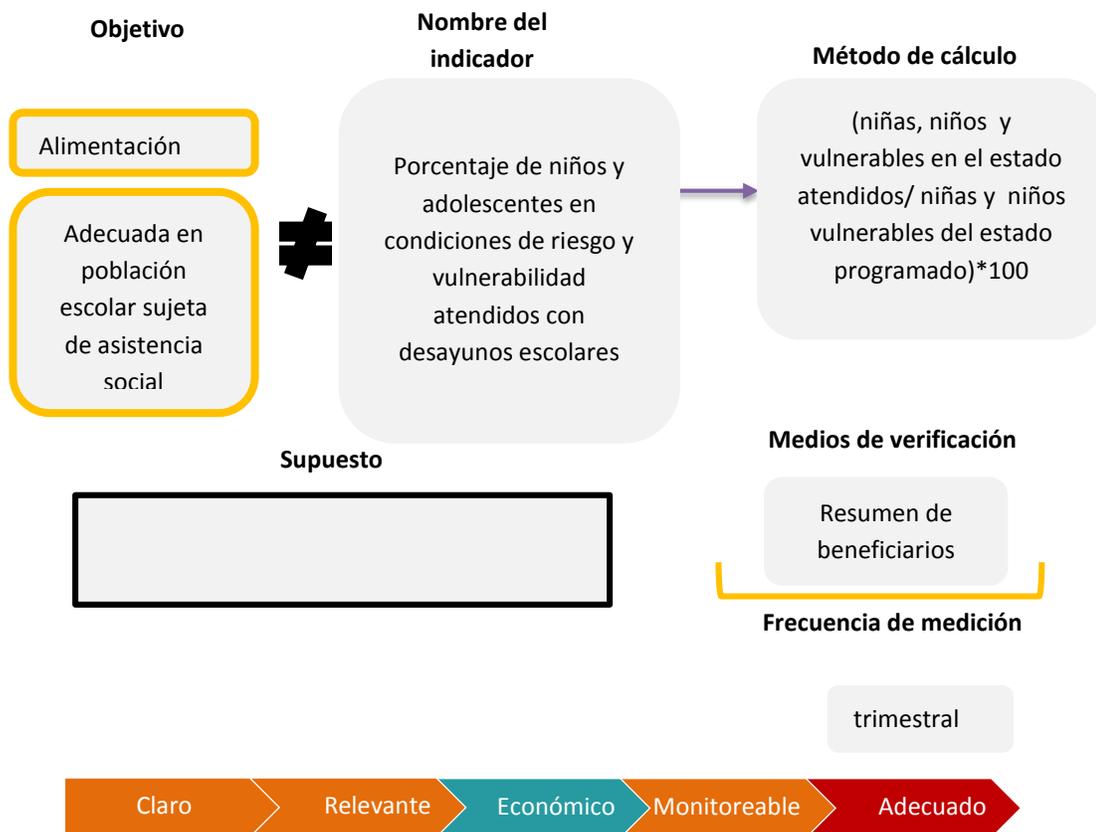
Figura 2.19 Análisis de la lógica horizontal del Componente 2 del PDE Colima



Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR del PDE

Al carecer de una correcta sintaxis, el componente 2 afecta directamente al claro entendimiento del indicador y su método de cálculo, se observa que el objetivo, nombre del indicador y método de cálculo, no hacen referencia al PDE por lo que se infiere que son objetivo, indicador y método de cálculo correspondiente a la MIR del FAM o de actividades globales de la dependencia.

Figura 2.20 Análisis de la lógica horizontal de la Actividad 1 del PDE de Colima



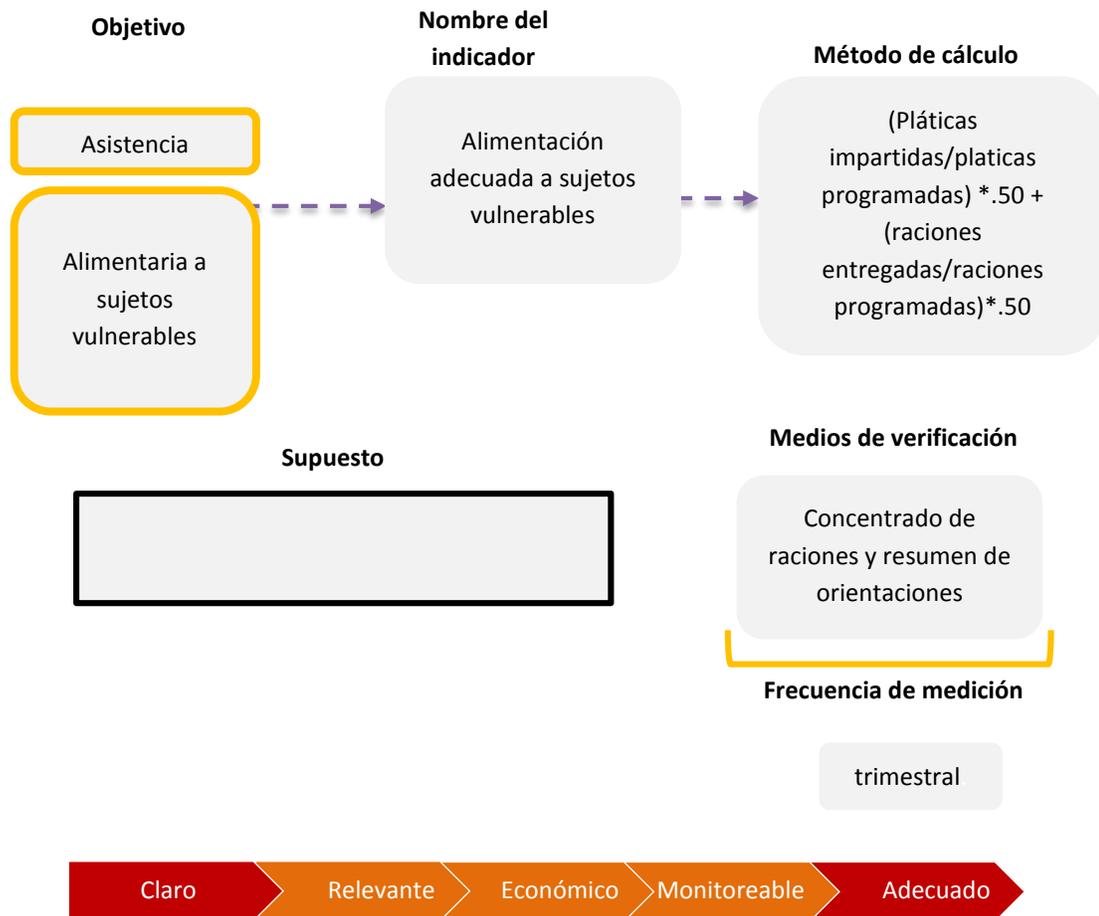
Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR del PDE

La actividad 1 tiene por objetivo “promover una alimentación adecuada en la población escolar sujeta de asistencia social”, puede observarse en el análisis horizontal de este componente que su indicador y su método de cálculo difiere de las características que busca el objetivo de la actividad.

En primer lugar, se detecta que el indicador responde a la necesidad de detectar la cobertura anual del programa con respecto a la población objetivo, mientras que el objetivo habla directamente de la entrega de alimentos.

Por otro lado, el método de cálculo concuerda con el indicador sin embargo no ayuda a detectar el alcance de la actividad.

Figura 2.21 Análisis de la lógica horizontal de la Actividad 2 del PDE



Fuente: Elaboración propia a partir de la MIR del PDE

El objetivo de la actividad 2 menciona la “asistencia alimentaria” como su campo de acción, sin embargo, tanto el indicador como su método de cálculo no corresponden al alcance de este objetivo, se perciben más como un indicador operativo y no de alcance, tampoco señala la unidad de medida.

La dependencia no entregó evidencia sobre la colecta de información respectiva para el monitoreo de entrega de raciones ni de pláticas impartidas por lo que no es posible determinar si el cálculo señalado es viable en su ejecución.

Es importante señalar la necesidad de generar herramientas de planeación adecuadas para el programa donde se tome en cuenta las características del estado y las posibilidades reales de acción de la dependencia.

Un correcto diseño tanto en los árboles de problema, objetivo y en la MIR beneficia a la correcta sistematización de información y a un monitoreo certero de los logros anuales y sexenales.

2.5. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El objetivo de este apartado es identificar otros programas que podrían funcionar en dos sentidos frente al programa evaluado:

- a) Complementariedad: el programa puede realizar una función que permita el uso de recursos provenientes de otros programas o fondos con los que se puede potenciar el impacto social. Por ejemplo: si un programa otorga apoyos de vivienda, el municipio puede complementar ese programa con una estrategia de introducción de servicios básicos para tener así una estrategia integral de urbanización.
- b) Coincidencias: los operadores de un programa tendrían que realizar, de acuerdo a las normas establecidas, una planeación que contemple una revisión de los programas que aporten apoyos similares para, de ese modo, evitar al máximo posibles sesgos de inclusión o exclusión.

Las complementariedades con programas federales de ejecución estatal o municipal y otros programas de origen estatal o municipal abren la oportunidad de atender a la población objetivo con mayor eficiencia complementando con acciones que cierren eslabones donde la atención por parte de una sola dependencia o programa no sería posible.

Para ello es necesario identificar que los programas contengan propósitos similares o acciones a distintos niveles de trabajo, que el área de enfoque y la población objetivo se defina de igual o similar manera, que los tipos de apoyos, bienes o servicios otorgados por los programas sean parecidos y/o complementen las acciones del programa analizado.

Cuadro 2.7 Complementariedades del Programa de Desayunos Escolares de Colima con otros programas federales			
Programa	Objetivo del programa	Áreas de enfoque	Población objetivo
Desayunos Escolares	Contribuir a la seguridad alimentaria de la población escolar sujeta de asistencia social, mediante entrega de desayunos calientes , desayunos fríos, diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutricia y acompañados de acciones de orientación alimentaria , aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos	Federal operando estatalmente	Niñas, niños y adolescentes con inseguridad alimentaria, en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, que asisten a planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano - marginadas, preferentemente.
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las persona en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación , la salud y la educación mediante la reducción de las condiciones de precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares	Federal operando estatalmente	Las niñas y niños que formen parte de un hogar jornalero a) se les podrá otorgar hasta dos alimentos diarios, preparados con base en una dieta validada por una autoridad competente en contenidos nutricionales y costo de la dieta, por un monto máximo de \$15.07 pesos por ración alimenticia por niña o niño. Criterio de selección: Encontrarse en una Unidad de Trabajo
Programa de Escuelas de Tiempo Completo	Establecer en forma paulatina conforme a la suficiencia presupuestal, ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultura. En aquellas escuelas donde más se necesite, conforme a los índices de pobreza y marginación, se impulsan esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos al alumnado . Con lo cual se coadyuva a mejorar la calidad de los aprendizajes en educación básica.	Federal operando estatalmente	Escuelas públicas de educación básica , en todos sus niveles y servicios educativos, de un solo turno, que cumplan preferentemente con al menos uno de los siguientes criterios: a) Ofrezcan educación primaria o telesecundaria b)Atiendan a población en situación de vulnerabilidad o en contextos de riesgo social c)Presenten bajos niveles de logro educativo o altos índices de deserción escolar d)Estén ubicadas en municipios y localidades en los que opere PNSPSVyD y en la CCH

Fuente: Elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia.

Durante el 2016¹³, el SEDIF señala que existe un trabajo conjunto con SEDESOL y Secretaría de Educación Pública. Para el caso de SEDESOL se colabora bajo convenio con el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).

La complementariedad con PAJA se encuentra dentro de sus Acciones para el Desarrollo de la Población Agrícola, específicamente en el inciso C) Apoyos Alimenticios para niños y niñas el cual dice: “A las niñas y niños, así como mujeres gestantes y lactantes que cumplan los Criterios y Requisitos señalados en el numeral 3.3¹⁴, se les podrá otorgar hasta dos alimentos diarios, preparados con base en una dieta validada por una autoridad competente en contenidos nutricionales y costo de la dieta, por un monto máximo de \$15.07 pesos por ración alimenticia por niña o niño.” (SEDESOL 2015)

Para la ejecución de este apoyo, las reglas de operación señalan que SEDESOL puede elegir a Dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales, municipales u organizaciones de la sociedad civil, para el caso de Colima SEDESOL escogió al SEDIF para la ejecución. Una de las principales características de este apoyo es que los niños deben de estar en el centro de trabajo, por lo cual no se duplicarían los apoyos.

Este es un ejemplo perfecto de programas complementarios ya que SEDESOL aprovecha la experiencia y metodología del DIF para la operación de programas alimenticios y con esta colaboración, el DIF puede ampliar su cobertura.

Por otra parte, la complementariedad con SEP se da a través del programa Escuelas de Tiempo Completo cuya atención se enfoca a escuelas de zonas con altos índices de pobreza y marginación e impulsa esquemas de alimentación en zonas donde hay población con insuficiencia nutricional.

¹³ Anexo 6 Complementariedad y Coincidencias entre programas

¹⁴ Para tener acceso a los apoyos del Programa, las personas solicitantes, deberán ser parte de un hogar jornalero, para lo cual será necesario que un informante proporcione los datos requeridos para el llenado del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y el Cuestionario Complementario, SEDESOL (2015)

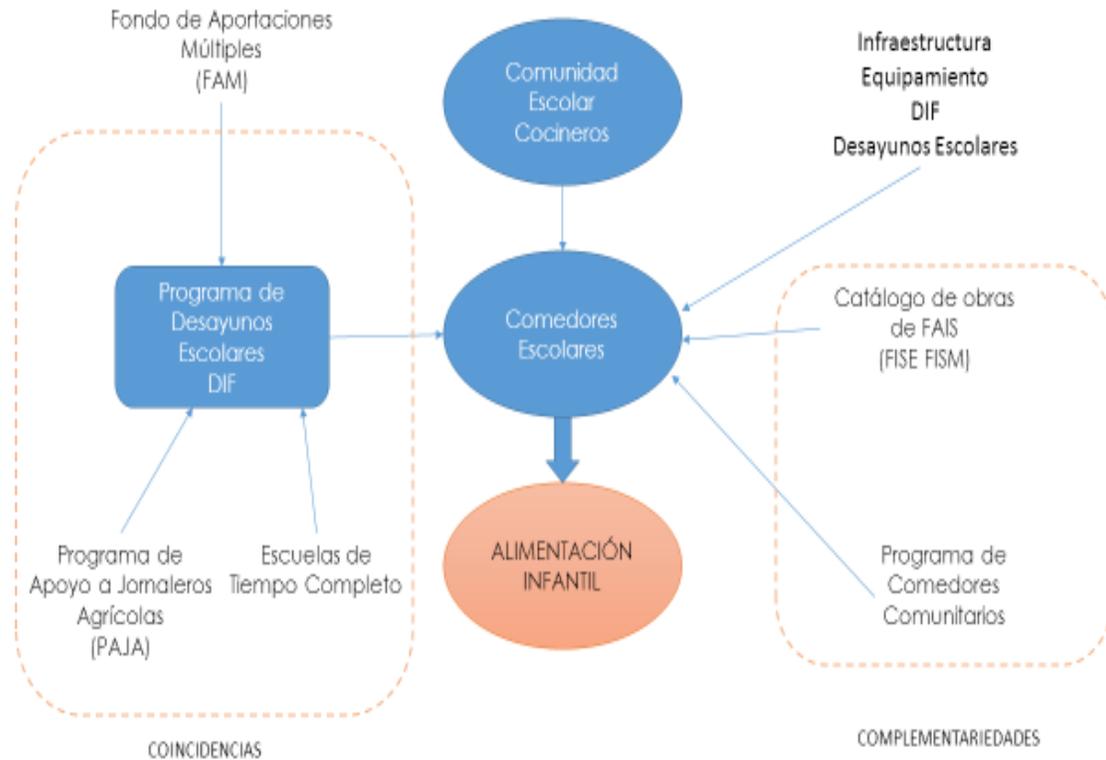
Dentro de las ROP, se menciona que se otorgaran desayunos escolares en Escuelas de Tiempo Completo, en la modalidad de desayuno escolares para turno vespertino¹⁵, la Secretaria de Educación Pública otorga los recursos necesarios para proporcionar los alimentos a los alumnos que acuden a escuelas de tiempo completo, por lo cual se infiere existen convenios de colaboración entre ambas instancias para poder suministrar los alimentos sin que ello implique duplicidad en el apoyo otorgado a los niños.

