



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“Evaluación del Programa de Desayunos Escolares del Sistema para el
Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (2006-2009).
Un Enfoque de Políticas Públicas.”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

MARIANA TERCERO RUISECO

ASESOR: LIC. JUAN MIGUEL RAMÍREZ ZOZAYA

MAYO, 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	9
1.1 Consideraciones Generales.....	9
1.2 El Estado	11
1.3 El Gobierno.....	14
1.4 Sociedad Civil.....	16
1.5 Administración Pública	18
1.6 Política Social	20
1.7 Políticas Públicas	22
1.8 El Programa Social.....	18
1.9 La Evaluación	28
CAPÍTULO 2 EL ENFOQUE Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	31
2.1 Consideraciones Generales.....	31
2.2 El Enfoque de las Políticas Públicas.....	32
2.3 Ciclo de Construcción de las Políticas Públicas.....	34
2.4 La Evaluación de Políticas Públicas	37
2.5 Tipos de Evaluación de las Políticas Públicas	40
2.6 Normatividad en Materia de Evaluación en México	43
2.6.1 Evaluación de Programas Sociales	44
2.6.2 El Coneval	45
2.6.2.1 Metodología.....	46
2.7. Normatividad en Materia de Programas Sociales en el Distrito Federal	47
2.7.1. Evalúa D.F.....	48
2.7.1.1 Metodología.....	51
2.8 Comparación entre la Metodología de Coneval y Evalúa D.F	52
2.9 Evaluación Diagnóstica	53

CAPÍTULO 3 CONTEXTO GLOBAL DEL PROGRAMA DESAYUNO ESCOLARES	56
3.1 El Surgimiento del Programa	56
3.2 Ejercicio de los Recursos	58
3.3 Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria	60
3.3.1 La Coordinación de la Asistencia Social Alimentaria por parte del SNDIF.....	63
3.4 El Programa Nacional de Desayunos Escolares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)	65
3.5 El Programa de Desayunos Escolares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF)	68
3.5.1 Estructura de la implementación del Programa en el Distrito Federal.....	72
3.6 Mecanismos de Evaluación e Indicadores del Programa de Desayunos Escolares en el Distrito Federal	76
CAPÍTULO 4 EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES DIF-DF	79
4.1 Consideraciones generales.....	79
4.2 Diseño de la Matriz de Indicadores.....	80
4.3 La Matriz de Marco Lógico (MML) del Programa de Desayunos Escolares.....	81
4.4 Evaluación Diagnóstica del Programa de Desayunos Escolares	84
4.4.1 Justificación del Programa	85
4.4.2 Diseño.....	89
4.4.3 Operación	93
4.4.4 Evaluabilidad	98
4.5 Propuestas para el Programa de Desayunos Escolares en el Distrito Federal....	100
CONCLUSIONES	107
ANEXOS	110
BIBLIOGRAFÍA	114

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, tiene como objetivo realizar una evaluación del Programa de Desayunos Escolares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal que se gestó en forma de política social, desde la óptica de las políticas públicas.

Este trabajo de investigación documental, encuentra apoyo en un enfoque de política pública, que enfatiza la identificación de un problema, el cual es la inexistencia de la evaluación del Programa de Desayunos Escolares, y a partir de ahí recurre a la consulta documental de los informes de actividades, en los que se emplea un método comparativo de metodologías de evaluación para generar una propuesta propia de esta última herramienta.

En la investigación, se revisará el período comprendido del 2006 al 2009; sin embargo, el objetivo no es centrarla en los resultados de estos años, sino realizar un diagnóstico sobre el programa que es instrumentado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y en la Ciudad de México por el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en conjunto con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), por medio de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria y en el que es coparticipe la Secretaría de Educación Pública (SEP), todos del Distrito Federal.

Así, la tesis se centra en dos supuestos: el primero es el enfoque de las políticas públicas y, el segundo, la evaluación desde la vertiente del diseño de los programas sociales públicos que se instrumentan en el Distrito Federal. Otro de los propósitos del trabajo es analizar el Programa de Desayunos Escolares, para comprender la viabilidad y la contribución de las potencialidades de una política pública en un sector desfavorecido de la población capitalina.

El tema a tratar cobra relevancia, debido a que en la capital del país se tiene una larga historia de implementación de programas y políticas públicas

instrumentadas por los diferentes gobiernos del Distrito Federal, orientadas a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, sobresaliendo las acciones encaminadas a la solución de los problemas relativos a la pobreza alimentaria, de la que se deriva la desnutrición en diversos grupos sociales del Distrito Federal.

