

Evaluación Interna

Programa Desayunos Escolares 2010-2011

Propósito de la Evaluación

El Análisis del Programa *Desayunos Escolares* se centrará en el efecto de las políticas realizadas por el mismo para alcanzar su objetivo central: *Proporcionar una ración alimenticia diaria, de lunes a viernes, durante el ciclo escolar preferentemente al inicio del horario de clases a las niñas y los niños inscritos en escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, con prioridad en quienes habitan en zonas de muy alta, alta y media marginación, con el propósito de promover una alimentación correcta en la población escolar, mediante desayunos fríos diseñados con criterios de calidad nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, para contribuir a su crecimiento y desarrollo adecuados, controlando factores como el género, el nivel socioeconómico de los beneficiarios, la edad, etc. Además, busca observar los resultados que ha tenido el Programa respecto a sus objetivos específicos.*

Cabe recordar que el *Desayunos Escolares* se enfoca en contribuir a la seguridad alimentaria de niños y niñas inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal.¹ Para ello, se da entrega a los niños y niñas una ración alimenticia diaria que consta de 3 insumos:

- *Primer insumo.* Leche semidescremada fluida ultra pasteurizada natural (sin adición de azúcares), cuyo aporte principal son las proteínas, elementos esenciales para el desarrollo físico e intelectual de las niñas y los niños, así como otros micro-nutrientes entre los cuales destaca el calcio, mineral que interviene en el crecimiento. Se proporcionará los cinco días de la semana a todos niveles.
- *Segundo insumo.* Productos elaborados a base de cereales integrales (avena, trigo, arroz y amaranto) en diferentes mezclas y presentaciones (galletas, panes, cereal de mesa, etc.), y algunas semillas oleaginosas como el cacahuete, nueces y almendras naturales entre otros, logrando así un equilibrio entre la energía que proporcionan estos alimentos, los ácidos grasos esenciales, básicos en el desarrollo intelectual y la fibra necesaria en el proceso de digestión.

¹Seguridad alimentaria: que los niños y niñas tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y que esto les permita realizar una vida activa y sana (Cumbre Mundial Sobre Alimentación 1996).

- *Tercer insumo.* Frutas en presentación deshidratada, que son fuente de fibra, además de que contienen vitaminas y minerales necesarios en el buen funcionamiento del organismo y del sistema inmunológico.

Es así, como la Evaluación de Resultados y Satisfacción del Programa Desayunos Escolares tiene los siguientes objetivos específicos:

1. Contribuir a prevenir la desnutrición de la población objetivo, mediante el otorgamiento de una ración alimenticia diaria de lunes a viernes, durante el ciclo escolar.
2. Promover cambios en las prácticas alimentarias de la población, mediante el consumo de alimentos saludables y el otorgamiento de orientación alimentaria y nutricional.
3. Contribuir a mejorar el rendimiento escolar de las niñas y niños que acuden a escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal mediante el otorgamiento de las raciones alimentarias

CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN

Descripción del Objeto de Evaluación

El Gobierno de la Ciudad de México, mediante el Programa Desayunos Escolares, apoya a los niños y niñas que están inscritos en escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, con prioridad en quienes habitan en zonas de muy alta, alta y media marginación, proporcionando una ración desayunos fríos diseñados con criterios de calidad nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, que sirva para complementar una alimentación saludable.

Objetivo General del Programa

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa de Desayunos Escolares 2011, publicadas el 31 de enero de 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (RO 2011); se menciona que el objetivo general del Programa de Desayunos Escolares es: *“Proporcionar una ración alimenticia diaria, de lunes a viernes, durante el ciclo escolar preferentemente al inicio del horario de clases a las niñas y los niños inscritos en escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal en los niveles*

de educación inicial, preescolar, primaria y especial, con prioridad en quienes habitan en zonas de muy alta, alta y media marginación, con el propósito de promover una alimentación correcta en la población escolar, mediante desayunos fríos diseñados con criterios de calidad nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, para contribuir a su crecimiento y desarrollo adecuados”.