Dentro de ROP se menciona que la SEP destinará para “Apoyos para el Servicio de Alimentación”, el monto correspondiente a la matrícula de la escuela seleccionada sin que se excedan los 15 pesos por ración para cada niño.

En el siguiente gráfico se concentran las complementariedades de este programa, así como las relaciones indirectas que se tejen alrededor del mismo.

¹⁵ Una ración de comida caliente con un mínimo de 80 g de verdura, 120 g de fruta de temporada y agua simple a libre demanda” SEDIF, 2016,

Figura 2.22 Complementariedades y coincidencias con otros programas



Fuente: Elaborado por TECSO

En la figura 2.23 se observa que existen diversos programas que tienen como objetivo la alimentación infantil, el poder tejer redes de cooperación entre todos los programas involucrados servirá para que el objetivo se cumpla de forma integral.

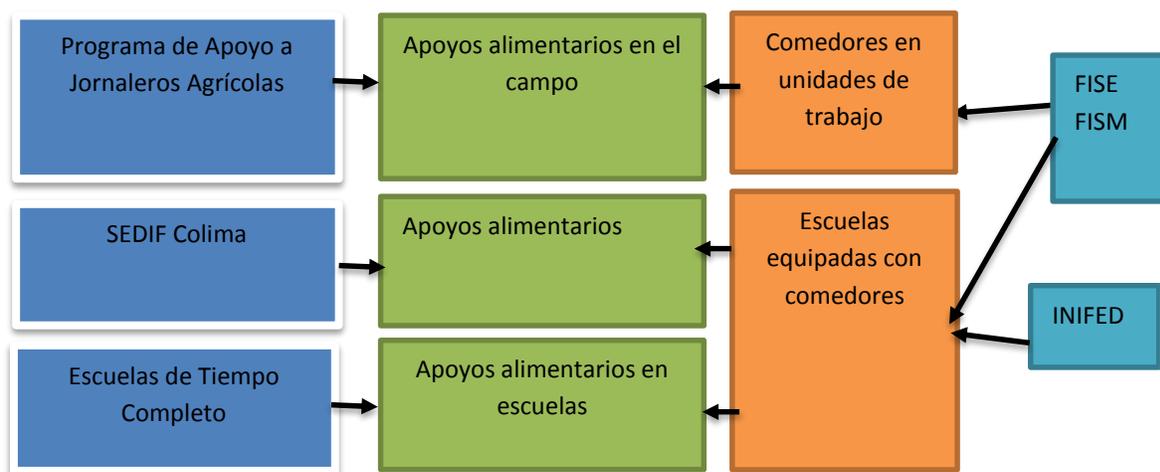
Para el esquema de desayunos calientes, que es el implementado en Colima, hay influencia indirecta con otros actores; para la elaboración de los alimentos que se sirven a los niños, se tiene que organizar un comité escolar, este comité está integrado por padres de familia, por lo que de esta manera se incentiva a la comunidad a participar en las actividades escolares. Para la preparación de estos desayunos es necesario comprar insumos a los productores locales por lo que de manera indirecta este programa está incentivando a la economía local.

También tiene relación y debe de buscar complementariedades con programas que puedan construir la infraestructura escolar necesaria para que los desayunos escolares en modalidad caliente puedan funcionar

adecuadamente; es decir que exista un espacio diseñado y equipado con lo necesario y que cumpla las normas sanitarias correspondientes para la preparación y consumo de los mismos.

Por otra parte tomando en cuenta que el SEDIF otorga desayunos en modalidad caliente, se requiere infraestructura que no puede asumir directamente con los recursos del FAM, por lo que puede gestionar con los municipios la construcción de comedores escolares con recursos del Fondo Infraestructura Social Municipal (FISM) que proviene del Fondo de Infraestructura Social (FAIS). Dentro del catálogo de obras de este fondo, se encuentran los comedores escolares, como obra directa, dentro del rubro de educación, los recursos pueden ser destinados para, ampliación, construcción, equipamiento y mejora. En el siguiente gráfico se explica las fuentes de financiamiento que puede recibir el SEDIF para la infraestructura en comedores.

Figura 2.23 Fuentes para construcción de comedores comunitarios



Fuente: Elaborado por TECSO

Al solicitar recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Programa de Desayunos Escolares aportara a mejorar las condiciones de las personas que viven en rezago social por carencia alimentaria, ya que este fondo "tiene como objetivo fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley

General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. El FAIS, se divide en dos fondos: El Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF)" SEDESOL, 2016.

Es importante destacar que si bien existen diversos programas que atienden a la población infantil en situación de vulnerabilidad, la característica que hace único al apoyo otorgado en este programa es que los niños deben estar inscritos en algún nivel de educación básica en escuelas públicas.

Una fortaleza de este programa es ser el único en otorgar el apoyos alimentarios a niños escolarizados, por lo cual no existe duplicidad de beneficiarios. Un área de oportunidad es la colaboración con los municipios para obtener recursos para que se construyan comedores escolares con lo que los apoyos a los niños podrían aumentar en calidad.

3. Planeación y orientación a resultados

3.1 Instrumentos de planeación.

La Coordinación de Programas Alimentarios, del Sistema Estatal DIF Colima, cuenta con un plan estratégico para la operación del Programa de Desayunos Escolares, derivado de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), que se ha ido modificando a través del tiempo, para el 2007 el principal objetivo de la estrategia fue *contribuir a mejorar el estado nutrición de los sujetos de asistencia social*.

Se determinó que no era suficiente contribuir al estado de nutrición, por lo que se llevaron a cabo foros logrando así que en 2008 se incluyera el concepto de calidad nutricia dentro de la EIASA y en 2009 se publicaron los nuevos lineamientos de la estrategia, también han suscritos acuerdos para atacar el problema de la obesidad en conjunto con la Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes¹⁶.

Para el 2011 se establece en la Constitución Política que “Toda persona tiene **derecho a la alimentación nutritiva**, suficiente y de calidad, por lo que la EIASA tiene como reto consolidarse como una plataforma operativa a la cual pueden sumarse diversas acciones impulsadas por los sectores público y privado, generando sinergias para la promoción de hábitos y estilos de vida saludables entre la población vulnerable.” DIF, 2016

El objetivo principal de la EIASA es *establecer los lineamientos programáticos para la operación de los programas alimentarios y la conformación de los apoyos que se entregan a la población beneficiada*.

La EIASA y las Reglas de Operación Emitidas por el Sistema Estatal DIF buscan dar respuesta a tres preguntas sobre los programas alimentarios:

- ▶ ¿Qué se va a otorgar?
- ▶ ¿A quién se va a otorgar?
- ▶ ¿Cómo se va a otorgar?

¹⁶ Como se comentó en el apartado 2.1 Análisis y justificación de la creación y diseño del programa, la obesidad no está contemplada en el ámbito de la asistencia social, este es un problema de salud pública por lo que incluirlo se cae en un error de focalización.

La primer pregunta se responde en las ROP y en la descripción del programa dentro de la EIASA, cuando se describen los menús de los desayunos en la modalidad frío y caliente y como varía de acuerdo al turno. El menú está basado en las características de una dieta correcta contenidos en los “Lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar en los planteles de educación básica”.

Dentro de la EIASA se establecen cuáles serán las atribuciones y deberes del SEDIF

“Elaborar, conforme a los Lineamientos emitidos por el SNDIF, los instrumentos para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de los programas alimentarios a nivel estatal y municipal.

Elaborar reglas de operación por programa (anexo 1), con el propósito de transparentar y normar la distribución y entrega de los apoyos alimentarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (última reforma DOF 18-11-15). Éstas deberán señalar las atribuciones, derechos y obligaciones del SEDIF, los Sistemas Municipales DIF (SMDIF) y los beneficiarios, así como hacerlo del conocimiento de los SMDIF para su observancia y apego, además de difundirse entre los beneficiarios de los programas y enviarlas al SNDIF para su conocimiento. Deben contemplar alternativas para la operación de los programas en caso de presentarse alguna contingencia que afecte a algún sector de la población en el estado.” DIF: 32, 2016

Con relación al mediano y largo plazo el Sistema Estatal, respondió en la cédula que no contemplan este tiempo, sin embargo la EIASA si contempla ambas dimensiones.

Los lineamientos de la EIASA y las Reglas de Operación tienen el mismo objetivo “Contribuir a la seguridad alimentaria de la población atendida mediante la implementación de programas alimentarios con esquemas de calidad nutricia, acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos.”

En la MIR del programa se menciona que el fin es: Contribuir a la seguridad alimentaria de la población escolar de niñas, niños y adolescentes, sujeta a asistencia social que asiste a planteles oficiales.

La dependencia, dentro del anexo 4 de indicadores, proporciona una tabla en la que se señala cuáles son los indicadores que toman como referencia para evaluar el desempeño del programa.

Dentro de las ROP, se contempla la elaboración del Índice de Desempeño de los Programas Alimentarios del SMDIF, en dicho informe se debe de contemplar el mediano y largo plazo.

Si bien la EIASA cumple con el objetivo de ordenar y sistematizar todos los programas de asistencia alimentaria es preciso señalar que la estrategia se plantea en 2003, y que la Secretaria de Hacienda empieza a impulsar el modelos de presupuesto Basado en Resultados (PBR) en el 2007, por lo que si bien es de avanzada para su época por incluir elementos vanguardistas como lo son el índice de desempeño con enfoque a resultados, el destino del gasto no sigue los lineamientos del PBR.

La dependencia en la cédula responde que si cuentan con un plan de trabajo, el cual se encuentra en el apartado de transparencia del Sistema Estatal DIF, donde se pueden revisar todos los programas que llevara a cabo el Sistema Estatal, en dicho plan viene el nombre del programa, cuales son los recursos con los que cuenta, tanto federales como estatales, cuales son las metas y el cumplimiento de las mismas.

El plan de trabajo se deriva de la EIASA por lo cual cumple con el supuesto de estar derivado de un ejercicio de planeación que tiene establecidas sus metas y es conocidos por los responsables de los procesos.

El Programa de Desayunos Escolares, dentro de este informe se encuentra en el Programa de Raciones Alimenticias y reporta que tiene un cumplimiento del 100%.

3.2. De la orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación.

La orientación a resultados y esquemas de evaluación, tienen lugar en un modelo donde el gasto se designa de acuerdo a los resultados esperados y que se han obtenido en un programa, todo esto como resultado de un proceso de evolución de la Administración Pública. Este apartado tiene como objetivo hacer una breve descripción de los cambios que ha sufrido la Administración Pública y el origen del gasto a través de los diferentes modelos por los cuales ha transitado, para después hacer el análisis de los esquemas de evaluación que la dependencia ha implementado.

En 1935 se crea la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación por medio de la cual el gasto se asignaban de acuerdo al objetivo específico del mismo; para este periodo no se hacían evaluaciones acerca del impacto del gasto.

Un segundo momento importante en los esquemas de presupuestación es la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en 1976, en este momento los recursos se asignaban de acuerdo al presupuesto del programa, es decir, lo que importaba en este momento era el destino del gasto.

Un cambio sustancial que sufre la administración pública es en 2006 [...] a partir de 2006, se introdujeron cambios sustantivos en el país; se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales [...] (Pérez-Jácome, 2012). Estos cambios significan el inicio de la cultura de la evaluación de los programas.

En 2008-2009 se realizan una serie de Reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a la Ley de Coordinación Fiscal y se crea la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Estas reformas significan un cambio en el Paradigma de la Administración Pública en México, ya que ahora ésta seguirá los lineamientos de la Nueva Gestión Pública.

Como parte de la Nueva Gestión Pública surge el Presupuesto Basado en Resultados, [...] este modelo surge como el medio para mejorar la manera mediante la que los gobiernos gestionan sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico, y proveer mejores servicios a la población [...] (Pérez-Jácome, 2012). Es decir que se buscan generar estrategias que permitan que el gasto se distribuya de forma más eficiente.

Las evaluaciones son un factor importante para hacer un PBR y hacer más eficiente el gasto “La evaluación del desempeño ha sido uno de los factores con un impacto positivo en la gestión del gasto público. Dicha evaluación genera información sobre la actuación de los ejecutores del gasto con relación al cumplimiento de metas y objetivos” (Pérez-Jácome, 2012). La información generada mediante las evaluaciones es un insumo que sirve para la planeación de los programas y asignación de resultados.

Es importante señalar que [...] un PBR es más que la generación de esta información relevante sobre el desempeño de los ejecutores de gasto, pues éste implica que esa información se utilice también para decidir o proponer prioridades y asignaciones de gasto, en el marco de la planeación y programación de los presupuestos por venir [...] (Pérez-Jácome, 2012)

Es decir no se trata solo de generar información como un requisito, si no que esta pueda servir para la toma de decisiones, formular alianzas entre los actores implicados un una problemática a atender y orientación de la política pública.

Siendo así, la importancia de este apartado recae en analizar cuáles son los mecanismos de evaluación que la dependencia está aplicando y la información que está generando para la futura toma de decisiones.

Una vez que se ha descrito cuales han sido los cambios en la Administración Pública , y la utilidad de recabar información para poder implementar el PBR, se presenta una tabla con los ejercicios, tanto internos como externos que la dependencia reporta que han realizado.

Cuadro 3.1 Ejercicios de Evaluación Realizados en 2016			
¿Qué se evaluó?	Evaluador Tipo de Evaluación	Principales hallazgos	Principales recomendaciones
Desempeño	DIF estatal Evaluación Interna	El Índice de Desarrollo Municipal, se encuentra por debajo de 1, que es el mínimo esperado.	Se dieron recomendaciones de cumplimiento a los SMDIF para mejorar en 2017
Retroalimentación del Informe Parcial del Proyecto Anual Estatal (IPPEA)	DIF Nacional Evaluación Interna	Reconoce el esfuerzo y visión al descentralizar el recurso del ramo 33 a cada uno de los Sistemas Municipales DIF	Cumplir con los criterios de calidad nutricia en las dotaciones y menús observados
MIR	Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima Evaluación	No se pudo evaluar por falta de acciones de medición y control	Implementar acciones para obtener registros estadísticos y realizar encuestas que permitan alimentar la MIR de los programas financiado con recursos del FAM para 2015
Revisión de la cuenta pública en Participación Social del Programa	Auditoría Superior de la Federación Auditoría	-El 99.1% de la muestra supervisada dispone de acta de Comité -El 90% participa en las principales funciones que debe desempeñar de acuerdo a la normativa -Se constató la capacitación proporcionada por el SEDIF a los SMDIF mediante lista de asistencia y fotografías	-Considerar el tema de la participación social en los manuales de organización -Hacer llegar en tiempo y forma las ROP del programa -Dar seguimiento a los comités de participación social -capacitar a los integrantes de los Comités del programa -Evaluación de la Participación social del Programa

Fuente: Elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia.

