

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

## **Evaluación de consistencia y resultados 2007**

### **Entrega final Resumen ejecutivo de la Evaluación del Programa Desayunos Escolares**

#### ***Coordinador General de la Evaluación de Diseño***

Jorge Mario Soto Romero

#### ***Coordinador General de la Evaluación de Resultados***

Rafael Lorenzo Piñón

#### ***Investigadores (por orden alfabético)***

Ana Gabriela Ayala Núñez

Claudia Sánchez Velasco

Janet Samara Venancio Rodríguez

Sergio Iván Velarde Villalobos

Víctor Aramburu Cano

México, D. F., a 24 de marzo de 2008



## Resumen ejecutivo de la Evaluación de desayunos escolares 2007

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

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

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



información de los estados que fue recopilada en cuatro visitas a los SEDIF: Chiapas, Veracruz, Jalisco y Baja California Sur y el reporte de autoevaluación de los SEDIF.

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

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



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

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

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

Por otro lado, la información analizada y los resultados de las entrevistas y los cuestionarios aplicados en los estados, indican que la mayoría de los SEDIF no cuentan con diagnósticos adecuados que precisen las problemáticas y los déficits particulares de los principales grupos a los que atienden a través de los desayunos escolares. Así, aún cuando



los desayunos entregados en un mismo estado pueden presentar diversas variantes, no se identifican con suficiente precisión ni se diferencian las necesidades, por ejemplo, entre poblaciones urbanas, rurales e indígenas, o entre las poblaciones desnutridas (ingesta insuficiente) y las malnutridas (ingesta deficiente).

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

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

Asimismo, la evidencia disponible indica que, tanto a nivel nacional como de los estados, se carece de la información necesaria y suficiente sobre el contenido nutricional específico y detallado de los desayunos escolares que se entregan a través de los SEDIF, como para garantizar que efectivamente se estén cubriendo los déficits nutricionales relevantes de los diversos grupos de atención específicos que hacen la población objetivo. Si bien todos los estados generan información sobre las denominadas *Especificaciones*



*técnicas de calidad de los insumos alimentarios*, para los desayunos que entregan, éstas aplican sólo para aspectos de calidad de los insumos que compran por separado—e.g., especificaciones físico-químicas y microbiológicas, aditivos y antioxidantes, envases y embalajes, etc.—y no como tal para los composición nutricia de las combinaciones de productos que entregan a cada grupo. Por otro lado, algunos estados como Chiapas, Jalisco y Veracruz señalaron que algunos de los productos de sus raciones están adicionadas con vitaminas y minerales, pero en ningún caso se mostro evidencia de que contaran con estudios o registros acerca de la composición nutricional de sus raciones, al nivel tanto de los conocidos con macronutrientes básicos (calorías, proteínas, carbohidratos, etc.) como de los micronutrientes esenciales (fundamentalmente vitaminas, minerales y ácidos grasos). Así, no se conocen los contenidos específicos de cada tipo de desayuno, ni la correspondencia éstos con las necesidades particulares de los grupos que se busca atender.

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

La considerable diversidad en la composición de los desayunos escolares que se entregan en las 32 entidades federativas, hacen que los contenidos y aportes nutricionales de los desayunos escolares puedan variar sustancialmente de un entidad a otra, de un grupo de población a otro, así como de un tipo de desayuno a otro. Esto sucede, a pesar de que en los años recientes el SNDIF y los SEDIF han dado pasos muy importantes para mejorar la calidad y el aporte nutricio de los desayunos escolares, como ha sido la creciente incorporación de frutas, y el uso de leche fortificada en algunos estados.

En buena medida, estas grandes variaciones se explican porque la Norma Oficial Mexicana para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo (NOM-169-SSA1-1998) y las *Políticas y Lineamientos de Operación de la EIASA*, no obligan a que los desayunos escolares tengan un contenido específico de macro y micronutrientes, ajustado y acorde a



las diversas variantes de desayunos. Esto hace que los efectos e impactos benéficos de los desayunos no se logren de la manera más eficaz y eficiente posible.