Características del Programa

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), a través de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria (DEAA) y la Dirección de Desayunos Escolares (DE), se encarga de la operación del Programa, es decir, de adquirir y distribuir las raciones alimenticias a los planteles beneficiarios que solicitan el Programa. El Programa de Desayunos Escolares se otorga a los niños y niñas que cumplen con las siguientes características:

- a) Estar inscrito la niña o el niño como alumno de cualquier escuela oficial del Sistema Educativo Nacional en el Distrito Federal, del nivel educativo inicial, preescolar, primaria o especial.
- b) Que el padre, madre o tutor del menor solicite su participación en la escuela en donde los niños y niñas cursan sus estudios de nivel inicial, preescolar, primaria o especial en los planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional.
- c) Aportar durante todo el ciclo escolar, una cuota de recuperación de \$0.50 por cada desayuno escolar consumido o pedir la exención de la cuota, cuando la situación económica del padre, madre, tutora o tutor lo imposibilite para hacerlo. En este caso, deberá solicitar la exención de la aportación mediante una carta la cual entregará a la Dirección de la escuela, quien elaborará un oficio anexando la solicitud y lo enviará a la instancia correspondiente de la Secretaría de Educación Pública Federal (SEP), para remitirlo al DIF-DF. Con esta solicitud el DIF-DF realizará un estudio socioeconómico para valorar la petición y devolverá la respuesta mediante oficio a la SEP, de acuerdo al resultado obtenido. La exención de la aportación entrará en vigor a partir de la fecha en que el DIF-DF lo establezca en el oficio, siempre y cuando el niño continúe dado de alta en el plantel.

El programa de Desayunos Escolares se otorga a los Planteles del nivel educativo inicial, preescolar, primaria o especial que cumplen con los siguientes requisitos:

- 1) Ser escuela pública oficial del Sistema Educativo Nacional comprobable y con Clave de Centro de Trabajo (CCT) que le proporciona la Secretaría de Educación Pública (SEP).
- 2) Requisitar por parte del director (a) de la escuela la forma D1 y solicitar al DIF-DF su incorporación al Programa, a través de su estructura en SEP, cada inicio de ciclo escolar o en cuanto las madres, padres, tutoras o tutores lo soliciten.
- 3) Obtener del DIF-DF, a través de su estructura en la SEP la clave de identificación de la escuela que lo acredita como incorporado al Programa de Desayunos Escolares, así como la “*Tarjeta DIF-DF*” para realizar el depósito bancario de las cuotas de recuperación.

En cuanto a la meta física, para el año 2011 el Programa Desayunos Escolares proyectó atender a una población objetivo de 722,666 beneficiarios y beneficiarias, en 2,844 escuelas, los cuales quedan distribuidos de la siguiente manera por nivel escolar:

- *Niveles inicial y preescolar:* son 1,262 escuelas con 196,926 beneficiarias
- *Niveles primaria y especial:* 1,582 escuelas con 525,740 beneficiarias y beneficiarios.

En este sentido, se espera que en el largo plazo el Programa Desayunos Escolares contribuya a mejorar la alimentación como parte de la seguridad alimentaria en este caso de los niños y niñas que viven en unidades preferentemente de unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, además de dar orientaciones acerca de cómo mantener una alimentación saludable y con ello se mejore el rendimiento académico de los mismos. Dicho impacto alcanza no sólo a los niñas que directamente reciben los beneficios del Programa, sino que de diversas maneras a los integrantes de sus familias e incluso a los ambientes escolares de la educación pública.

PLAN DE EVALUACIÓN Y PROCEDIMIENTOS EMPLEADOS

Diseño de Evaluación

Como se establece en las Reglas de Operación Internas de los Programas Sociales 2012 emitidas por el EVALUA DF, las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de desarrollo social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, así como identificar sus problemas y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento (Artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal)

Para el caso de la evaluación que nos ocupa, a partir de los objetivos planteados se evaluarán los resultados y el grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa de Desayunos Escolares, a partir de los siguientes componentes:

- i. *La evaluación de resultados.* Consiste en la estrategia para analizar la información disponible sobre los efectos obtenidos con la aplicación del Programa respecto de los estados deseados. Lo que permite mejorar la toma de decisiones y valorar lo alcanzado con el programa respecto de lo planeado: su eficacia, efectividad y eficiencia.

PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Detalle de las Variables Estudiadas y sus Indicadores

A través del análisis de Marco Lógico del Programa, se generó la Matriz de Indicadores, que es una herramienta metodológica e instrumento de gestión a partir de la cual se fortalece la preparación y la ejecución del Programa, resumiendo los principales resultados del proyecto.

El costo unitario promedio de la ración alimenticia en el año 2011 fue de \$ 4.50, mientras que en el año anterior (2010) fue de \$ 4.40 lo que representa una tasa de variación de 2.27%. En cuanto al costo unitario promedio por ración, de acuerdo al presupuesto (\$ 477, 879, 438.00) y número de raciones programadas (116 millones de raciones), tenía previsto un monto unitario por ración alimenticia en promedio de

\$4.09,² sin embargo, como puede verse en el cálculo de indicadores construidos mediante la Metodología de Marco Lógico (MML), tanto el número de raciones distribuidas (102, 416, 873) como el presupuesto otorgado varió (\$462, 216, 450.90 pesos), al igual que los costos de insumos y distribución de las raciones calculados inicialmente, teniendo un incremento de alrededor de 9.5%. En cuanto al componente de Asesorías Técnicas proporcionadas los resultados arrojan un porcentaje de eficacia del 70.27% de acuerdo a lo programado.