De acuerdo con el cuadro interior, la dependencia solo ha realizado una evaluación externa, que estuvo a cargo de Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima Evaluación donde se evaluaría la MIR¹⁷; el otro ejercicio que presenta como evaluación externa es una auditoría la cual no puede considerarse como evaluación

Para entender la diferencia entre evaluación y auditoría, se retoma la definición de auditoría de la Secretaría de la Función Pública, que la define como “la revisión y examen de una función, cifra, proceso o reporte, efectuados por personal independiente a la operación, para apoyar a la función ejecutiva” (Secretaría de la Función Pública, 2016)”.

¹⁷ Cabe señalar que esta evaluación no pudo ser llevada a cabo por falta de información.

Por otra parte CONEVAL, define a la evaluación como: “Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad” (CONEVAL, 2016).

La diferencia entre ambos ejercicios es su finalidad ya que por una parte la auditoría se dedica únicamente a examinar el proceso, es decir que la dependencia cumpla con las funciones que por ley le corresponden y la evaluación mide el impacto de los resultados, es un ejercicio más amplio que arroja información que permite hacer planeaciones y tomar decisiones

EL análisis realizado en las auditorías no arroja información para medir el impacto del programa, por lo cual no es un ejercicio adecuado de acuerdo con los fines del PBR.

Es importante señalar que el único ejercicio de evaluación externa que reporta, no se pudo llevar a cabo por falta de información, sin embargo, según lo reportado en el capítulo *De la generación de la información*, se tiene claro que cuentan con las herramientas necesarias para recolectar la información necesaria para evaluar todo el proceso.

Las auditorías y evaluaciones internas, que la dependencia presento como evidencia, cumplen con los requisitos de CONEVAL, ya que se realizan de manera regular, son sistemáticas ya que cumplen con un proceso determinado que está dentro de la Normatividad de la Secretaría de la Función Pública, que es la encargada de emitir los lineamientos para que estas sean llevadas a cabo. Además el objetivo de estos ejercicios es definir acciones que permitan mejorar la gestión y resultados de la dependencia.

A los hallazgos que muestran oportunidades, debilidades y amenazas dentro del programa, se les denomina Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Estos aspectos son resultado de un ejercicio de evaluación.

Las dependencias están obligadas, por medio de los artículos 78, 85, 107 y 110, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cumplir con los ASM, para ello se establece un proceso que consta de 4 pasos. El **primer paso** es la identificación de las fuentes, este proceso se lleva a cabo por las unidades responsables, las unidades de

evaluación, programación y presupuesto. Estas deberán de identificar recomendaciones de ejercicios anteriores que no hayan sido resueltas.

El **segundo paso** es el análisis de los ASM, esto con el fin de emitir un documento de posicionamiento de la dependencia, el **tercer paso** es la selección de los ASM, esta selección se hace con base en los siguientes criterios: Claridad, Relevancia, Justificación, Factibilidad.

Después de la selección se hace la clasificación, primero se clasifican de acuerdo con los actores que están involucrados y posteriormente por su nivel de prioridad, el **cuarto paso** es la difusión, en el cual se da a conocer a todas las áreas responsables los documentos resultantes de los procesos anteriores para dar paso a los cambios pertinentes en el diseño del programa y en un menor grado reprogramación.

La dependencia señala dos ASM dentro del anexo 7, ambos tienen un avance de 100%. El primer ASM hace referencia a mejorar la participación social de los Comités Escolares, para solventar este aspecto dieron capacitaciones en las escuelas, y adicionalmente como mecanismo de evaluación, aplicaron encuestas a las escuelas donde se realizaron esas capacitaciones.

Otro ASM, que fue atendido por la dependencia, fue sobre la Coordinación de Programas Alimentarios, para lo cual se llevaron a cabo 60 acciones, sin embargo, la dependencia no señala cuáles fueron las acciones realizadas.

La dependencia señaló que un aspecto que es importante evaluar es el aseguramiento de la calidad alimentaria y criterios de calidad nutricia. En relación a este punto cabe precisar que no se requiere hacer una evaluación externa, la dependencia podría crear sus propios mecanismos para garantizar que los alimentos que se preparan cuenten con la calidad nutricia que se plantea en los menús.

Otro tema que la dependencia considera que es importante son los indicadores de resultados y gestión y si es necesario que se hagan adecuaciones para que el funcionamiento del programa sea más eficiente.

Además de las preguntas contenidas en los términos de referencia TECSO, agrega más preguntas para conocer puntos sensibles; se cuestiona a la dependencia si realizan evaluaciones que identifique hallazgos

relacionados con el fin e impacto del programa, a lo que la dependencia señaló que no realizan este ejercicio.

También se cuestiona si además de las evaluaciones externas, la dependencia realiza otro tipo de evaluaciones, en esta pregunta la dependencia señaló que hacen visitas de seguimiento a los planteles y a los almacenes de los SMDIF, además se llevan a cabo registros de talla y peso

En resumen, es importante destacar que el Sistema DIF tiene importantes avances en cuanto a la orientación a resultados, realiza ejercicios de evaluación y atiende los aspectos susceptibles a mejora que arrojan esas evaluaciones.

Una de las fortalezas que tiene el programa es su estructura organizacional y metodología que permite a la dependencia encaminar sus actividades hacia una lógica de desempeño.

Sin embargo se señala que tienen una deficiencia en el diseño de sus instrumentos de planeación que afecta de manera importante la realización de evaluaciones externas.

3.3. De la generación de información.

El Programa de Desayunos Escolares, genera información acerca del cumplimiento de la contribución del programa a los objetivos de política pública. Dicha información puede verse reflejada en el avance de cumplimiento de sus metas, las cuales están alineadas con los planes federales. Cabe recordar que en otros apartados se ha sugerido replantear los indicadores junto con otros instrumentos de planeación debido a su falta de coherencia.

La información de los tipos y montos de apoyos otorgados, se encuentra en los padrones de beneficiarios, donde se especifica, si se le entrega desayuno en modalidad fría o caliente y a su vez dentro de la EIASA y las Reglas de Operación se encuentran descritas ambas modalidades. También se cuenta con un recetario de los menús de los desayunos.

En las Reglas de Operación se establece que los desayunos deben de tener las siguientes características de acuerdo al turno que sea dado:

- ▶ Turno Matutino: Una ración de comida caliente con mínimo 80 g de verdura, 120 g de fruta de temporada y 240 ml de leche descremada.
- ▶ Turno Vespertino: Una ración de comida caliente con mínimo 80 g de verdura, 120g de fruta de temporada y agua simple a libre demanda

Dentro del padrón también se especifica cual es la cuota que se recibe por parte de los niños, sin embargo, no hay una cuenta completa donde se pueda obtener ese dato, por lo cual es importante que la dependencia tenga sistematizada esa información ya que si bien se puede encontrar en los libros de registro de los comités, estos no son accesibles porque se encuentran dentro de las escuelas.

El SEDIF, por medio de la Encuesta Nacional para Focalizar Hogares con Inseguridad Alimentaria, recolecta información socioeconómica de los beneficiarios del programa. Dicha encuesta es una herramienta completa ya que hace preguntas sobre los aspectos más importantes del apoyo.

Primero se recolectan datos generales del posible beneficiario, después se pregunta acerca de la composición del hogar, es decir cuántas personas viven y entre que edades están. El siguiente apartado tiene que ver con las personas que aportan económicamente al gasto del hogar. También se pregunta acerca de la situación académica del niño, acceso a servicios básicos de la vivienda y acceso a servicios de seguridad social.

La penúltima parte tiene relación con la alimentación del niño, se pregunta la frecuencia con la que se consumen los alimentos correspondientes a la pirámide nutrimental con el fin de determinar el grado de calidad de la alimentación del niño. En la parte final se pide que se haga un croquis para ubicar la vivienda del niño en cuestión.

Es destacable el uso de este instrumento ya que la información recabada es de utilidad no solo para este programa, si no para el análisis de otros problemas y pueden contribuir a la planeación de otros programas.

La dependencia manifiesta que no recolecta información sobre las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiadas. Este punto se presenta como un área de oportunidad ya que este tipo de información se puede usar con fines comparativos para medir el impacto del programa entre niños que son beneficiarios y los que no.¹⁸

La dependencia manifestó que si recolecta información acerca del desempeño del programa, que es oportuna, y confiable es decir que esta validada por quienes la integran; se encuentra sistematizada, es pertinente ya que se pueden medir los indicadores de actividades y componentes, está actualizada y disponible, la información que genera el programa sirve para hacer estudios y detectar áreas de oportunidad que permitan potenciar el impacto de este programa, así como para saber cuáles son los puntos de mejora y cuáles son los aciertos.¹⁹

Dentro de la página de transparencia de la dependencia se encontró el Programa Operativo Anual, el cual contiene datos que permiten saber las metas del programa y su cobertura. Las cédulas de vigilancia que se aplican

¹⁸ El Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, realizó un estudio en el que se discuten los resultados del Programa de Desayunos Escolares en el periodo de 1997-2011, dichos estudio les permitió saber que para potenciar el impacto de esta programa era necesario que existiera educación alimentaria en contextos escolares y en el hogar, González Valencia, 2016.

a los comités escolares también recolectan información para saber el desempeño de los comités.

La importancia de generar información recae en su uso, el enfoque del PBR supone el uso de esta información con fines de planeación y toma de decisiones. Por los formatos entregados como evidencia se puede constatar que el Programa de Desayunos Escolares del estado de Colima tiene las herramientas suficientes para generar información oportuna para la toma de decisiones; sin embargo, al no entregarse evidencia de la misma y argumentar que no está sistematizada por falta de software se puede intuir que no la están usando para tomar decisiones y orientar el programa con base en sus resultados.

A continuación se enlistan los formatos entregados por la dependencia como evidencia para la elaboración del capítulo haciendo énfasis que solo se entregó la herramienta pero no la información derivada de la misma.

Cuadro 3.2 Formatos de recolección de información entregados por el SEDIF Colima	
Nombre de formato	Descripción
Cedula de contraloría	Se aplica a los comités escolares para saber que tanto conocen el proceso y cuanto consideran que se cumplió
Encuesta para Focalizar Hogares con Inseguridad Alimentaria	Sirve para la detección de hogares con inseguridad alimentaria, tomando como base datos acerca del consumo de determinados alimentos y la percepción de las familias acerca de lo que comen
Listas de insumos	Deben de ser llenadas por los Comités, se incluye información sobre los insumos necesarios por niño para cubrir la demanda
Encuesta de satisfacción	Evalúa la atención brindada por personal de la dependencia nivel de información e instalaciones. Se llena de forma electrónica
Acta de visita de seguimiento	Recaba datos acerca del funcionamiento del programa y en caso de haber conflictos a los acuerdos a los que se llegaron. Se llena de forma electrónica
Seguimiento de calidad del SEDIF Colima	Es un cuestionario que debe de llenar personal de la dependencia en las visitas de seguimiento, se divide en tres: proveedores, sistema municipal y responsable de la recepción de insumos. Se llena de forma electrónica
Check list	Es un instrumento que se llena en las visitas de verificación, es un instrumento que permite evaluar la asistencia de los niños al comedor, pero sobre todo la higiene con la que son manipulados y producidos los alimentos
Lista de asistencia	Es para tener control de las asistencias de los miembros del Comité
Acta constitutiva de Comité	Es llenada en las asambleas de conformación del Comité
Acta de visita de seguimiento técnico	Es llenada por personal del SEDIF Colima
Acta de visita de seguimiento	Es llenada por la Contraloría
Encuesta de satisfacción 2	En esta encuesta se pregunta acerca de la calidad del desayuno recibido
Toma de resultados del suplemento alimenticio	Para medir la calidad del producto y su dificultad para prepararlo
Valoración nutrimental	Es una herramienta que permite evaluar el estado general de salud de los niños
Fuente: Elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia en el Anexo 1A	

Como se puede observar se tienen las herramientas necesarias para generar información de cada uno de los pasos que contempla todo el proceso, hay formatos que sirven para evaluar la conformación de los comités y en general todo aquello que tenga que ver con procesos administrativos. También hay formatos que permiten hacer la evaluación de la calidad de los desayunos entregados, los resultados de esas encuestas y la herramienta en sí constituyen la base para evaluar esta parte del programa que la dependencia señala como un posible punto a evaluar en un futuro.

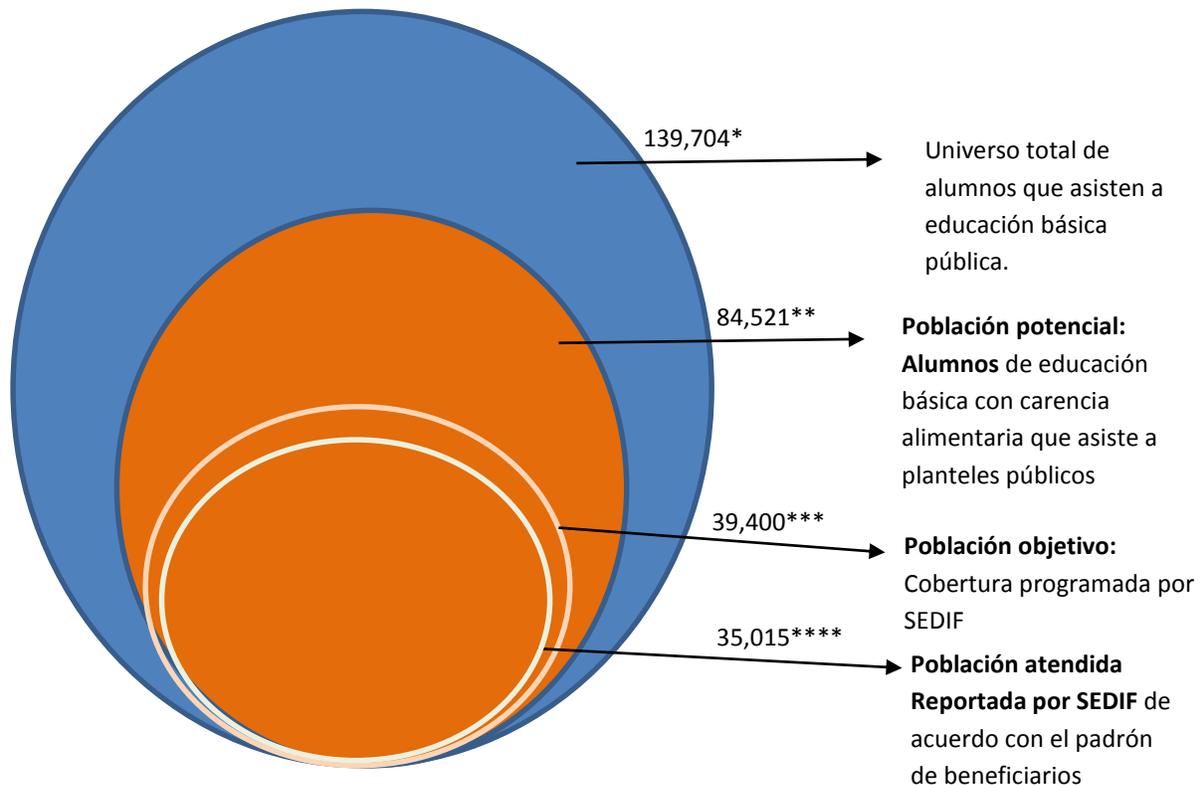
Dentro de todos los formatos, el ausente es el que tiene relación con la recepción de cuotas, ya que si bien las reglas de operación tiene contemplada la existencia de un cuaderno de registro donde debe de llevarse el control de las cuotas, no hay un formato que pueda servir para que la dependencia tenga de forma clara y actualizada los montos que ingresan por cuotas y su destino.