En la ciudad de México, desde el año de 1929, se han distribuido desayunos escolares a la población infantil que asiste a las escuelas oficiales de los niveles preescolar y primaria, los cuales en un inicio formaban parte de la asistencia social casi caritativa del gobierno, para posteriormente convertirse en un programa que, en la actualidad, es considerado como uno de los programas sociales pilares del Gobierno del Distrito Federal, que busca resarcir una problemática tan constante como es la desnutrición infantil.

Por esta razón, es que mediante el uso de los programas de asistencia social, se ha hecho frente a ésta seria problemática que aqueja a los niños y niñas de escasos recursos, o bien, a los que por otras circunstancias no desayunan en sus hogares, en detrimento de su salud y desempeño académico.

Así pues, con el propósito de favorecer el sano desarrollo intelectual y físico de los niños y niñas en el Distrito Federal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal (DIF-DF), se encarga de otorgar un complemento alimenticio que enriquezca su dieta diaria, previo a su asistencia a las aulas, siendo ésta la principal razón para la aplicación del Programa de Desayunos Escolares.

Otros argumentos a favor de las acciones y actividades derivadas del Programa de Desayunos Escolares, son que al otorgar las raciones alimentarias, también se apoya la economía familiar de los capitalinos, se evita la deserción escolar, se combate la desnutrición, se elevan las capacidades intelectuales de los estudiantes y, por último, se contribuye a la sana alimentación de los niños de la ciudad.

En otro orden de ideas, al tenerse evidencia de que el Programa de Desayunos Escolares ha sido utilizado desde la década de los años veinte, resulta difícil de creer que a la fecha, ningún órgano público a nivel federal ni local, e incluso el propio DIF-DF, cuente con información sobre sus resultados o se tengan evaluaciones recientes del programa en sus archivos.¹

Por lo anterior y debido a la falta de evaluaciones respecto al Programa de Desayunos Escolares en el Distrito Federal, de cualquier tipo (a priori, a posteriori, de diseño, de operación, de resultados, diagnóstica o de impacto) es que se plantea el presente trabajo de investigación, para efectuar una aportación teórica, metodológica e integral sobre el tema que nos ocupa.

Es necesaria la evaluación del Programa de Desayunos Escolares para revisar su marco general de explicación y estructura, con lo que se verifique y compruebe, que cada una de las etapas que lo conforman se encuentra funcionando correctamente y, en caso contrario, se detecten las fallas y se propongan soluciones.

Ahora bien, con el fin de darle un marco más propio al tema de las políticas públicas y el Programa de Desayunos Escolares, esta tesis parte con un primer capítulo que incorpora una gama de aportaciones teóricas, conceptuales y jurídicas, de las cuales partiremos para examinar los supuestos relevantes para el estudio del enfoque de las políticas públicas, lo que permitirá tener la teoría respecto al tema de estudio, para su posterior aplicación.

El capítulo uno pretende incorporar la conceptualización de los supuestos a que se refieren los conceptos de Estado, Gobierno, Sociedad Civil, Administración Pública, Política Social, Política Pública, Programa Social y Evaluación, con la intención de determinar las plataformas del análisis que fortalezcan el marco de referencia de las Ciencias Políticas y la Administración Pública.

¹ Véase anexo 1.

El propósito de este capítulo es señalar a los autores que, con sus aportaciones, favorecieron la integración de los conceptos que dan pie a la comprensión del panorama de los marcos de referencia de las acciones gubernamentales realizadas para cubrir las necesidades cotidianas básicas de bienestar social, orientadas a la solución de las problemáticas sociales y de las cuales se desprende el Programa de Desayunos Escolares del DIF-DF.

El capítulo dos está dedicado a analizar de manera general, los aspectos referentes al enfoque y evaluación de las políticas públicas y de los programas sociales, con el propósito de elaborar un panorama global, acerca del ciclo de las primeras, para posteriormente enfocarse a la etapa de la evaluación, a fin de que se justifique la aplicación del programa bajo el enfoque de las políticas públicas.

Asimismo, se examinará el marco jurídico legal, que norma la aplicación de la evaluación en nuestro país, así como las leyes que regulan los programas sociales en el Distrito Federal; consecuentemente, se explicarán los rasgos de las instancias competentes de realizar la evaluación de los programas sociales a nivel nacional a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y, en el Distrito Federal, por medio del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF).

Además, se revisarán sus metodologías de evaluación y se puntualizarán sus principales diferencias, para concluir con la evaluación diagnóstica señalando sus principales características y funciones, para apoyar el estudio del tema.