Finalmente, al nivel de *actividades* se observa el desempeño en cuanto a la tasa de variación del número de raciones adquiridas entre el año 2010 y el 2011, es de -4.13 lo cual se relaciona directamente con la disminución de raciones entregadas. Por otra parte en cuanto al total de incidencias recibidas relacionadas con la operación o calidad del servicio, se resolvieron el 75.77%. En el mismo nivel de actividades, la recuperación de cuotas en tiempo que deben cubrir los planteles únicamente alcanzó el 60.56% lo cual amerita tomar medidas que mejoren dicha recuperación, aunque el Programa no condiciona de ninguna manera dicha recuperación al otorgamiento de las raciones alimenticias. Una actividad importante que realiza el Programa se refiere a la Capacitación a las vocalías y Directivos de los planteles escolares, las cuales de acuerdo al total de planteles inscritos en el Programa, únicamente alcanzaron una atención en el 56.04% de los planteles, lo cual amerita una mayor atención, aunque existen limitantes para la mejora relacionados con el personal disponible para llevar a cabo esta actividad. Por último es importante señalar que las Visitas de Supervisión a los planteles inscritos en el Programa logran un alcance del 100% de lo programado mensualmente, con lo cual se garantiza el seguimiento en las acciones de distribución y consumo de las raciones alimenticias.

² Cabe mencionar que la cifra incluida en las Reglas de Operación del Programa presenta una variación de cálculo ya que si se establece la relación entre el número de raciones programadas (116 millones) con el presupuesto otorgado (\$ 477, 870, 438.00 pesos M. N.), el costo unitario promedio de la ración debe ser de \$ 4.11 y no de \$4.09 pesos.

Intervención del Programa sobre la Población Objetivo

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa Desayunos Escolares 2011, el **Objetivo General** del Programa es: *“Proporcionar una ración alimenticia diaria, de lunes a viernes, durante el ciclo escolar y preferentemente al inicio del horario de clases a las niñas y niños inscritos en escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, con prioridad en quienes habitan en zonas de muy alta, alta y media marginación, con el propósito de promover una alimentación correcta en la población escolar, mediante desayunos fríos diseñados con criterios de calidad nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, para contribuir a su crecimiento y desarrollo adecuados”*. Mientras que, los **objetivos específicos** son:

- *Contribuir a prevenir la desnutrición de la población objetivo, mediante el otorgamiento de una ración alimenticia diaria de lunes a viernes, durante el ciclo escolar.*
- *Promover cambios en las prácticas alimentarias de la población, mediante el consumo de alimentos saludables y el otorgamiento de orientación alimentaria y nutricional.*
- *Contribuir a mejorar el rendimiento escolar de las niñas y niños que acuden a escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal mediante el otorgamiento de las raciones alimenticias.*

Obstáculos y Debilidades

En el contexto externo, el Programa ha encontrado obstáculos tales como: el hecho de que los servicios educativos en el Distrito Federal aún no se han descentralizado, lo que impide la cooperación por parte de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) la cual tiene a su cargo la educación básica, en aspectos operativos, de seguimiento y evaluación del Programa. No existe la facilidad para que el personal del Programa tenga acceso y contribuya al seguimiento y evaluación del Programa. En ese sentido y como se ha dicho, también se requiere un incremento en el número de los recursos humanos capacitados para hacer dichas acciones.

Se detecta también, la ausencia de mediciones que permitan conocer el resultado e impacto del Programa, así como su seguimiento sistemático particularmente de la mejora en la condición alimentaria de los beneficiarios y de la contribución al logro del aseguramiento alimentario.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez analizados los principales hallazgos de la Evaluación Interna de Resultados e Impacto del Programa Desayunos Escolares, a través de la valoración de los aspectos establecidos en los Lineamientos emitidos por EVALÚA-DF,³ que incluyen aquellos relacionados con el análisis de los resultados obtenidos, que incluyó, en primer lugar, los indicadores calculados parcialmente mediante la Matriz de Marco Lógico del Programa; para posteriormente, dar respuesta a si el Programa ha llegado a su población objetivo, su eficiencia y eficacia, los efectos sobre sus beneficiarios y los factores internos y externos que han permitido u obstaculizado su operación; en el presente apartado se describen las principales conclusiones y las recomendaciones de la evaluación.