La recomendación en este apartado es que la dependencia sistematice la información que recaba y que esta sirva como base para la planeación del programa.

4. Cobertura y focalización

4.1. Análisis de cobertura.

Figura 4.1. Población potencial, objetivo y atendida para el Programa Desayunos Escolares del SEDIF Colima (2016)



Fuente: Elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia²⁰.

Las ROP del PDE mencionan de manera anual la cobertura programada durante el año fiscal de su aplicación, es en este documento donde se señala que los planteles escolares de carácter público perteneciente a los 10 municipios de la entidad reciben atención alimentaria conforme a los fondos asignados para su ejecución.

Para 2015 la cobertura programada fue de 39,329 beneficiarios, en 2016 se planteó como meta una cobertura de 39400 beneficiarios, esto representa

²⁰ *Obtenido de Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. INEGI, 2013.

**Estimación obtenida a partir de los datos del Censo de Escuelas, INEGI, 2013 Y ENSANUT 2012.

***Reglas de Operación de Programas Alimentarios para el Estado de Colima, 2016.

****Padrón de beneficiarios proporcionado por la SEDIF.

un aumento del 18% de atención programada. Las reglas de operación correspondientes al 2017 pretenden atender a 39,450 beneficiarios²¹.

Si bien el PDE deja en claro la población objetivo del programa es necesario aclarar ciertos términos que suelen ser confundidos por la dependencia: Se entiende por universo total de alumnos a toda la población escolar de educación básica registrada por la Secretaría de Educación Pública y que asiste a planteles oficiales. El censo de escuelas realizado por INEGI durante el 2013 registra una población total de 139,704 alumnos cursando preescolar, primaria y secundaria. La importancia de este dato radica en la validez de la entidad que lo emite.

Siendo así, se estima que la población potencial del programa es de 84,521 alumnos en el estado que presentan algún nivel de carencia alimentaria y asiste a planteles de educación básica. Esta estimación se realiza comparando el universo total de alumnos y el porcentaje de la población con algún grado de carencia alimentaria reportado por ENSANUT 2012. Por lo menos el 60.5% de la población escolar presenta inseguridad alimentaria de leve a severa.

Tomando como referencia los dos datos anteriores, se detecta que la población objetivo planteada por el PDE representa el 46.6% de la población escolar con carencia alimentaria, se infiere que este porcentaje se explica por las condiciones de operatividad del presupuesto.

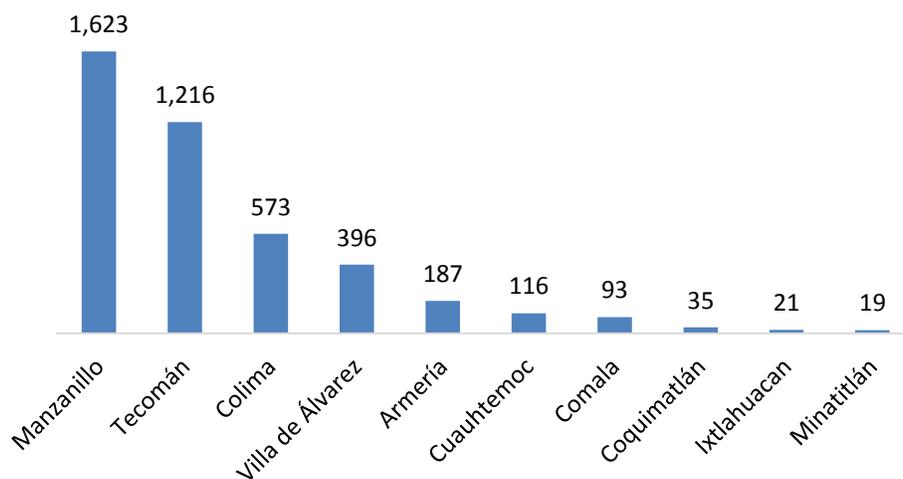
Al comparar la cobertura programada de los municipios con carencias por inseguridad alimentaria, es observable que el PDE da atención prioritaria a aquellos municipios que presentan un mayor número de población con carencias, siendo Tecomán, Manzanillo y Colima los tres principales con mayor cobertura. La dependencia no detalla la metodología utilizada para determinar el número de beneficiarios programados ni los procesos de verificación, sin embargo se infiere que la ENHINA es una herramienta

²¹ Las Reglas de Operación para el año 2017 mencionan una cobertura total de 39,400 beneficiarios. Sin embargo, la suma total por municipios es de 39,450 beneficiarios. Se infiere que hay un error de contabilización de datos del municipio de Villa de Álvarez donde para 2016 la cobertura anual programada fue de 4,104 beneficiarios mientras que para 2017 es de 4,154. De ser así, la cobertura programada para 2016 y 2017 es la misma.

importante para determinar los números de niñas, niños y adolescentes para atender y la priorización de las comunidades²².

Por otra parte, las reglas de operación mencionan en su apartado de Elegibilidad que el programa debe atender a los municipios y localidades con alta y muy alta marginación dando prioridad a aquellos planteles de nivel preescolar y primaria localizados en zonas rurales e indígenas.

Gráfica 4.1 Población Indígena en el Estado de Colima

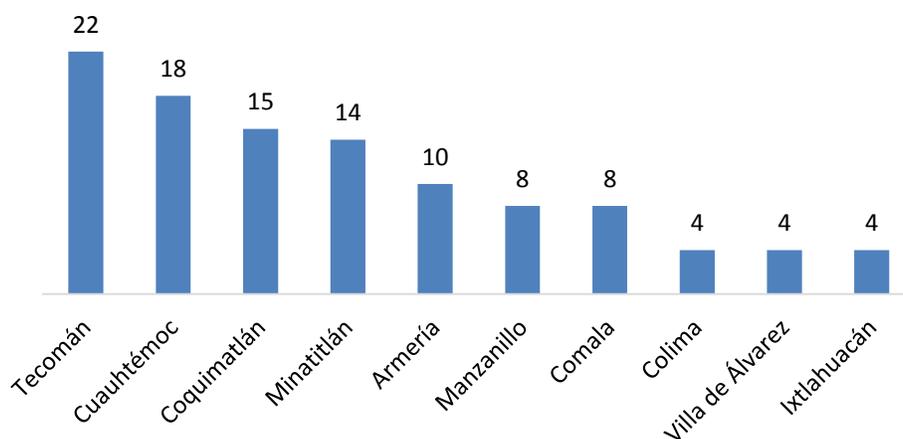


Fuente: Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

De acuerdo con la *Encuesta Intercensal* de INEGI, los municipios con mayor incidencia de población indígena son Manzanillo, Tecomán y Colima, mismos que coinciden con los tres principales municipios de atención del PDE. La encuesta intercensal no cuenta con información disponible de edad de la población indígena por lo que se sugiere tomar como referencia los resultados obtenidos de la ENHINA.

²² De acuerdo con el SNDIF, La ENHINA sirve como herramienta para la recolección de datos en las distintas localidades y son los SEDIF los encargados de su levantamiento, posteriormente esta información es capturada en el Sistema de Información de Inseguridad Alimentaria (SIIA) “plataforma creada para que los Sistemas Estatales DIF realicen la selección de sus beneficiarios” (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, s.f.). Se desconoce si la dependencia conserva un respaldo sobre los informes arrojados por el sistema.

Gráfica 4.2. Número de localidades con los dos mayores grados de rezago social del estado de Colima

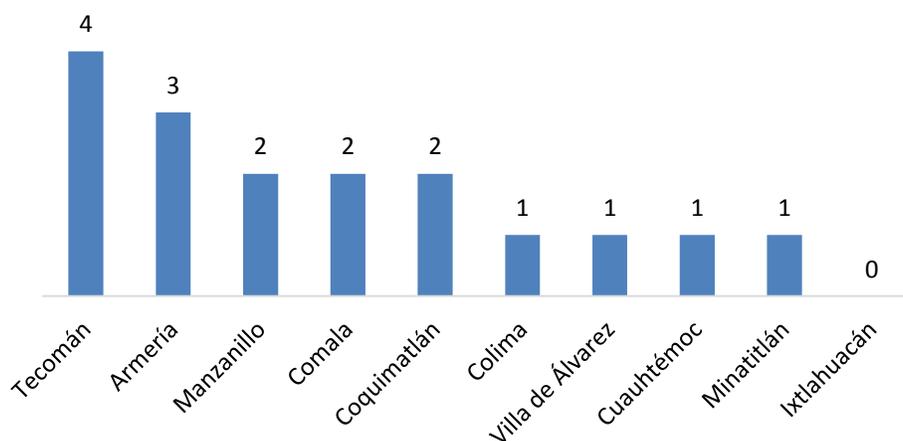


Fuente: Informe Anual sobre la Situación de Pobreza 2016, CONEVAL

Los criterios de elegibilidad que se encuentran en las Reglas de Operación del PDE mencionan que “el programa es orientado a los municipios y localidades de alta y muy alta marginación²³” (Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, 2016, pág. 55). De acuerdo con el Informe Anual sobre la situación de pobreza, para 2016 se registra que los municipios de Tecomán, Cuauhtémoc y Coquimatlán son aquellos con mayor número de localidades con rezago social. Nuevamente es coincidente que el municipio de Tecomán se prioriza entre los 3 primeros municipios de atención para el PDE.

²³ La dependencia no otorga información sobre los indicadores para medir el nivel de Marginación, se infiere que esta información es accesible desde el portal del SIIA al que no se tuvo acceso durante la evaluación. El Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social utiliza el término “Carencias Sociales” que tiene como indicadores el rezago educativo, la carencia por servicios de salud, por acceso a seguridad social por calidad y espacios en la vivienda, por servicios básicos en la vivienda y por acceso a la alimentación. Para fines comparativos se toma como referencia la carencia por acceso a la alimentación permitiendo así tener un panorama de la problemática en el estado y el año evaluado.

Gráfica 4.3 Número de Localidades ZAP Urbanas en el Estado de Colima



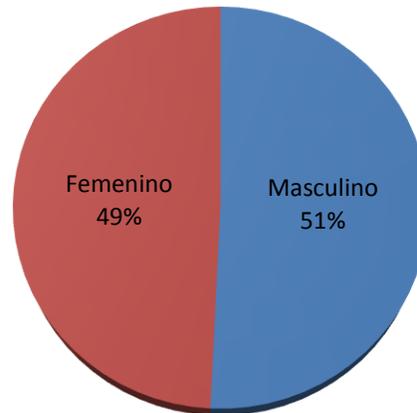
Fuente: Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza 2016, CONEVAL

Dentro de los **criterios de elegibilidad** también se menciona que “una vez cubierta la zona rural e indígena, el programa debe ser orientado a los planteles de educación preescolar y primaria de zona urbano marginada²⁴” (Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, 2016, pág. 56) Nuevamente Tecomán y Manzanillo se localizan en los primeros lugares de acuerdo a las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas (Secretaría de Desarrollo Social, 2016) y coinciden con los principales municipios de cobertura del PDE.

La dependencia reporta como su población atendida a 35,015 alumnos netos de distintos niveles de educación básica, este número concuerda con el Padrón de Beneficiarios donde se identifican los datos a partir de la distribución territorial, el grado escolar, grado de marginación y de nutrición, así como el tipo de localidad donde radica el beneficiario. Si bien, el número de beneficiarios atendidos representa el 88.8% del cumplimiento de sus metas planteadas en la reglas de operación, es posible que la disponibilidad de recursos no sea suficiente para alcanzar la meta propuesta por SMDIF.

²⁴ El informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2016 identifica las localidades como “Zona de Atención Prioritaria (ZAP) urbanas” (Secretaría de Desarrollo Social, 2018), mientras que las Reglas de Operación del PDE lo señalan como “zona urbano marginada” (Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, 2016, pág. 56), se desconoce el origen de este segundo término y si se cuenta con una localización por parte de SEDIF de estas zonas. Se sugiere utilizar como fuente de información el Informe Anual y dirigir la focalización a las ZAP urbanas.

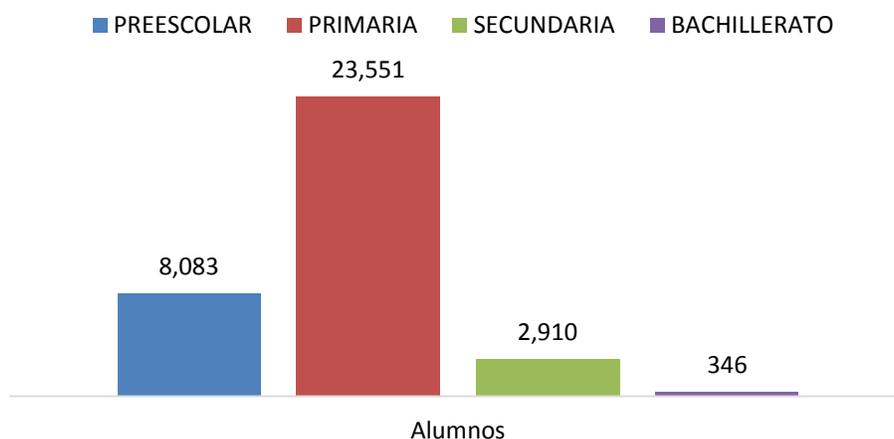
Gráfica 4.4. Porcentaje de beneficiarios del programa DE Colima por sexo



Fuente: Padrón de beneficiarios PED proporcionado por la dependencia

Al comparar la cobertura por sexo se detecta que el programa atendió un total de 17,853 niños y 17,124 niñas. Esta distribución es una representación equivalente a la distribución de niños y niñas a nivel estatal por lo que puede afirmarse que el desayuno se entrega de manera equitativa tanto a niños como a niñas beneficiarios del programa.

Gráfica 4.5 Beneficiarios registrados en el padrón por nivel escolar



Fuente: Padrón de beneficiarios PED proporcionado por la dependencia

Para el caso de la atención por nivel escolar se observa que el grupo de mayor atención se concentra en los grados de preescolar y primaria, la

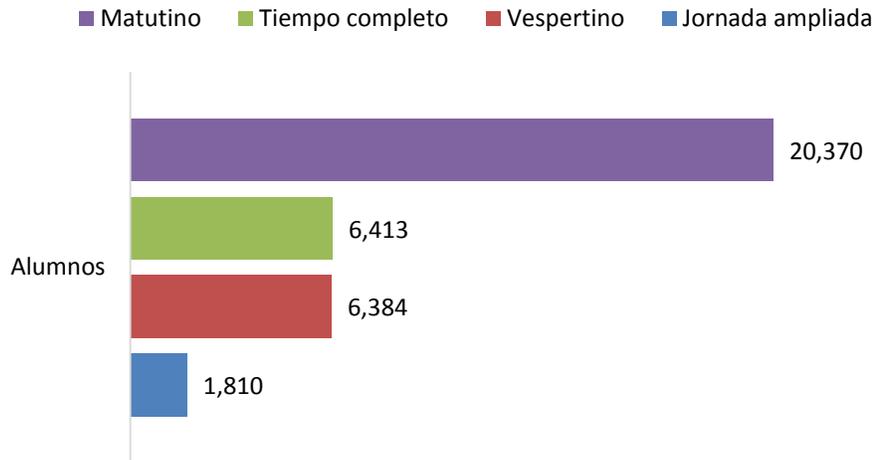
suma de ambos representan el 90% de la población atendida por el programa.