En el capítulo tres se realizará una apreciación más profunda acerca del Programa de Desayunos Escolares, exponiéndose brevemente sus antecedentes y el origen de los recursos que se destinan al programa; conjuntamente, se explicará en qué consiste la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), y la manera como se desarrolla la coordinación de la asistencia social alimentaria por parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

Posteriormente, se describirán las características que presenta el Programa de Desayunos Escolares, tanto a nivel Nacional como en el Distrito Federal, para continuar con la explicación de la estructura de implementación del programa mencionando sus principales aspectos que lo conforman; por último, se revisarán los mecanismos de evaluación e indicadores que permiten dar seguimiento a los avances del programa.

Para terminar, el capítulo cuatro comprende la parte sustantiva de la tesis, al exponer el desarrollo de la evaluación realizada al Programa de Desayunos Escolares, pues muestra los elementos metodológicos y prácticos, a fin de conocer cada uno de los rubros que inciden en las acciones emprendidas por las dependencias públicas y de gobierno del Distrito Federal encargadas de ejecutarlo.

Enseguida, se realizará la evaluación diagnóstica, un ejercicio para acercarnos minuciosamente a la composición, diseño, normas y todas las demás cuestiones que permean la actuación del programa y que incluye la justificación, el diseño, la operación y la evaluabilidad del programa.

Por último, se esbozan algunos caminos posibles para mejorar las evaluaciones de los programas sociales de asistencia alimentaria de la ciudad de México, por lo que se propone un modelo de cuestionario que sirva como base para las futuras evaluaciones de los Programas de Desarrollo Social, que favorezcan las acciones que coadyuven a la construcción de políticas públicas transparentes y eficientes.

CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Este primer capítulo presenta una serie de conceptualizaciones que parten de diversas teorías, categorías o enfoques que se han empleado, para el estudio de las ciencias sociales, la teoría política, la sociología y en algunos casos particulares desde la óptica de la Administración Pública.

El efectuar una definición de lo que atañe en principio a Estado, Gobierno, Sociedad civil, Administración Pública, Política Social, Política Pública, Programa Social y Evaluación, es con la intención de determinar las plataformas del análisis que permitan el estudio detallado de los elementos relevantes, de los cuales se desprende el Programa de Desayunos Escolares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, en adelante DIF-DF.

Otra finalidad es la de proporcionar un panorama o marco de referencia, sobre los conceptos esenciales, tanto de las acciones gubernamentales realizadas para cubrir las necesidades básicas de bienestar social, que se utilizan en un medio, en el cual, día a día se generan cambios acelerados y vertiginosos, ocasionando la alteración de las instituciones públicas y la manera en que se ponen en marcha las acciones del gobierno, orientadas a atenuar las problemáticas sociales.

Para ello, en las siguientes líneas, se definirán los temas relacionados con esta temática de la investigación, y su posterior relación con la aplicación del Programa de Desayunos Escolares del DIF-DF.

El Estado Mexicano, en sus distintos periodos presidenciales y respectivos gobiernos, emprendieron la aplicación de políticas públicas, enfocadas a favorecer la política social, con las que lograron distinguir y caracterizar cada sexenio presidencial por el nombre de su política social y, cuya principal intención, era

coadyuvar a las familias que se encontraran en situación de pobreza, con lo que el gobierno tendría intervención económica y social, encaminada a fortalecer el Sistema Político Mexicano.

En este capítulo nos centraremos al tema de los programas sociales que se encuentran inmersos dentro del ámbito de la política social, para posteriormente adentrarnos en el tema de la evaluación, sobre todo en lo que concierne a la evaluación de los programas sociales desde una perspectiva integral.

El Distrito Federal es una entidad peculiar; pues tiene una doble condición, por un lado, es la capital de la República Mexicana, y por otro, es uno de los puntos estratégicos del progreso económico del país, lo que lo ha convertido en el eje del desarrollo económico, como resultado de que su “Producto Interno Bruto Estatal (PIB) en miles de pesos en el año 2009, representó casi una cuarta parte del total nacional con 1,444,162,779 de 7,977,299,703 del PIB nacional” (Inegi, 2010) pese a esto, la ciudad sufre un serio desequilibrio social.

A lo largo del siglo pasado, la ciudad de México experimentó un constante crecimiento tanto territorial como demográfico; “su población pasó de alrededor de 1.2 millones de habitantes en el año de 1930, a 8,851,080 millones en 2010” (INEGI, 2010). Actualmente, el Distrito Federal está organizado en 16 delegaciones políticas y es la segunda entidad más poblada del país, después del Estado de México.

