



## Resumen Ejecutivo

# Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Desayunos Escolares y Alimentación (FAM)

### Introducción

El artículo 134 constitucional establece que los recursos de que dispongan los tres órdenes de gobierno se administrarán “con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos [...]

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas [...]

A su vez la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en su artículo 85 señala que **los recursos transferidos por la federación y 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.

Por su parte, el artículo 110 de la LFPRH, 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”.

La misma ley en su artículo 78 refiere que:

“Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas...por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o



internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas. Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca. Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan [...]"

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 una Evaluación de Consistencia y Resultados, al Fondo de Aportaciones Múltiples a través del programa Desayunos Escolares y Alimentación 2016.**

El tipo de evaluación seleccionada para este programa está señalado en el inciso "A" numeral I del artículo décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública<sup>1</sup> cuyos Términos de Referencia (TdR) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos<sup>2</sup> 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 realiza el análisis del Convenio de Alianza para el Campo bajo el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, el cual tiene por **objetivo evaluar la pertinencia del uso de los recursos del fondo para el ejercicio fiscal 2016 y la evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Desayunos Escolares y Alimentación.**

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.



## Principales hallazgos.

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 observaba que 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.

Las Reglas de Operación de los Programas Alimentarios para el Estado de Colima 2017, donde se incluye al programa Desayunos Escolares, 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 del programa fue de 39,329 beneficiarios, en 2016 se planteó como meta una cobertura de 39400 beneficiarios, esto representa un aumento del 18% de atención programada.

Se detecta que la población objetivo planteada por el programa representa el 46.6% de la población escolar con carencia alimentaria. Al comparar la cobertura programada de los municipios con carencias por inseguridad alimentaria, es observable que el programa 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.

Durante el año evaluado, el programa atendió 35,015 beneficiarios de los cuales 17,831 son niños y 17,071 son niñas. Para el caso de la cobertura por nivel escolar se detecta que la mayor parte de la cobertura se refleja en el nivel primaria que representa el 67.3% de la cobertura total, seguido de preescolar con el 23%, y del 8.3% a nivel bachillerato.

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.

Dentro del informe de gastos de 2016, la dependencia señala que el costo unitario de los desayunos para el Turno Matutino es de \$6.23 en los meses de enero y febrero y de \$6.43 de marzo a diciembre, dando un total de \$23,886,222. Para el turno vespertino cada desayuno costo \$3.40 en los dos primeros meses del año, a partir



del tercer mes cada ración tuvo un costo de \$3.50, el egreso total fue de \$12, 247,234, al hacer la sumatoria el egreso total es de \$36, 133,454.40.

En la "Primera Evaluación Nacional del Programa de Desayunos Escolares 2004" 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 cuáles es más adecuada la modalidad caliente.

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.

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

### **Fortalezas:**

- ▶ Operación consistente del programa gracias a su tradición histórica.
- ▶ Cuenta con elementos suficientes para una clara definición de su población potencial, objetivo y atendida.
- ▶ 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.
- ▶ Se han atendido los aspectos susceptibles de mejora que han resultado de sus evaluaciones internas.
- ▶ Se genera información acerca de su contribución a las metas nacionales; datos socioeconómicos de sus beneficiarios y el tipo de apoyos otorgados.
- ▶ Se tiene una cobertura asertiva y se da prioridad a los municipios que tienen más carencias.



- ▶ Los procesos establecidos en las ROP en general son congruentes con el objetivo estratégico del Programa de Desayunos Escolares del Estado de Colima.
- ▶ Cuentan con un portal de transparencia, actualizado y organizado.