No obstante que las reglas de operación permiten la atención a los niveles secundaria y bachillerato, la ventana de oportunidad en la nutrición ocurre en las edades tempranas de preescolar y primaria. La Organización Mundial de la Salud menciona que el “retraso en el crecimiento es principalmente provocado por una ingesta calórica insipiente u otras deficiencias nutricionales, que pueden ser resultado de la pobreza, o de una producción agrícola escasa” (Organización mundial de la salud, 2018).

Estudios señalan que existe una relación directa entre los niños que reciben desayunos escolares y su mejora en los tiempos de reacción y ejecución de tareas cognitivas y verbales. “El impacto fundamental del programa fue equilibrar el proceso de desarrollo del niño, dando a aquellos en condiciones de desventaja el mismo nivel de posibilidades cognitivas y verbales que a un niño con mejores condiciones de estimulación” (Vera Noriega, 2000)

El otorgar programas alimentarios adecuados en los niveles de educación básica permite crear hábitos alimentarios y de salud adecuados en entornos donde se abre oportunidad para una mayor participación de la comunidad, así mismo contribuyen lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: poner fin a la pobreza, hambre cero, buena salud y bienestar, educación de calidad, trabajo decente y crecimiento económico y desigualdades reducidas (Organización de las Naciones Unidad para la Alimentación y la Agricultura, 2018).

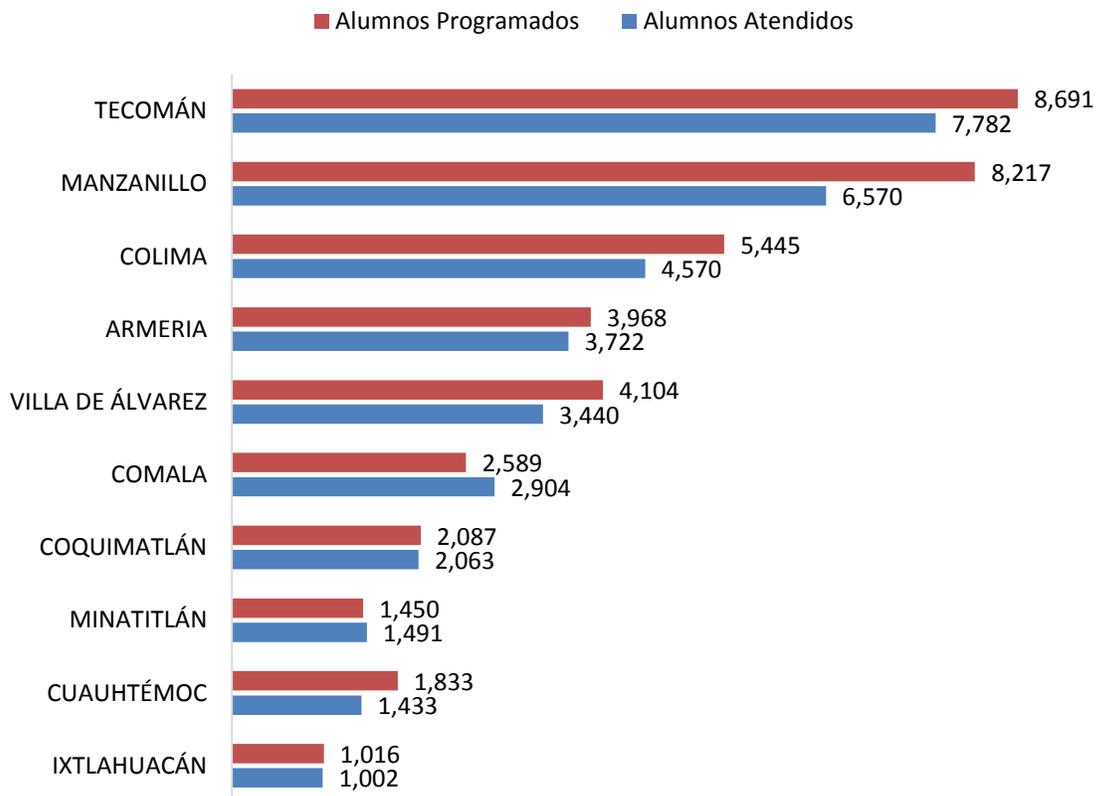
Gráfica 4.6. Beneficiarios registrados en el padrón por turno



Fuente: Padrón de beneficiarios PED proporcionado por la dependencia

Al revisar los datos reportados por turno escolar se detecta que el 58.2% de la atención se concentra en la población que asiste en el turno matutino mientras que el 18.3% va destinado a la población en Tiempo Completo, esto refleja una correcta focalización por turnos y da coherencia a los objetivos planteados por el programa.

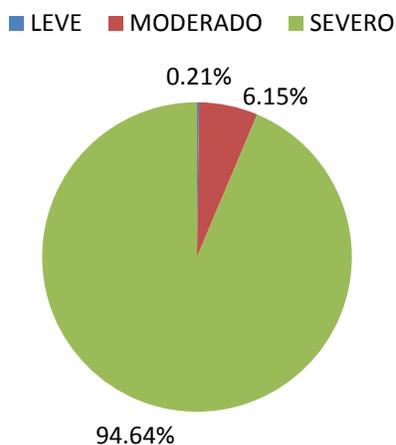
Gráfica 4.7 Beneficiarios del Programa Desayunos Escolares registrados en el Padrón por municipio



Fuente: Padrón de beneficiarios PED proporcionado por la dependencia

Al comparar los datos del padrón con las metas por municipio planteadas en las reglas de operación se detecta que para el caso de Minatitlán, y Comala se supera la cobertura planteada mientras que para el municipio de Cuauhtémoc la cobertura alcanzada fue del 78%. El resto de los municipios reportan una cobertura de entre el 80 al 99% por lo que es importante hacer énfasis en la coordinación entre los SMDIF y SEDIF para que en conjunto se alcancen las metas anuales planteadas.

Gráfica 4.8. porcentaje de beneficiarios del programa de DE Colima por grado de desnutrición



Fuente: Padrón de beneficiarios PED proporcionado por la dependencia

Al comparar los datos que arroja el padrón por nivel de desnutrición es importante señalar que esto es resultado de una buena metodología de focalización y selección de los beneficiarios, la ENHINA como herramienta para detectar a la población con carencia alimentaria y desnutrición se ve reflejada en los resultados de la selección de los beneficiarios donde al menos 95% de ellos presentan desnutrición severa.

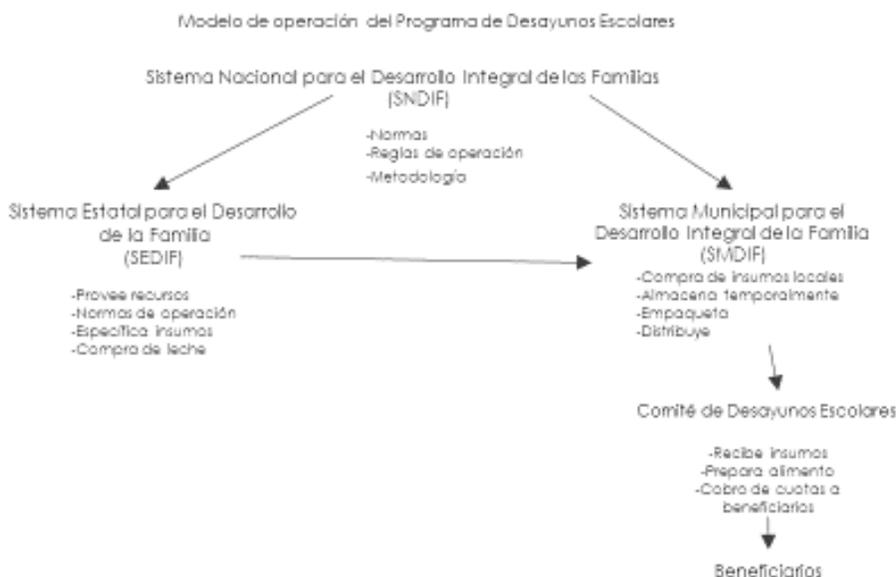
El logro del Programa Desayunos Escolares es relevante para el alcance de los objetivos tanto estatales como de mejora en la calidad de vida de la población infantil. Las cifras arrojan que 9 de cada 10 desayunos se otorgan en los niveles de preescolar y primaria, lo que implica que SEDIF y quienes colaboran en la operación del programa atienden a por lo menos la tercera parte de toda la matrícula escolar de esos niveles educativos. La aparente amplitud en primaria se debe a la proporción de la matrícula, es decir, aunque en este nivel se otorgan poco más de 23mil desayunos, es para una matrícula de casi 73mil estudiantes, mientras que en escolar se atienden a 8mil pero de una matrícula total de al menos 22 mil. Puede observarse que existe una tendencia favorable en la focalización por nivel educativo. La atención a secundaria y bachillerato correctamente es residual y deberá orientarse únicamente a casos excepcionales de escuelas con alumnos que presentan problemas alimentarios significativos.

5. Operación

5.1. Análisis de los procesos establecidos en las ROP o normatividad aplicable.

Sobre el proceso general del programa, la dependencia envió el anexo 12 se explica el proceso en general, sin embargo, no se contemplaban las funciones del sistema nacional y el cobro de cuotas por lo que se adicionaron en un segundo modelo para tener el panorama completo.

Figura 5.1 Diagrama General del Programa de Desayunos Escolares



Fuente: Elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia

El SEDIF es el encargado de realizar la compra de leche, así como especificar los insumos necesarios para los desayunos, así mismo es el encargado de destinar los recursos económicos necesarios para que los sistemas municipales puedan comprar los insumos locales.

Una vez que el SEDIF le proporciona los recursos económicos a los sistemas municipales estos se encargan de comprar los insumos locales necesarios,

además de empaquetar y almacenar temporalmente, así como de recibir la leche que el SEDIF compro.

Los sistemas municipales son los encargados de proporcionar los insumos necesarios para que los Comités escolares elaboren los desayunos y a su vez los entreguen a los niños en las escuelas.

El proceso en lo general está bien descrito, sin embargo, como se mencionó al inicio del capítulo en el diagrama original falta anotar que los Comités reciben dinero por medio de cuotas escolares y que estas cuotas las utilizan para complementar los desayunos.

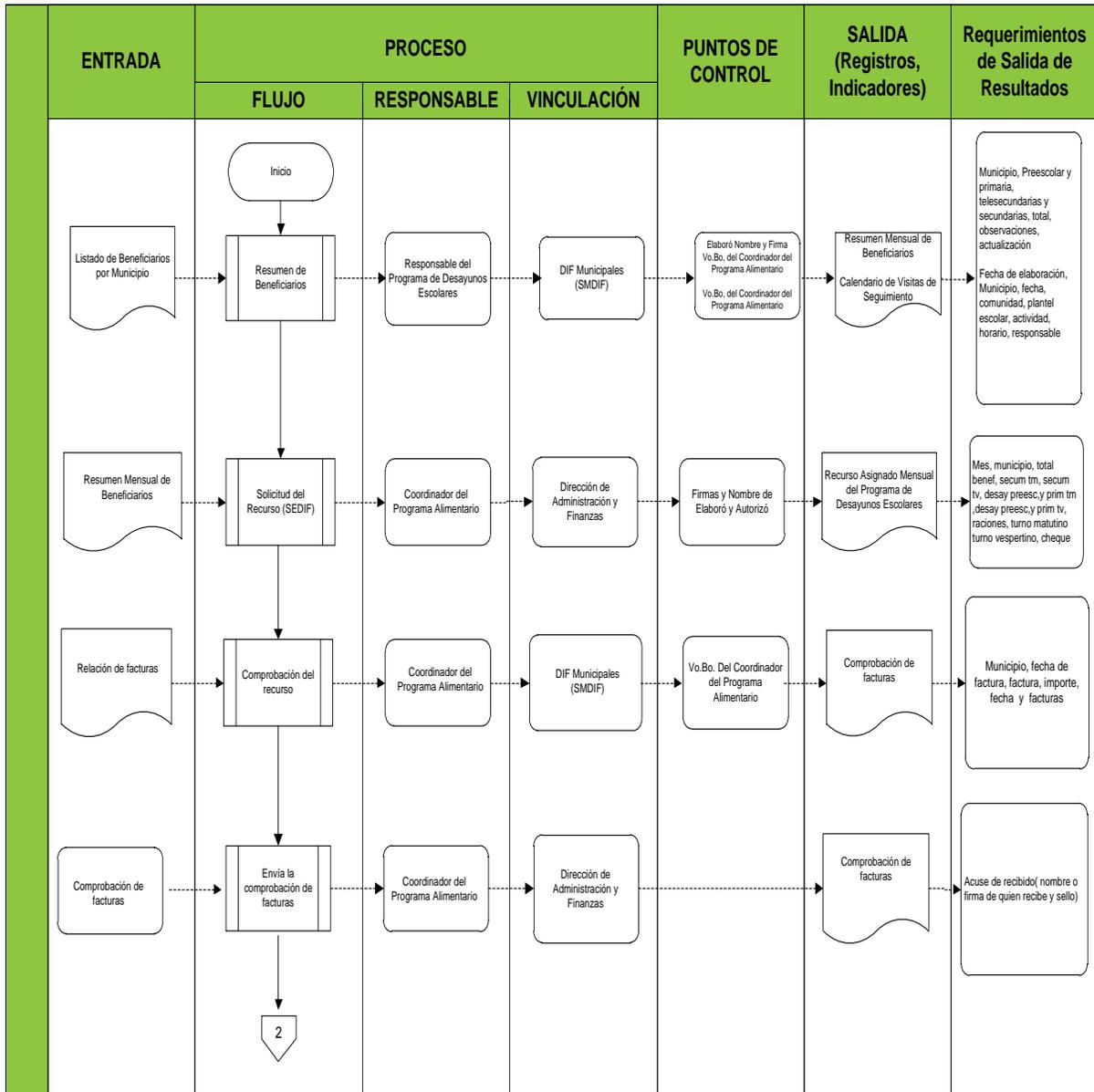
“Las cuotas de recuperación del Programa son totalmente independientes de las cuotas establecidas por la Dirección Escolar, siendo el comité quien recabe y administre las correspondientes al Programa de Desayunos Escolares.

El tesorero/a y/o responsable de recabar y administrar las cuotas de recuperación deberá de entregar un informe de ingresos y egresos al SMDIF dos veces por año o a petición del SEDIF” (Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima, 2016)

Así mismo no se señala que el Sistema Nacional DIF que tiene como función dar asesoría y acompañamiento al Sistema Estatal en caso de que así lo requiera.

La dependencia también entregó el diagrama donde se puede observar cual es el proceso que se sigue para la entrega de apoyos a los beneficiarios. Es destacable la forma en la que el SEDIF tiene organizado todo el proceso, como se puede ver en el gráfico hay relación entre todas las áreas involucradas, así como puntos de control. Es importante destacar que hay un proceso operativo claro que contrasta fuertemente con las deficiencias a nivel de planeación.