Por lo anterior, se recomienda al SNDIF y a los SEDIF mejorar la calidad y el contenido nutricional de los desayunos escolares que se entregan en todo el país. En dicha tarea, al SNDIF le corresponde diseñar y coordinar la estrategia de mejora para propiciar que los desayunos sirvan para lograr una dieta más adecuada a las necesidades de los diversos grupos de atención. Esto se puede lograr, por una parte, cumpliendo con lo establecido en la NOM-169-SSA1-1998, y por otra parte garantizando que algunos insumos básicos de los desayunos—como pueden ser preferentemente la leche y los jugos, o en su caso las galletas o los panes—estén especialmente fortificados con el tipo de micronutrientes esenciales para realizar el potencial físico, prevenir enfermedades y promover el desarrollo cognoscitivo de los escolares en condición de riesgo y/o vulnerabilidad—como es el caso del hierro, el zinc y la Vitamina A, entre otros. De ser necesario, valorar la conveniencia de que algunos aspectos del contenido nutricional o de la eventual fortificación o enriquecimiento<sup>2</sup> de los desayunos, se propongan para elevarse al nivel de las normas oficiales mexicanas, ya sea modificando la que actualmente está en vigor o generando otras normas especiales nuevas. Esto no implica que los desayunos deban tener la misma composición y combinación de alimentos en todo el país, pero sí que en cualquiera de sus variantes se garantice la cobertura de los déficits nutricionales relevantes.

En la misma línea, corresponde a los SEDIF planear e implementar acciones para garantizar que todos los desayunos incluyan los tres grandes grupos de alimentos; fomentar el consumo de verduras, frutas, leguminosas y cereales integrales; incluir preferentemente alimentos regionales, de productores locales y de temporada; así como considerar los contenidos de grasa, azúcar y sodio, para cuidar aspectos tales como la obesidad infantil. También resulta conveniente que los trabajos operativos en los estados estén alineados con la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA), para que la entrega de los desayunos se complemente con los aspectos informativo y educativo.

---

<sup>2</sup> Por *fortificación o enriquecimiento* se entiende la adición de uno o más nutrientes esenciales a un alimento, tanto si está como si no está contenido normalmente en el alimento, con el fin de prevenir o corregir una deficiencia demostrada de uno o más nutrientes en la población o en grupos específicos de la población. Véase: *Codex alimentarius*. FAO-OMS. “Principios generales para la adición de nutrientes esenciales a los alimentos CAC/GL 09-1987” (Enmendados en 1989 y 1991).



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

Con un par de excepciones muy notorias—como en el caso de Sonora— ni el SNDIF ni los SEDIF no cuentan con evaluaciones u otras mediciones sistemáticas y rigurosas que permitan estimar y validar los efectos e impactos de los desayunos escolares en el estado nutricio y en las capacidades de los niños. Por lo anterior, se recomienda al SNFDIF que planee y coordine una estrategia de evaluación de impacto del programa, utilizando las metodologías y técnicas ampliamente reconocidas y utilizadas para dichos efectos, tales como los estándares contrafactuales, los diseños cuasi-experimentales<sup>3</sup> con grupos de tratamiento y control y las estimaciones longitudinales y transversales aparejamiento de observaciones y con dobles diferencias, entre otras. Ante la complejidad y el costo de realizar dichas evaluaciones, se sugiere en todo caso que no se hagan para todos los estados y para todos los tipos de desayuno, sino en todo caso sólo para los grupos de poblaciones típicos en algunos estados, y/o sólo para algunas combinaciones típicas de desayunos.

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

En términos de la *lógica vertical*, es necesario entender que los niveles de Fin y Propósito, y en buena medida el de componente, son aplicables para todos los estados dado que la diversidad estatal se encuentra en la operación, no en la naturaleza del Programa. En

---

<sup>3</sup> Los métodos cuasi-experimentales tienen el propósito de probar una hipótesis causal sobre causas manipulables y tiene la inclusión de grupos de tratamiento y control. Sirve para presentar evidencia contrafactual de qué hubiera pasado si no existiera cierto tratamiento, como es el caso del desayuno escolar. Normalmente se utilizan selecciones aleatorias, aunque pueden tener cierto tipo de selección dependiendo del experimento. Normalmente en este experimento, la causa ocurrió antes de describir el efecto. Los grupos de tratamiento pueden diferir en varios aspectos, por ello, utilizan variables para controlar efectos y hacer comparativos ciertos grupos a través de distintos métodos. Shadish, Cook and Campbell. (2002) *Experimental and Quasi-experimental Designs for Generalized Causal Inference*. USA: Houghton Mifflin. pp. 13 – 16.





este sentido, las recomendaciones realizadas por el equipo evaluador a la Matriz de indicadores a estos niveles son apropiadas para una realidad nacional y estatal. Específicamente, el equipo evaluador considera que debe incluirse el aprovechamiento escolar como Fin adicional al de la desnutrición infantil, esto debido principalmente a que el desayuno es provisto dentro del ámbito escolar y necesariamente afecta en términos escolares. Por otro lado, se debe considerar la pertinencia de la división de los componentes en desayunos calientes y fríos, ya que dado el modelo actual SNDIF, cada uno de éstos contribuyen de manera diferente al Propósito y al Fin. Finalmente, es necesario que se realicen estudios de alternativas de solución para el problema, diagnósticos, estudios específicos de cómo se puede contribuir a ambos fines para establecer dentro de la Matriz de indicadores un fuerte lazo entre las causas – efecto de la lógica vertical.