Criterios Concluyentes de Análisis del Objeto de Evaluación

A través de la Metodología de Marco Lógico, específicamente la lógica vertical, el Programa muestra la coherencia de las acciones con el objetivo general y los objetivos específicos del Programa de Desayunos Escolares; pues como parte de las acciones que realiza el Programa y con el propósito de contribuir a solucionar el problema central que atiende, se brinda una ración alimenticia diaria a los niños y niñas beneficiarias que tiene el propósito mejorar la alimentación, prevenir la desnutrición, adicionalmente proporciona orientaciones alimentarias y nutricionales tanto para la participación en el Programa como para promover cambios en las prácticas alimentarias de la población.

Los principales resultados cuantitativos de los indicadores de desempeño, destacan que durante el año 2011 se ha proporcionado una ración diaria durante cinco días de la semana a niños y niñas inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, de acuerdo a como está contemplado en

³ Lineamientos para la Evaluación Interna 2012 de los Programas Sociales, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 2011.

las Reglas de Operación del Programa y la cobertura ha priorizado las unidades territoriales que se encuentran en unidades de media, alta y muy alta marginación en las cuales se ubican 2, 274 planteles de educación básica de un total de 2, 830 planteles atendidos, lo que representa el 80.4%. Como parte del objetivo de *propósito*, se requiere conocer, el porcentaje de mejora en la alimentación correcta de los niños y niñas, para conocer con mayores elementos el alcance en los resultados del Programa, lo cual está pendiente de calcular toda vez que hasta el momento el Programa no ha logrado llevar al cabo las mediciones programadas ya que, como se ha dicho, la responsabilidad de los servicios educativos de educación básica en el Distrito Federal corresponden a la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal, situación que no ha facilitado el trabajo con la población beneficiaria, aunque se cuenta con los instrumentos y estrategias de evaluación para la medición del estado nutricional, hábitos y consumo de alimentos comparando estas con los requerimientos y necesidades diarias de la población beneficiaria.

Por otra parte se atiende a población que presenta características de vulnerabilidad por ejemplo aquella que está inscrita en los Centros de Atención Múltiple los cuales pertenecen a educación especial. A nivel de *componentes* se tiene que el Programa para lograr los objetivos entrega raciones alimenticias, así como otorga asesorías técnicas. Al respecto, el porcentaje de raciones alimenticias distribuidas con relación a lo programado, tiene un alcance del 88.29% lo cual depende en muchas ocasiones de la asistencia regular de los estudiantes, así como del cumplimiento de los 200 días laborables programados. En ese mismo nivel de objetivo el costo unitario promedio de la ración alimenticia en el año 2011 fue de \$ 4.50, mientras que en el año anterior (2010) fue de \$ 4.40 lo que representa una tasa de variación de 2.27%. En cuanto al costo unitario promedio por ración, de acuerdo al presupuesto (\$ 477, 879, 438.00) y número de raciones programadas (116 millones de raciones), tenía previsto un monto unitario por ración alimenticia en promedio de \$4.09⁴, sin embargo como puede verse en el cálculo de indicadores de la MML, tanto el número de raciones distribuidas (102, 416, 873) como el presupuesto otorgado varió (\$462, 216,

⁴ Cabe mencionar que la cifra incluida en las Reglas de Operación del Programa presenta una variación de cálculo ya que si se establece la relación entre el número de raciones programadas(116 millones) con el presupuesto otorgado (\$ 477, 870, 438.00 pesos MN), el costo unitario promedio de la ración debe ser de \$ 4.11 y no de \$4.09 pesos.

450.90 pesos), al igual que los costos de insumos y distribución de las raciones calculados inicialmente, teniendo un incremento de alrededor de 9.5%. En cuanto al componente de Asesorías Técnicas proporcionadas los resultados arrojan un porcentaje de eficacia del 70.27% de acuerdo a lo programado.