Figura 5.2 Diagrama de Procesos del Programa de Desayunos Escolares



Fuente: Sistema Estatal DIF Colima, 2016

Con relación a la solicitud de apoyos, la dependencia señala que no cuentan con un software para sistematizar toda esta información. Este punto representa un área de oportunidad para el SEDIF, ya que el sistematizar la cantidad de solicitudes de apoyo sirve para hacer una mejor planeación.

En relación a los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo el SEDIF manifestó que estas corresponden a las características de la población objetivo, ya que está destinado a población

infantil en situación de vulnerabilidad inscrita en planteles de educación básica, el sistema de registro al programa corresponde con la población objetivo porque se hace por medio de los directivos de cada plantel, es decir, si los niños no se encuentran inscritos en la matrícula no podrían acceder al beneficio. Existen formatos definidos para el registro de las solicitudes, dichos materiales están disponibles para la población objetivo y están regulados por las reglas de operación.

El programa cuenta con mecanismos que permiten verificar que sus procedimientos para recibir y dar atención a las solicitudes son consistentes con la población objetivo, ya que de acuerdo con las reglas de operación son los directivos y los padres de familia los encargados de enviar un oficio de solicitud al Sistema Estatal DIF, dicho oficio es el mecanismo por el cual se puede verificar que el trámite es acorde a la población objetivo. Estos mecanismos son conocidos por todas las instancias ejecutoras. Sin embargo mencionan que no están sistematizados por que no cuentan con un software²⁵. También mencionan que son difundidos públicamente.

Los procesos de selección de los beneficiarios se encuentran dentro de las reglas de operación y son congruentes con la población objetivo, ya que al ser un programa que busca a tender a las zonas con alto grados de marginación.

“El programa es orientado a los municipios y localidades de alta y muy alta marginación. Una vez cubierta la zona rural e indígena, el programa es orientado a los planteles de educación preescolar y primaria de la zona urbano-marginada, así como a los planteles de telesecundaria de la zona indígena y rural.” ROP, SEDIF, 2016

Además el proceso de solicitud para poder recibir el apoyo se hace por medio de un oficio que emiten los directivos del plantel y los padres de

²⁵ Como se detallara en el apartado de Sistematización de la Información, el proceso de sistematización no depende de un software, ya que de acuerdo con los lineamientos del INAI, se entiende como sistematización de la información al “conjunto de estructuras, funciones, registros, procesos, procedimientos y criterios que desarrolla cada sujeto obligado, a través de la ejecución de la Gestión documental”. INAI, 2016

familia, por lo que se asegura que toda la matrícula de la escuela entre en la solicitud del apoyo.

Los procesos son estandarizados ya que este instrumento es utilizado por todas las instancias ejecutoras, se encuentra sistematizado porque una vez que se realiza la encuesta los datos son capturados en el Sistema de Información de Inseguridad Alimentaria, para poder tener acceso a este sistema es necesario tener un usuario y contraseña.

No obstante el SEDIF Colima debería de tener sus bases de datos independientes del sistema para poder sustentar sus propios análisis y usarlos para la planeación anual.

Los procesos para otorgar los apoyos están estandarizados, es decir que se sigue el mismo procedimiento en todas las instancias ejecutoras. De acuerdo con las reglas de operación del programa. El SMDIF y los directivos de cada plantel realizan una junta con los padres de familia para dar a conocer y promover el programa, una vez que los padres de familia aceptan el programa, se integra el Comité Escolar que será el encargado, de entre otras cosas, repartir los desayunos escolares con los alumnos.

El Sistema Municipal del DIF se encarga de dar los insumos a los Comités Escolares, para que sean estos lo que se encarguen de la elaboración de los desayunos. En todas las escuelas se lleva a cabo este proceso.

Mencionan que no están sistematizados por que no cuentan con un software. Sin embargo son difundidos públicamente por medio de las juntas que realizan antes de iniciar el programa, en la cual se explica todas las características del programa.

El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento de las acciones, ya que se les da capacitación acerca de cómo debe operar el programa, además de ellos se les entregan documentos de apoyo manuales y formatos, es decir que estos mecanismos le permiten a las instancias ejecutoras, identificar si las acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa, son estandarizados, es decir del conocimiento de todas las instancias ejecutoras y conocidos por los operadores del programa.

Teóricamente el programa tiene una estructura mediante la cual controla todos los procesos, sin embargo para constatar que esta organización es funcional, es recomendable realizar una evaluación de impacto para medir si el sistema al trasladarlo a la práctica puede funcionar igual que en las ROP.

Se recomienda a la dependencia la reestructura de sus sistemas de información ya que por la falta de evidencias entregadas se puede inferir que no realizan un ejercicio de sistematización que abre la planeación; para esta última es importante retomar el modelo del marco lógico; ya sea mediante el método inverso propuesto por la CEPAL, para aquellos programas que ya están puestos en marcha pero que carecen de instrumentos de planeación, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, Aldunate Eduardo y Julio Córdoba. "Formulación de programas con la metodología de marco lógico". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Santiago de Chile, abril de 2011. Pág. 101-110).

También pueden utilizar el método de cadena de valor, propuesto por TECSO "Taller de evaluación operativa en el modelo de gestión para resultados".

5.2. Mejora y simplificación regulatoria.

Este apartado busca analizar cuáles son los cambios sustantivos en los documentos normativos que han permitido agilizar los procesos de apoyo a los solicitantes.

Al respecto la dependencia señala que los cambios que se han realizado son la modernización de los equipos de cómputo; lo cual por sí solo no constituye una mejora en el proceso, ya que dicho equipo es solo una herramienta. Para que esta acción sea considerada como una mejora en el proceso debe de estar integrado dentro de sus documentos normativos, que haga más eficiente cada paso dentro del proceso.

La dependencia señala que tienen problemas al momento de sistematizar la información porque no cuentan con un software que les permita hacerlo; con relación a lo anterior la renovación de los equipos de cómputo pueden ser utilizados para sistematizar la información del programa.

Se realizó la revisión de las ROP de ejercicios fiscales anteriores y no se encontraron mejores en los procesos, en lo que corresponde a la EIASA el cambio sustancial que se encontró es el de focalización que se introdujo en 2014.

Derivado de un proceso continuo de revisión y actualización anual, en 2013 se incluyó una propuesta para la focalización de los programas de la EIASA y la selección de beneficiarios con base en el grado de inseguridad alimentaria, además de abordar con mayor detalle los Criterios de Calidad Nutricia en la integración de los apoyos alimentarios y los temas de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad alimentaria.

Este cambio constituye una mejora en los procesos ya que se está privilegiando a una población sobre otra con el fin de ampliar la cobertura y mejorar la focalización.

Con relación a la organización y gestión del programa el problema al que se enfrenta la dependencia es que no tienen claros sus procesos de planeación, tiene procesos definidos de recolección de información, por consiguiente tiene mucha información que podían utilizar para hacer una correcta adecuación de los programas nacionales a la realidad del estado.

También se detectó que la información entre áreas no fluye, ya que como se mencionó la información existe pero esta no se comunica entre las áreas lo que provoca desconexión entre las áreas.

5.3. Eficiencia y economía operativa del programa.

Históricamente, el Programa Desayunos Escolares a nivel nacional es un ejemplo tangible de los procesos de gobernanza que permiten una participación activa tanto de las dependencias a nivel nacional y estatal. El programa juega un papel importante a nivel social ya que se trata de una administración escolar apoyada y orientada por el Estado para mejorar la calidad de la nutrición en niños y jóvenes en etapa escolar.

Desde 2001, el programa plantea la mejora de los servicios de asistencia social a través del fortalecimiento de los distintos niveles de gestión y el desarrollo de las capacidades de la comunidad y de las instancias participantes. La eficiencia en la operación se ve reflejado en un claro esquema administrativo con mecanismos eficaces de coordinación y un flujo adecuado de los recursos utilizados en la ejecución del programa.

Tomando como base sus dos principales documentos normativos, la EIASA y las ROP 2016 para el estado de Colima, se identifica que existe una cadena de actores en el proceso de administración y gestión de los recursos que de manera articulada permiten la correcta implementación de los mismos:

- ▶ La Secretaría de Salud, a través del Sistema Nacional DIF a quien compete el componente de asistencia social del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y que es el encargado de coordinar dicho fondo a nivel nacional (Diario Oficial de la Federación, 2013).
- ▶ El Sistema Estatal DIF Colima recibe los fondos provenientes del FAM para la compra de insumos y las aportaciones estatales para gastos operativos. Es también el encargado de la compra directa de la leche y su distribución a los Sistemas Municipales. En este punto es importante señalar que el SEDIF Colima, a través de un correcto diagnóstico de la situación alimentaria en el estado, tiene la capacidad y, además, cuenta con la facultad de distribuir los fondos a los Sistemas Municipales y programar metas anuales de población objetivo por municipio.
- ▶ Los Sistemas Municipales DIF se encargan de la adquisición de insumos alimentarios con los recursos descentralizados que son otorgados por SEDIF Colima. Los SMDIF tienen una función operativa ya que deben, además de comprar los insumos, empaquetar y entregar a los comités

escolares. Este actor es un elemento clave para el correcto monitoreo de la administración de los recursos ya que son los SMDIF los encargados de asegurar que la compra de los insumos sea suficiente de acuerdo a la cantidad de beneficiarios por plantel y que se realice un uso adecuado de los insumos. Deben también reportar de manera trimestral a la Coordinación de Programas Alimentarios las cotizaciones y gastos generados.

- ▶ Los Comités Escolares que representan el componente social del programa y a quienes se les otorgan facultades para recibir, preparar y administrar los insumos y cuotas de recuperación tomando las decisiones necesarias con apego a los lineamientos del programa en coordinación con el SMDIF. Estos comités son capacitados por el SEDIF de acuerdo a la EIASA y las ROP (preparación de menús, normas de higiene, monitoreo, facultades y obligaciones), y mantienen una constante comunicación con los SMDIF para dar seguimiento a los reportes administrativos (uso de los insumos, actas de acuerdos, informes de ingresos y egresos de las cuotas de recuperación). Es importante señalar que el Comité Escolar es el encargado de establecer el monto de las cuotas de recuperación y que de acuerdo a las ROP no puede exceder de los 5 pesos, así mismo, el Comité puede disponer de los ingresos generados por cuotas para la compra de insumos o materiales necesarios para la operación del programa (tortillas, gas, agua purificada, traslado de insumos, implementos de limpieza para la cocina y comedor, material y equipo de cocina).
- ▶ Las escuelas, que a pesar de que la directiva o profesores no pueden intervenir en el proceso de gestión y administración del programa, su papel es de vital importancia ya que otorgan el espacio necesario para poder distribuir los desayunos a los beneficiarios. Es importante señalar que independientemente de si la escuela cuenta o no con cocina o desayunador, al estar registrada dentro del padrón de beneficiarios, la directiva escolar deberá proveer el espacio adecuado para la entrega de desayunos o almuerzos.

Para la ejecución de este programa el Sistema DIF Colima cuenta con 4 fuentes de financiamiento: a) recursos otorgados por medio del FAM; b) recursos que aporta el estado los cuales son gastados principalmente en cuestiones administrativas; c) los ingresos que recibe por medio del convenio

con el Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas y, d) las cuotas colectadas por los comités escolares.

De acuerdo con la información proporcionada por la dependencia, el municipio recibió por medio del FAM \$34,285,606.00, los cuales se clasifican de la siguiente manera.

Cuadro 5.1 Clasificación de recursos obtenidos por medio del FAM	
Capítulo 4200	\$23,220,699.60
Capítulo 4400	\$11,064,906.40
Total	\$34,285,606.00

Fuente: Elaborado por TECSO con información proporcionada por la dependencia en el Anexo 13

Los recursos que entran a la dependencia por medio del FAM, pertenecen al capítulo 4000: Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, esto se debe a que son empleados en la compra de los insumos necesarios para la elaboración de los desayunos escolares o que son transferidos para el mismo fin a otra dependencia²⁶.

Los recursos corresponden tanto al concepto de gasto 4200 sobre las transferencias que se realizan a los municipios para la compra de los insumos necesarios para la elaboración de los desayunos, como al 4400, que pertenece al concepto “Ayudas sociales” donde se incluyen los recursos que fueron destinados a la compra de leche, ya que como lo mencionan las ROP, el SEDIF es el encargado de hacer la compra y distribuirla a los municipios. Así los 34.2 millones son gastos destinados a ayudas directamente a la sociedad, cumpliendo con el destino previsto por la Ley de Coordinación Fiscal.

Otra fuente de ingresos con la que cuenta el programa son los que recibe directamente del estado. De acuerdo con lo reportado por la dependencia, para el ejercicio fiscal 2016 recibieron \$2,642,539.40, los cuales fueron administrados de la siguiente manera:

²⁶ El Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, emitido por la SHCP es el instrumento presupuestario que se estructura por capítulos, conceptos y partidas genéricas. El capítulo 4000 es definido como “Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras Ayudas” que incluye conceptos como Transferencias al Resto del Sector Público, Ayudas Sociales, y partidas como Transferencias otorgadas a entidades federativas y municipios o mercancías para su distribución a la población.

Cuadro 5.2 Reporte de Recursos Propios			
Capítulo por gasto	Partida		Monto
Capítulo 1000: Servicios personales	1100	Remuneraciones al personal de carácter permanente	\$764,926.46
	1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	\$322,362.98
		Remuneraciones adicionales especiales	\$310,727.18
		Otras prestaciones sociales y económicas	\$791,021.30
		Pago de estímulos a servidores públicos	\$69,124.98
Capítulo 2000: Materiales y suministros	2100	Materiales de administración, emisión de documentos y artículos	\$37,065.20
	2200	Alimentos y utensilios	\$1,817
	2400	Materiales y artículos de construcción y de reparación	\$11,434.10
	2500	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	\$711.50
	2600	Combustible, lubricantes y aditivos	\$155,301.78
	2900	Herramientas, refacciones y accesorios menores	\$16,373.01
Capítulo: 3000	3100	Servicios básicos	\$57,325.68
	3300	Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	\$32,020.81
	3400	Servicios financieros, bancarios y comerciales	\$3,965.24
	3500	Servicio de instalación, reparación, mantenimiento y conservación	\$25,443.96
	3700	Servicios de traslado y viáticos	\$8,178
		Servicios oficiales	\$6,347.22
		Otros servicios generales	\$22,175
4000: Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	4100	Transferencias internas y asignaciones al sector público	\$4,640
5000: Bienes muebles e inmuebles	5100	Mobiliario y equipo de administración	\$1,578.00
Total			\$2,642,539.40.

Fuente: Elaborado por TECSO con base en la información del Anexo 13, Gastos desglosados del programa

Como se puede observar, el SEDIF tiene un gasto corriente para la operación del programa de solo 2.6 millones para poder ejercer más de 34 millones en beneficio directo a la sociedad, es decir que **el gasto corriente tan solo representa el 7% del monto total**, lo que implica una alta eficiencia en la relación costo administrativo versus transferencia a la sociedad. Visto como indicador de eficiencia tenemos que para cada peso gastado en administración se logra distribuir un beneficio a la sociedad de 13 pesos, lo

que significa una **alta eficiencia operativa** para alcanzar el beneficio social en alimentación.

Otra fuente de ingresos que tiene el SEDIF, son los convenios con el Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas (PAJA), para el ejercicio fiscal 2016 se firmaron dos convenios, el primero, aprobado el 15 de agosto de 2016 fue por \$1,582,350 y benefició a 1,005 niños. El cuadro siguiente muestra la distribución de los recursos por comunidad.