### **Debilidades:**

- ▶ La MIR no cuenta con un diseño adecuado, lo cual impide valorar correctamente el aporte del programa a las metas nacionales y estatales.
- ▶ El SEDIF replica mal algunos aspectos de la planeación nacional.
- ▶ El programa confunde su objetivo central, que es combatir la desnutrición infantil, al integrar problemas que competen al sector salud: la obesidad infantil.
- ▶ No se recolecta información acerca de los no beneficiarios.
- ▶ Un manejo de información deficiente, sobre todo en lo que tiene que ver con recursos económicos.
- ▶ No cuentan con información detallada sobre los recursos que obtiene por medio de las cuotas escolares ni su destino.
- ▶ No reportan los recursos obtenidos por convenios.
- ▶ No reconocen la sistematización de la información "por falta de software"

### **Oportunidades:**

- ▶ Usar, estudios y los resultados públicos disponibles para mantener los datos actualizados acerca del problema de desnutrición en el estado.
- ▶ El buen desempeño del Programa permite mejorar la vinculación con otros programas y crear sinergias en el combate a la inseguridad alimentaria en los niños y niñas.



- ▶ Al atender un problema contemplado dentro de las dimensiones del pobreza le permite tener complementariedades con diversos programas y establecer estrategias para articular con otros programas e instituciones.
- ▶ Se han evaluado en el estado los proceso y la gestión del programa pero no el impacto nutricional.
- ▶ A pesar de que el programa funciona, no se realizan evaluaciones acerca de los procesos de gestión y administrativos.



### Amenazas:

- ▶ Al incluirse el nivel medio superior como educación básica también deberá de ser considerado como población potencial y se ampliara la magnitud del problema.
- ▶ No se han realizado evaluaciones externas.

### 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 de falta de situación de la 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 el seguimiento a las cuotas se ve truncado al grado de que, en la evaluación, el análisis de eficiencia y economía operativa fue limitado debido a que la dependencia no otorgó información suficiente.

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.

### **Recomendaciones**

1. Generar un sistema de información que permita mejorar el monitoreo del programa.
2. Mejorar el proceso de cuantificación de las distintas poblaciones para hacerlas coherentes con sus conceptos.
3. Hacer valer su capacidad operativa aumentando su presencia en las políticas públicas en cuanto al tema de seguridad alimentaria.
4. Realizar evaluaciones externas para mejorar los procesos del Programa de Desayunos Escolares del Estado de Colima.
5. Sistematizar dicha información y generar estrategias de comunicación que den cuenta del impacto del Programa de Desayunos Escolares del Estado de Colima.
6. Mantener la metodología de cobertura y generar bases de información internamente.



7. Adecuar los instrumentos de planeación para lograr mayor eficiencia en la operación del programa.
8. Ajustar el diseño de sus instrumentos de planeación (Árbol de problemas, de objetivos y MIR) y fichas técnicas de los indicadores.
9. Realizar el diseño del programa apegado a la realidad del estado ajustando los aspectos que se requiera del diseño nacional.
10. Mejorar la focalización a partir de recentrar a su población objetivo y el problema de la desnutrición e inseguridad alimentaria.
11. Se sugiere revisar los resultados del SIIA y recolectar información de los no beneficiarios con fines comparativos.
12. Revisar y detectar los fondos provenientes de otros programas, cuotas escolares y aportaciones indirectas para afinar sus reportes financieros.
13. Apegarse a las normas establecidas y organizar instrumentos de reporte de la situación financiera. Apegarse a las normas de reporte de los recursos.
14. Eficientar sus sistema de información financiera para que esté disponible para fines de transparencia.
15. Usar la SIIA como principal fuente de sistematización así como dar atención al padrón de beneficiarios y herramientas de recolección de datos.
16. Promover estudios con las instituciones públicas sobre inseguridad alimentaria y nutrición.
17. Promover mayor actividad con programas afines y con programas complementarios, haciendo valer el prestigio del PDE.
18. Establecer convenios de colaboración con el gobierno estatal y municipal para usar recursos del FAIS y FISM en infraestructura escolar y construir comedores escolares.



19. 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.
20. Aprovechar que las evaluaciones de desempeño son exigencias legales para realizar evaluaciones y establecer mejoras en los procesos.
21. Mejorar las estrategias de focalización para aprovechar de manera más eficiente los recursos.
22. Realizar evaluaciones externas de temas como el impacto nutricional de los apoyos



## Identificación de la Evaluación

**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 del 2017

**Fecha de término de la evaluación:**

12 de Junio del 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