Finalmente, al nivel de *actividades* se observa el desempeño en cuanto a la tasa de variación del número de raciones adquiridas entre el año 2010 y el 2011, es de -4.13 lo cual se relaciona directamente con la disminución de raciones entregadas. Por otra parte en cuanto al total de incidencias recibidas relacionadas con la operación o calidad del servicio, se resolvieron el 75.77%. En el mismo nivel de actividades, la recuperación de cuotas en tiempo que deben cubrir los planteles únicamente alcanzó el 60.56% lo cual amerita tomar medidas que mejoren dicha recuperación, aunque el Programa no condiciona de ninguna manera dicha recuperación al otorgamiento de las raciones alimenticias. Una actividad importante que realiza el Programa se refiere a la Capacitación a las vocalías y Directivos de los planteles escolares, las cuales de acuerdo al total de planteles inscritos en el Programa, únicamente alcanzaron una atención en el 56.04% de los planteles, lo cual amerita una mayor atención, aunque existen limitantes para la mejora relacionados con el personal disponible para llevar a cabo esta actividad. Por último es importante señalar que las Visitas de Supervisión a los planteles inscritos en el Programa logran un alcance del 100% de lo programado mensualmente, con lo cual se garantiza el seguimiento en las acciones de distribución y consumo de las raciones alimenticias. Los recursos asignados al programa, justifican los resultados obtenidos, de la misma forma en este caso se afirma que los resultados se justifican con relación con los recursos programados y ejercidos, haciendo énfasis en la escasa disponibilidad de personal operativo, así como de la diversidad de perfiles laborales y académico del personal de base. La calidad de los resultados se ven limitados por la carga excesiva de trabajo. Se requiere ampliar el soporte técnico con personal y equipo.

Recomendaciones sobre el Programa

La evaluación es una herramienta estratégica para adquirir y construir conocimiento, para retroalimentar la toma de decisiones y fomentar el aprendizaje institucional. Las

evaluaciones son de utilidad y logran sus objetivos en la medida en que se constituyen en insumos para la toma de decisiones de los distintos agentes involucrados en la gestión de los programas. Por lo que, una vez que se han presentado las principales conclusiones de la evaluación y se han mostrado las fortalezas y los objetivos cumplidos, en este apartado se identifican y presentan una serie de recomendaciones a fin de que el Programa *Desayunos Escolares* los considere en su proceso de enriquecimiento y mejora.

- ***R1. Seguimiento y evaluación de la mejora en la alimentación de la población beneficiaria.*** Para ello se requiere llevar al cabo una evaluación inicial que de cuenta de las características nutricionales de los niños y niñas, preferentemente aquellos que inician la educación en alguno de los niveles educativos de tal forma que esto posibilite un seguimiento de cuando menos un ciclo de gobierno o hasta que concluya el nivel educativo. Lo anterior ya que los resultados de este nivel requieren de un mayor tiempo. Inicialmente se recomienda construir una línea de base que permita comparar de dos formas posibles: una a partir del propio resultado de los niños y niñas o contrastando con un grupo control, el cual no consume la ración alimenticia; y la segunda, se requiere de la mano con esta recomendación, buscar los mecanismos de medición que permitan conocer en qué medida se contribuye al aseguramiento alimentario de la población beneficiaria.
- ***R2. Dar seguimiento y evaluar los hábitos de consumo alimentario.*** Lo anterior relacionado con las orientaciones alimenticias otorgadas a la población beneficiaria y con el estado de nutrición observado en la población escolar.
- ***R3. Llevar a cabo un Programa estructurado de Orientaciones alimentarias y nutricionales.*** Este deberá incluir no solo a los niños y niñas beneficiarias, sino también a los padres, madres o tutores e idealmente a los docentes. Incluso vincular dicha orientación a la normatividad y acciones que se realizan dentro de los planteles, a partir de los Lineamientos para la prevención del sobrepeso y obesidad
- ***R4. Capacitación continúa del Personal responsable del Programa.*** Debe asegurarse la preparación del personal no solo en aspectos operativos, sino también en aquellos relacionados con la nutrición, así como para el manejo de la población con alguna discapacidad.

- ***R5. Incrementar los recursos humanos asignados para la operación, seguimiento y evaluación del Programa de Desayunos Escolares.*** Lo anterior posibilitará la mejora permanente del Programa a partir de un seguimiento y evaluación sistemática.
- ***R6. Dar continuidad a los procesos de comunicación y vinculación con la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal de la SEP (AFSEDF) y autoridades educativas Federales.*** Gran parte de las acciones pendientes de realizar que tendrán repercusiones en los resultados del Programa, se verán facilitadas con esta acción.
- ***R7. Llevar a cabo la evaluación diseñada al inicio del ciclo escolar 2012-2013.*** Lo anterior complementará la presente evaluación ya que existen vacíos de información fundamentalmente en cuanto a resultados y grado de satisfacción de los beneficiarios, así como de la calidad de la operación del Programa, desde la perspectiva de los beneficiarios, sus familias, así como de los docentes y Directivos de los planteles educativos. Por lo que se recomienda reforzar la comunicación por parte de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria para la realización de las encuestas de satisfacción el diseño de campo que se propuso para este documento de acuerdo a los lineamientos del EVALUA DF y que no se desarrollaron por la falta de autorización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal para entrar a los planteles seleccionados en la muestra de la presente evaluación.