Es importante recalcar que este programa establece que por medio del SEDIF sean entregados a los hijos de Jornaleros Agrícolas hasta dos alimentos diarios que cumplan con los criterios de calidad nutricia, por un monto de hasta \$15.07 pesos diarios.

Cuadro 5.3 Recursos del Convenio PAJA del 15 de agosto			
Municipio	Duración del Proyecto	Beneficiarios	Inversión
Armería	Septiembre-Diciembre	45	\$81,378
Cauhtémoc	Noviembre-Diciembre	240	\$217,008
Manzanillo	Septiembre-Diciembre	60	\$108,504
Tecomán	Agosto-Diciembre	660	\$1,175,458
Total		1,005	\$1,582,350
Fuente: Elaborado por TECSO con información del Anexo Único del Convenio PAJA			

El segundo convenio fue aprobado el 28 de septiembre de 2016 por \$5,050.861.20, se beneficiaron un total de 4,024 niños.

Cuadro 5.4 Recursos del Convenio PAJA del 28 de Septiembre			
Municipio	Duración del Proyecto	Beneficiarios	Inversión
Tecomán	Septiembre-Diciembre	610	\$1,021,746
Manzanillo	Octubre-Diciembre	600	\$813,780
Armería	Octubre-Diciembre	1694	\$2,202,631
Cauhtémoc	Noviembre-Diciembre	1120	\$1,102,704
Total		1,005	\$5,050,861
Fuente: Elaborado por TECSO con información del Anexo Único del Convenio PAJA			

Los recursos de ambos convenios fueron transferidos a los municipios para la compra de insumos necesarios para brindar desayunos a los hijos de los jornaleros agrícolas.

Destaca de manera importante la labor administrativa que hace el SEDIF en relación al uso de los recursos propios que son usados para cubrir sus gastos administrativos, ya que, como se mencionó anteriormente, el gasto es bajo en relación al monto de apoyos que ofrecen.

Es importante señalar la relevancia de los Comités escolares y su aportación al programa ya que; por una parte, se incentiva la participación de los padres de familia para emprender estrategias de organización comunitaria desde el contexto escolar y, por otra, se ve un ahorro significativo en los gastos de operación. Son estos Comités los encargados de tomar decisiones en el manejo del programa desde la esfera local, deciden la administración de los recursos generados por la captación de cuotas y administran de manera pertinente los insumos otorgados por los SMDIF.

Esta participación por parte de los padres de familia es equiparable a los beneficios, no solo en materia nutricional, sino también a la aportación en la gestión económica de las familias. El programa aporta de manera importante a la economía familiar de los beneficiarios al reducir el gasto por alimentación de los menores en etapa escolar. Para el año 2016, **el programa Desayunos Escolares en Colima permitió que una familia ahorre al menos \$870 pesos anuales por niño beneficiado, esto representa un 7.5% de ahorro en la compra de insumos para la canasta básica alimentaria de la población rural y un 5.5% en el caso de la población urbana** (CONEVAL, 2018).²⁷

La dependencia no otorgó información suficiente para calcular el monto generado por cuotas y señala que son los Comités Escolares lo encargados de la colecta y administración de dichos recursos, así mismo las ROP del programa señalan que el Comité escolar debe presentar por lo menos 2 veces al año el informe financiero ante la junta escolar para permitir procesos de transparencia.

Se recomienda al SEDIF que establezca los canales de comunicación necesarios para que exista un ejercicio de rendición de cuentas entre los

²⁷ . Estas cifras se calcularon comparando la distribución de aportaciones de FAM y la población objetivo planteada por las ROP. Es también importante señalar que de acuerdo con CONEVAL, la línea de bienestar mínimo anual del 2016 es de \$11,461 pesos en zona rural, mientras que para la zona urbana es de \$16,047.29 por persona. El impacto puede ser mayor si se contempla las aportaciones por cuotas escolares, programas complementarios costos administrativos sin embargo para esta evaluación no se consideraron dichos números ya que pueden variar de plantel a plantel.

comités escolares, los sistemas municipales y el sistema estatal DIF, con relación a la forma en la que se ejercen los recursos generados por cuotas escolares, los que se transfieren para la compra de insumos y mejorar los procesos de rendición de cuentas a nivel comunitario.

5.4. Sistematización de la información

La dependencia señala que no sistematizan la información por que no cuentan con un software que les permita hacerlo, sin embargo de acuerdo con los Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos, emitidos por el Consejo Nacional del Sistema de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, define a la sistematización como “el proceso mediante el cual se organizan, de forma controlada, los procedimientos de la gestión documental, en el Sistema Institucional de Archivos” a su vez define el Sistema Institucional de Archivos como “el conjunto de estructuras, funciones, registros, procesos, procedimientos y criterios que desarrolla cada sujeto obligado, a través de la ejecución de la Gestión documental”. INAI, 2016

De acuerdo con lo anterior, no es necesario tener un software para poder sistematizar la información, ya que este concepto únicamente indica que debe existir un orden que permita la búsqueda y consulta de la información disponible.

En el apartado De la Generación de la información se presenta un cuadro en el cual puede observarse todo los formatos que tiene y con los cuales recolectan información, es importante insistir en sistematizar y ordenar la información recolectada, no solo por cumplir un recurso, si no con el fin de que la información sirva la toma estratégica de decisiones y la orientación del programa a resultados.

5.5. Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.

La medición correcta del cumplimiento de avances en los indicadores y en el alcance de las metas del programa depende directamente de un correcto ejercicio de planeación, uso adecuado de sus herramientas y una sistematización ordenada para reconocer los alcances logrados para cada indicador.

En el caso del PDE es importante enfatizar que los elementos mencionados tienen deficiencias tanto en su diseño como en la recolección de datos, esto se refleja en unas lecturas sesgadas por los datos erróneos o no correspondientes al indicador que limitan el determinar si el programa cumplió con sus objetivos y en qué medida.

Como se explica en el apartado 2.4, los indicadores correspondientes a la MIR, en su mayoría no corresponden a los objetivos planteados por el programa sino a la medición de impacto administrativo y de procesos. A su vez, las herramientas de monitoreo (padrón de beneficiarios, bases de datos de medición de peso y talla, bases de datos de comités escolares, etc.) en su mayoría con errores de lenguaje común entre capturistas, limitan el análisis de los resultados obtenidos por el programa.

El indicador “Población escolar de niñas, niños y adolescentes, sujeta de asistencia social que asiste a planteles oficiales que mejoran su seguridad alimentaria de acuerdo a la proporción de aporte nutrimental otorgado por el SEDIF en el día” toma como método de cálculo el total de beneficiarios del año actual entre el total de beneficiarios del año anterior. La dependencia no otorgó información correspondiente al año 2015, mientras que para el año 2016 reportó que atendió a 36,073 beneficiarios. Para el año 2016 reporta un total de 34,977 beneficiarios, si bien, es posible determinar con estos datos crecimiento año con año en la cobertura del programa, se encuentran limitante para calcular si la porción nutrimental es adecuada y con ello mejorar la seguridad alimentaria de los estudiantes

Una situación similar se refleja en el indicador del primer propósito: “Inversión aplicada al programa desayunos escolares” donde su método de medición involucra datos referentes al total del recurso ejercido en el año anterior,

dicha información no fue proporcionada por la dependencia y la evaluación no puede terminar si el programa cumple con este indicador.

El resto de los indicadores son de análisis inviable debido a la carencia de información o medios para la verificación de estos.

Se recomienda a la dependencia tomar en cuenta una revisión de la MIR del programa junto con sus indicadores que permitan medir de manera correcta los alcances del programa en función a sus objetivos y a la viabilidad de su alcance.

También es recomendable tomar en cuenta la correcta recolección de datos bajo herramientas de sistematización que permitan determinar el alcance de los indicadores de manera cuantitativa.

5.6. Rendición de cuentas y transparencia.

La página oficial cuenta con un apartado de transparencia, que se encuentra estructurado de acuerdo con el artículo 29 de capítulo II de la Ley General de Transparencia y Rendición de Cuentas. En la página se puede encontrar información sistematizada y actualizada acerca de los programas que tiene la dependencia, así como detalles curriculares de la plantilla que labora con ellos, bajo que esquema laboral se encuentran los mismos y las plazas que se encuentran disponibles.

En la página también se pueden encontrar los documentos normativos del Sistema Estatal DIF Colima, el decreto de creación y los reglamentos internos. Todos los documentos se encuentran actualizados y disponibles para su descarga.

También se encuentra disponible el informe de actividad del año 2016 y cuentan con videos que resumen los principales logros del DIF Colima, un informe de transparencia y el informe de cuenta pública.

La dependencia cuenta con una guía para dar respuesta a las solicitudes de información, disponible en la página de Internet, sin embargo esta guía fue aprobada en 2017 por lo que no aplica para la presente evaluación.

Adicionalmente se encuentra un formato de solicitud de información, y se detalla que la solicitud puede ser hecha de forma electrónica por medio del sistema INFOMEX, donde se debe de generar una cuenta. Y también puede realizarse de forma verbal directamente en las ventanillas, donde se deberá **de llenar un formato, donde se piden datos de contacto como son**, nombre completo, teléfono y correo electrónico, adicionalmente se solicita dirección pero esta es opcional. En este formato se debe de explicar la información solicitada.

En la página del Sistema INFOMEX de Colima, se encuentran diversas estadísticas sobre recursos de información interpuestos y cuál ha sido su solución, esta consulta se puede filtrar por sujeto obligado, y fecha de captura. También se encuentran gráficas por respuestas y por dependencia.

La dependencia propicia la participación ciudadana porque ofrece los mecanismos necesarios para que la ciudadanía esté enterada de los programas y apoyos que ofrece.

En conclusión, es destacable la labor de transparencia y rendición de cuentas que lleva a cabo la dependencia ya que su página de internet tiene un formato simple y de fácil acceso a cualquier persona, además de

estar actualizada y los documentos contenidos pueden ser descargados. El sistema INFOMEX, también contiene información acerca de las solicitudes de información y las respuestas que ha dado la dependencia, las cuales son útiles para el conocimiento de la población.

6. Percepción de la población atendida

La dependencia presentó los resultados que arrojaron las cédulas de contraloría de vigilancia de comités, estos resultados muestran el grado de satisfacción de los Comités escolares, con relación a la capacitación e información recibida para poder llevar a cabo sus labores. En el anexo 15 titulado *Instrumentos de Medición de la Percepción de la Población Atendida*, se menciona que hay una satisfacción en general del 100%, la satisfacción al personal es de 97.25% y la satisfacción en las instalaciones es de 97.25%.

A pesar de que es importante conocer el grado de satisfacción de los comités ya que son parte medular en el proceso, los comités no son la población beneficiada, por lo que las cédulas entregadas no corresponden al análisis de este capítulo.

Sin embargo en las evidencias encontradas hay cuestionarios para medir el grado de satisfacción de los usuarios, estos cuestionarios permiten saber la percepción de la población acerca de la atención por parte de la dependencia pero también se pregunta si los desayunos llegan de forma oportuna y si son del agrado de los niños.

La dependencia no presentó evidencias para saber si la información recabada es utilizada.

7. Medición de resultados

Este apartado tiene como propósito señalar cuales con los mecanismos mediante los cuales la dependencia hace una medición de los resultados del programa y tener información acerca del programa sirve para la toma de decisiones estratégicas y orientación de la política pública hacia mejores resultados.

La dependencia entregó evidencia suficiente para el desarrollo del presente apartado, sin embargo con la información entregada como evidencia para otros capítulos se puede decir lo siguiente.

Una de las formas en la que la dependencia mide sus resultados a nivel propósito y componentes es por medio de indicadores, En el anexo 4 se entregan evidencias de estos.

Sin embargo en el capítulo de análisis y traducción de la MIR se detalla que los indicadores tienen errores conceptuales que dificultan la medición de los resultados, por lo que no pueden ser considerados como instrumentos de medición de resultados.

Por otro lado si se realizan evaluaciones internas, la primera fue realizada por el sistema estatal y la segunda por el sistema nacional. Sin embargo, no es posible medir los resultados a nivel fin y propósito.

La dependencia no cuenta con datos sobre evaluaciones a nivel internacional o nacional que muestren el impacto del programa en los beneficiarios. Al respecto se recomienda consultar la "Primera Evaluación Nacional del Programa de Desayunos Escolares 2004".

En dicha evaluación se pueden encontrar datos relacionados con la cobertura nacional del programa, así como del impacto nutricional en los beneficiarios, uno de los hallazgos importantes en la evaluación es que el impacto nutrimental es mayor cuando se sirve desayuno frío, este aspecto es importante ya que en Colima únicamente se sirve desayuno caliente, por lo que es conveniente evaluar el impacto de este para determinar en qué casos es más adecuada la modalidad frío y para cuales es más adecuada la modalidad caliente.

La dependencia no ha realizado con anterioridad evaluaciones de impacto, en el apartado “De la orientación a resultados y esquemas de evaluación” se señala cuáles son los ejercicios de evaluación que ha realizado la dependencia para este programa.

Recalcamos la importancia de las evaluaciones para generar información que sirva para la toma de decisiones y orientación de la política pública; si bien es un programa sólido que ha resistido a diversos cambios dentro de la administración pública y sus modelos, es posible hacerle adecuaciones con los instrumentos que tiene para hacer más eficiente su operación

8. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones

FORTALEZAS	RECOMENDACIONES
Operación consistente del programa gracias a su tradición histórica.	Generar un sistema de información que permita mejorar el monitoreo del programa.
Cuenta con elementos suficientes para una clara definición de su población potencial, objetivo y atendida.	Mejorar el proceso de cuantificación de las distintas poblaciones para hacerlas coherentes con sus conceptos.
La operación eficiente del programa le permite poner su experiencia al servicio de otros programas que otorgan apoyos alimentarios, como PAJA y Escuelas de Tiempo Completo	Hacer valer su capacidad operativa aumentando su presencia en las políticas públicas en cuanto al tema de seguridad alimentaria.
Se han atendido los Aspectos Susceptibles de Mejora que han resultado de sus evaluaciones internas.	Realizar evaluaciones externas para mejorar los procesos del Programa de Desayunos Escolares del Estado de Colima
Se genera información acerca de su contribución a las metas nacionales; datos socioeconómicos de sus beneficiarios y el tipo de apoyos otorgados.	Sistematizar dicha información y generar estrategias de comunicación que den cuenta del impacto del Programa de Desayunos Escolares del Estado de Colima
Se tiene una cobertura asertiva y se da prioridad a los municipios que tienen más carencias.	Mantener la metodología de cobertura y generar bases de información internamente.
Los procesos establecidos en las ROP en general son congruentes con el objetivo estratégico del Programa de Desayunos Escolares del Estado de Colima.	Adecuar los instrumentos de planeación para lograr mayor eficiencia en la operación del programa
Cuentan con un portal de transparencia, actualizado y organizado.	Continuar con el proceso que permite dicho logro.