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

La recomendación específica deviene en primer lugar de la evidente necesidad de consolidar una Matriz de indicadores representativa a nivel nacional que no requiere cambios normativos y será un ejercicio de planeación. Se propone que se realice un esfuerzo por consolidar, con el SNDIF como coordinador, la Matriz de indicadores que deberá ser un entregable insumo para otras evaluaciones y trámites ante la SHCP, Función Pública y Coneval deberá tener las siguientes características: 1) Los niveles de Fin y Propósito deben tener una consolidación nacional. 2) El nivel de componente deben tener la suficiente generalidad para incluir las variantes estatales SIN ello afectar en las características mínimas de calidad de cada uno de ellos propuestas en otros apartados por el equipo evaluador. 3) El nivel de actividad, sin duda el más complejo, debe tener la suficiente generalidad para incluir las operaciones a nivel estatal, sin dejar de lado que lo que se pretende es medir el desempeño operacional y de presupuesto. 4) Los indicadores deberán medir los resultados y el desempeño del Programa; es decir, será necesario construirlos con el consenso estatal. 5)



Los medios de verificación deben ser homogéneos y suficientes para lograr que la información provista pueda ser analizada y pueda construirse el indicador tanto a nivel estatal para medir el desempeño de cada estado, como para medir el desempeño a nivel nacional.

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

La información que levanta el SNDIF no es homologada en la forma ni tiene los mismos principios y mediciones de levantamiento; por lo que, establecer sistemas de información eficientes o generar indicadores de desempeño para la operación a partir de ellos, resulta una tarea imposible. El Índice de desempeño construido por el SNDIF demuestra un importante esfuerzo por lograr la unificación de instrumentos para la recolección de la información por parte de los SEDIF y adicionalmente, una liga del presupuesto al desempeño (aunque este índice solamente represente el 1% del total) para la transición a un sistema orientado a resultados. No obstante, aunque da pautas para el levantamiento de información importante y relevante, no genera indicadores que permitan medir la calidad o mejora de dichos insumos, solamente valora el levantamiento o no de la información relativa a diversos temas. Un ejemplo de ello, es lo relativo al levantamiento de padrones de beneficiarios que incluyan las características de la población atendida y que pueda integrarse en un gran padrón nacional. La ausencia de esto, impide conocer con precisión lo relativo a la cobertura y focalización del Programa.



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

Para asegurar y motivar que los esfuerzos se realicen con prontitud, recomendamos que el SNDIF junto con el organismo coordinador del sector: la Secretaría de Salud, promuevan ante la H. Cámara de Diputados y ante la SHCP la incorporación en el articulado del Presupuesto de Egresos de la Federación una especificación que sujete el ejercicio del Fondo V del Ramo 33 a lineamientos establecidos sobre población objetivo, planeación, establecimiento de metas reales para la operación del programa, variedades y contenidos nutricios, debiendo sujetarse y alinearse a un esquema único de metas e indicadores para hacer uso del ejercicio presupuestal. Así, la instancia coordinadora, que en este caso es el SNDIF, apoyará y definirá, en consulta con los SEDIF, los contenidos, las políticas y lineamientos generales a los cuales se deban ajustar los SEDIF para poder hacer uso de ese presupuesto, siempre sujetándose a la normatividad general para el ejercicio presupuestal. El Programa de Desayunos Escolares podrá con estos mecanismos establecer metas e indicadores de desempeño y resultados reales mínimos<sup>4</sup> que sean transversales y universales, conservando la diversidad estatal.

---

<sup>4</sup> Dichos indicadores tendrían que estar ligados a la operación y al impacto del Programa. En los primeros podrían agregarse indicadores relacionados al uso eficiente de los recursos; costo-efectividad y que pudiera medirse a través del tiempo (en la compra de insumos de calidad, la distribución eficiente, etc.) Adicionalmente, mediciones de impacto para demostrar que los desayunos como se han venido distribuyendo efectivamente contribuyan a la disminución de la desnutrición infantil (haciendo evaluaciones de impacto y ligando indicadores de calidad y de adecuación de los entregables a la realidad estatal; como se mencionó anteriormente)