Alta eficiencia en la relación gastos administrativos versus recursos transferidos para beneficio social.	Continuar con el esquema de operación procurando afianzarlo con la formalización de convenios con los SMDIF para la operación y donde estos se comprometan a dar seguimiento puntual al cobro y uso de cuotas por parte de los comités.
---	---

DEBILIDADES	RECOMENDACIONES
La MIR no cuenta con un diseño adecuado, lo cual impide valorar correctamente el aporte del programa a las metas nacionales y estatales.	Ajustar el diseño de sus instrumentos de planeación (Árbol de problemas, de objetivos y MIR) y fichas técnicas de los indicadores.
El SEDIF replica mal algunos aspectos de la planeación nacional.	Realizar el diseño del programa apegado a la realidad del estado ajustando los aspectos que se requiera del diseño nacional.
El programa confunde su objetivo central, que es combatir la desnutrición infantil, al integrar problemas que competen al sector salud: la obesidad infantil.	Mejorar la focalización a partir de recentrar a su población objetivo y el problema de desnutrición e inseguridad alimentaria
No se recolecta información acerca de los no beneficiarios.	Se sugiere revisar los resultados del SIIA y recolectar información de los no beneficiarios con fines comparativos.
No hay claridad en el seguimiento a las cuotas por parte de los SMDIF y se desconoce si los comités escolares reportan de manera semestral conforme a las ROP lo que complica la estimación de las aportaciones por cuotas escolares.	Impulsar estrategias para la sensibilización de los comités y los padres de familia sobre la importancia de los reportes de tesorería y, por parte de los SMDIF, dar seguimiento a dichos informes.
No reconocen la sistematización de la información "por falta de software"	Usar la SIIA como principal fuente de sistematización así como dar atención al padrón de beneficiarios y herramientas de recolección de datos.
Se han evaluado en el estado los proceso y la gestión del programa pero no el impacto nutricional.	Realizar evaluaciones sobre el impacto nutricional del apoyo en los niños en alianza con otras instituciones públicas

	facultadas para atender problemas alimenticios y de salud.
--	--

OPORTUNIDADES	RECOMENDACIONES
<p>SEDIF cuenta con una vasta colecta de datos sobre salud, nutrición, seguridad alimentaria y organización social que puede ser documentada a través de estudios y publicaciones como ejemplo de una correcta ejecución del Programa Desayunos Escolares</p>	<p>Promover la vinculación con instituciones públicas y privadas para documentar, monitorear y publicar estudios referentes al impacto del programa en el estado.</p> <p>Dado que se tiene buen nivel de información es posible indagar sobre las variables de ingreso de los beneficiarios para constatarlo con las líneas de pobreza y contra deciles de ingreso para estimar con precisión el impacto del Programa Desayunos Escolares en la economía familiar.</p>
<p>El buen desempeño del programa permite mejorar la vinculación con programas de índole federal o estatal enfocados a seguridad alimentaria, nutrición y acceso a la educación y con ello impactar de manera adecuada a un mayor porcentaje de la población infantil con rezago alimentario.</p>	<p>Promover la creación de alianzas o convenios con instituciones públicas y privadas con el mismo objetivo de trabajo donde se gestionen la atención de los beneficiarios así como el monitoreo del impacto obtenido por el programa y la mejora de los espacios para la producción y entrega de raciones.</p>

AMENAZAS	RECOMENDACIONES
<p>Al incluirse el nivel medio superior como educación básica también deberá de ser considerado como población potencial y se ampliara la magnitud del problema.</p>	<p>Mejorar las estrategias de focalización para aprovechar de manera más eficiente los recursos.</p>

No se han realizado evaluaciones externas	Realizar evaluaciones externas de temas como el impacto nutricional de los apoyos
---	---

9. Conclusiones

El PDE tiene un rasgo histórico que lo mantiene como uno de los programas sociales más importantes del país y que impacta de manera positiva en la alimentación de niños y jóvenes. Es el tercer programa de apoyo alimentario más importante en México y el de mayor arraigo en la población. Su reconocimiento a nivel nacional como internacional permite facilitar la contribución a la seguridad alimentaria de los mexicanos.

A nivel estatal, el PDE impacta de manera importante en la alimentación de los colimenses. Sus procesos bien definidos en la EIASA permiten una operación muy eficiente y contribuye al alcance de metas estatales y nacionales. Aunque la EIASA es la principal herramienta de planeación y operativa que tiene el SEDIF para la ejecución del programa, es importante que se le de identidad propia de acuerdo a las condiciones del estado y las características operativas de la dependencia. SEDIF Colima tiene la facultad para diseñar, planear y ejecutar su propia versión de PDE atendiendo a los lineamientos nacionales y estatales, pero más aun atendiendo a las condiciones específicas del estado.

En este entendido es importante que se haga una revisión de las actuales herramientas con las que cuenta el programa para su planeación:

- **Árbol de problema:** se requiere plantear el problema central desde la problemática estatal tomando en cuenta los datos recolectados en el diagnóstico.
- **Árbol de objetivo:** si bien el objetivo cumple con los elementos básicos, es necesario completar los elementos del árbol para darle coherencia a la traducción de la MIR.
- **MIR:** Se requiere una revisión y actualización minuciosa en todos sus elementos así como la capacitación del personal para su correcta elaboración.

La mayor deficiencia del SEDIF es su desconocimiento en el uso correcto de las herramientas de planeación y monitoreo. Un claro ejemplo de ello es el proceso para detectar la población potencial, objetivo y atendida donde

se observa que la dependencia no tiene claro el proceso para dar firmeza a los datos. Es importante tomar como fuentes de información los datos oficiales de dependencias como INEGI o SEDESOL y de reportes e informes como ENSANUT o estadísticas nacionales, esto permite apuntalar con mayor claridad el área de atención prioritaria y destinar los recursos con mayor eficiencia. Aunque la dependencia refiere estas fuentes, en realidad no realiza intervenciones acordes a los objetivos del programa.

Una vez que se atiendan las deficiencias en la planeación del programa será posible diseñar indicadores pertinentes que permitan conocer los avances del programa. Debe tomarse como prioridad la medición de datos que muestren un avance en la nutrición de los beneficiarios, así como la calidad de los desayunos otorgados. El censo de peso y talla debe tomar mayor importancia en la cuantificación del impacto positivo a la población.

El alcance de los indicadores no depende únicamente de las acciones establecidas por SEDIF sino de un conjunto de esfuerzos que involucre a actores con programas complementarios o coincidentes con el PDE. Es importante que la dependencia reconozca la importancia de la infraestructura y equipamiento de los comedores comunitarios así como de las aportaciones tanto financieras como operativas de otras dependencias, siendo el caso de PAJA y Escuelas de Tiempo completo las más relevantes.

Los resultados obtenidos por el programa pueden ser orientados de acuerdo a los procesos de evaluación que permitan la mejora a partir de las evaluaciones previamente realizadas al programa. Es importante atender a las recomendaciones planteadas por en la Retroalimentación del Informe Parcial del Proyecto Anual Estatal (IPPEA) donde sugiere cumplir con los criterios de calidad nutricia de los menús otorgados. Así mismo las observaciones durante la evaluación de la MIR desarrollada por el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización del estado refieren a la necesidad de implementar acciones que permitan alimentar los datos generados para el monitoreo de los indicadores. Nuevamente hacemos énfasis en la importancia de contar con un buen diseño en la planeación del programa.

La dependencia recolecta suficiente información como para ser un modelo de monitoreo de PDE a nivel nacional, es importante que se reconozca esto como una fortaleza del programa. Sin embargo, su mayor deficiencia es justamente el no reconocer la cantidad de información que genera, su

importancia a nivel de planeación y resultados ni priorizar la correcta captura de datos. El dar prioridad a la información repercute en una correcta toma de decisiones.

El padrón de beneficiarios ejemplifica claramente esta problemática. Su análisis durante la evaluación se vio limitado debido a la carencia de un lenguaje común entre los SMDIF y SEDIF. El análisis desarrollado refleja que a pesar de que no se logró la meta de los 39,400 beneficiarios se cubrió 88% de la población programada con errores mínimos de focalización, lo que resulta comprensible cuando se trata de programas de atención colectiva.

Otro ejemplo es la limitada información es el proceso vinculado a las cuotas escolares donde, a nivel de procesos, existe una ruta clara para el accionar de los comités y el uso y destino de los recursos del programa, pero en la práctica se requiere mejorar los esfuerzos en conjunto con los Comités Escolares y los SMDIF para fomentar una cultura de transparencia y monitoreo constante, esto permitirá obtener mejores estadísticas y con ello una toma de decisiones más efectiva.

Es importante reconocer la importancia del PDE en el estado y su gran labor para la mejora en la nutrición de los niños, niñas y adolescentes, y recordar que tener información correcta, sistematizada y actualizada permite una toma de decisiones estratégicas y la orientación de políticas públicas hacia mejores resultados.

10. Bibliografía

- Barrera Cruz, A., Rodríguez González, A., & Molina Ayala, M. A. (2013). Escenario actual de la obesidad en México. *Rev Med Inst Mex Seguro Soc*, 292-299.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Ciudad de México. Recuperado el 21 de 03 de 2018, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (2006). *Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- CONEVAL. (2015). *CONEVAL informa los resultados de la medición de pobreza 2014*. Ciudad de México. Recuperado el 23 de 02 de 2018, de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf
- CONEVAL. (2016). *Glosario*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>
- CONEVAL. (2017). *Evaluación de Consistencia y Resultados Cédula de Evaluación*. Colima.
- CONEVAL. (2017). *Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia Resultados*. Ciudad de México.
- CONEVAL, S. S. (2006). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Obtenido de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo. (2017). *Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia Resultados*. Ciudad de México.
- Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social. (2015). *CONEVAL informa los resultados de la medición de pobreza 2014*. Ciudad de México. Recuperado el 23 de 02 de 2018, de

https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

Dehollain, P. (2015). Concepto y Factores Condicionantes de la Seguridad Alimentaria en Hogares. *Agroalimentaria*. Recuperado el 23 de 02 de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3234351.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (2008). *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*. Ciudad de México. Recuperado el 23 de 02 de 2018, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032241&fecha=31/03/2008

Diario Oficial de la Federación. (2013). *Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33*. Ciudad de México. Recuperado el 02 de 05 de 2018, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013

Diario Oficial de la Federación. (2016). *AVISO por el que se da a conocer el monto correspondiente a cada entidad federativa del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social para el ejercicio fiscal 2016, así como la fórmula utilizada para la distribución de los recursos*. Ciudad de México. Recuperado el 22 de 03 de 2018, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5422972&fecha=19/01/2016

Diario Oficial de la Federación. (2016). *Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*. Ciudad de México. Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436741&fecha=11/05/2016

Diario Oficial de la Nación. (2014). *Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018*. Ciudad de México. Recuperado el 20 de 02 de 2018, de

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014

DIF. (2005). *Programa de Desayunos Escolares en México*.

DIF Nacional. (s.f.). *Desayunos Escolares*. Recuperado el 02 de 24 de 2018, de Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario: <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/direccion-de-alimentacion/estrategia-integral-de-asistencia-social-alimentaria/programa-de-desayunos-escolares/>

Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. (2016). *Estadística del Sistema Educativo Colima Ciclo escolar 2015-2016*. Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación, Colima. Recuperado el 16 de 01 de 2018, de http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_06COL.pdf

Fajardo Correa , V. M. (2007). Presentación del Programa Desayunos Escolares, Yemen. *Encuentro sobre Modelos de Atención Alimentaria en el Mundo*. Yemen.

Fajardo Correa, V. M., & González Márquez, M. C. (2013). *Sistema de Evaluación al Desempeño de Recursos Fedaralizados Estado de Colima*. Colima: Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado.

Federación, D. O. (2009). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&

Gabarrot Arenas, M. (2012). Algunas contradicciones en la política social mexicana. Bienestar y combate a la pobreza. *Travaux et recherches dans les Amériques du Centre*, 36-49.

Gobierno del Estado de Colima. (2016). *Programa Sectorial de Salud 2016-2021*. Colima. Recuperado el 15 de 02 de 2016, de http://www.saludcolima.gob.mx/transparencia/ProgramaSectorialSalud_20162021.pdf

- Gobierno del Estado de Colima. (2017). *Programa Especial de Asistencia Social 2016-2021*. Colima.
- Gobierno del Estado de Colima. (2017). *Programa Sectorial de Educación 2016-2021*. Secretaria de Planeación y Finanzas , Colima.
- González Márquez, M. (2014). *Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportación Múltiple (FAM)*. Auditoría Suprema del Estado, Colima.
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2013). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Resultados por entidad Federativa 2012 Colima*. Cuernavaca, Morelos. Recuperado el 23 de 02 de 2018, de <http://ensanut.insp.mx/informes/Colima-OCT.pdf>
- Mendoza Zazueta, J. A. (2012). Estrategia para el combate a la pobreza rural. *Foro Nacional para l Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional*, (págs. 118-124). D.F.
- Organización de las Naciones Unidad para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *Alimentación y Nutrición escolar*. Recuperado el 11 de 05 de 2018, de <http://www.fao.org/school-food/es/>
- Organización mundial de la salud. (2018). *¿La erencia de un mundo sostenible? Atlas sobre salud infantil y medio ambiente*. Ginebra. Obtenido de <http://apps.who.int/iris/handle/10665/260496>
- Pally Callisaya, E., & Mejía Salas, H. (2012). Factores de riesgo para desnutrición aguda grave en niños menores de cinco años. *Revista de la Sociedad Boliviana de Pediatría*. Recuperado el 27 de 02 de 2018, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S1024-06752012000200002&script=sci_arttext&lng=es
- Pérez-Jácome, F. D. (2012). *Presupuesto Basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*. Obtenido de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf
- Periodico Oficial del Gobierno Constitucional de Colima. (1977). *Decreto de Creación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Colima*. Colima.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Colima. (1985). *Decreto de Creación del Sistema Municipal Para el Desarrollo Integral de la Familia*.

Poder Ejecutivo del Estado de Colima. (2016). *Reglamento Interior del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Colima*. Colima. Recuperado el 2 de Febrero de 2018, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatad/Colima/wo116168.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social. (2016). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016*. Ciudad de México. Recuperado el 27 de 02 de 2018, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288984/Colima.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social. (2017). *Informe Anual sobre la Situación de pobreza y rezago social 2016*. Ciudad de México.

Secretaría de Desarrollo Social. (2018). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018*. Ciudad de México. Recuperado el 27 de 02 de 2018, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288984/Colima.pdf>

Secretaría de Educación Pública. (2016). *Estadística del Sistema Educativo Colima Ciclo Escolar 2015-2016*. Recuperado el 16 de 01 de 2018, de http://www.sniesep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_06COL.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (14 de octubre de 2016). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Recuperado el 23 de 02 de 2018, de [gob.mx: https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados](https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados)

Secretaría de la Función Pública. (2016). Obtenido de http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/guia_auditoria.pdf

Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima. (2016). *Árbol de objetivos*. Colima.

Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Colima. (2016). *Reglas de Operación de los programas Alimentarios 2016, para el estado de Colima*. Colima. Recuperado el 16 de 01 de 2018, de <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/29102016/sup02/26102901.pdf>

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2016). *Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2016*.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (s.f.). *Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario*. Recuperado el 05 de 03 de 2018, de Focalización: <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/fortalecimiento/focalizacion/>

Subsecretaría de Egresos. (2000). *Catálogo de ramos, dependencias y entidades de la administración pública federal*.

TECSO. (2017). *Evaluación específica del uso y destino del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) para los años 2015 y 2016*. Ciudad de México.

Vera Noriega, J. A. (2000). *Metodo y teoría en la evaluación de desayunos escolares*. *Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C.*, 33-48. Obtenido de <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v5n1/a03v05n1.pdf>

Zamora González, C. A. (2017). *Evaluación al Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*. Auditoría Superior del Estado, Colima.