La ciudad de México “es una megalópolis que ocupa por su tamaño, el tercer lugar a nivel mundial” (Anónimo, 2009) y “el segundo en América Latina” (Anónimo, 2006). Como toda gran urbe, experimenta problemas relacionados con la dotación de servicios públicos, y políticas públicas que en ocasiones resultan insuficientes; de las que se demanda cubran ciertos niveles de calidad, que su distribución sea realizada en forma oportuna y equitativa entre la población que requiere ser

atendida o favorecida, a través de los programas sociales o ayudas gubernamentales.

1.2 EL ESTADO

Existe un amplio debate en torno al término Estado debido a que se encuentra entre los temas más estudiados y discutidos de las Ciencias Sociales y la Teoría Política, aunque cabe destacar, las diversas líneas de interpretación en lo que respecta a este concepto.

La palabra Estado viene del latín *status* que significa condición, poder u oficio, y era utilizada para referirse a las facultades del gobernante (potestad, dignidad, ingresos, etc.); por esta razón, se define como: “una comunidad política desarrollada de un fenómeno social, donde Estado es un ente jurídico supremo, que no es visible aunque palpable, en los sujetos sometidos a un orden jurídico establecido que nos limita y reconoce derechos” (Anónimo, 2010).

Con lo anterior, se establece el carácter de superioridad que ejerce el Estado, ante los diversos grupos sociales, y expone su facultad para ejecutar las acciones que propicien el control de la comunidad, entendido como un ente capaz de autoregularse.

Quizá una de las más conocidas definiciones analíticas previas del Estado, es la proporcionada por Francisco Porrúa Pérez, el cual lo refiere como: “una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica” (2006: 26-28).

Esta definición engloba los tres aspectos más importantes que caracterizan al Estado: el territorio, un marco jurídico y la población. En las siguientes líneas, se

citaran diversos autores y sus conceptualizaciones respecto al término Estado, a fin de contribuir con el análisis y vislumbrar sus aportaciones a este tema.

Uno de los principales autores es Nicolás Maquiavelo, por ser quien introdujo la palabra en su sentido moderno en el vocabulario de la política. Para él, “el Estado es un artefacto, una obra de arte creada por la habilidad y el genio de los políticos. Siendo la finalidad de sus escritos políticos enseñar las reglas básicas de ese arte” (citado en Dietrich, 2010). Su principal obra, El Príncipe, da importantes estrategias en base a ciertos criterios específicos sobre la adquisición, control y manejo del poder.

Otra perspectiva, es el Estado "como el orden de las clases y fuerzas sociales que se buscan reproducir en el poder político a través las instituciones políticas y sociales gubernamentales y no gubernamentales, mediante instrumentos de coerción, dirección y administración” (Toledano, 1994:17). En ésta definición se enfatizan las relaciones de dominación de carácter sociopolítico.

Desde el punto de vista de Thomas Hobbes, el Estado surge como resultado de un pacto o contrato, que denominó tratado de paz, en donde el hombre tiene como características, ser egoísta y antisocial por naturaleza, con la tendencia a satisfacer sus propios intereses, aún en perjuicio de sus semejantes, sin embargo, el individuo cede parte de su libertad a una entidad superior, que es capaz de evitar la confrontación entre los diferentes intereses individuales, para evitar se genere un conflicto social.

Una definición concreta sobre Estado, es la que lo señala como: “una comunidad política sistematizada a través de una estructura organizada de poder, ligada por intereses, que tiene la finalidad de mantener o garantizar la armonía y la paz social; mediante una base jurídica y equitativa entre los hombres (sociedad) para lograr su bienestar” (Moya, 1977:17).

Probablemente la definición más clásica de Estado, fue la citada por el jurista alemán Hermann Heller que define al Estado como una "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial"(1998:142).

En este sentido, queda expuesta la idea de que el Estado, requiere de distintos factores que adheridos instrumenten acciones que regulen el comportamiento de los individuos que se encuentren sujetos a las normas que establezca el Estado.

Ciertas corrientes sociológicas sostienen que "la interacción, es el elemento que constituye la unidad política del Estado. Sin embargo, cuando el Estado es considerado una unidad, el criterio de unidad, es sin duda, muy diferente al criterio de la interacción social" (Instituto, 2004:815).

A continuación, se abordará lo que se conoce como Estado Moderno, entendido como una organización política, que surge en el Occidente de Europa, caracterizado por ser un sistema político, separado de la actividad social con soberanía, la cual recae en el pueblo, y cuyo ejercicio de poder se otorga a la clase política, casi siempre electa, estableciéndose en forma de instituciones político- jurídicas.

La definición de Cerroni para Estado moderno lo refiere como "el sistema político representativo y por tanto, separado de las actividades socioeconómicas que constituyen la sociedad civil, que se compone en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico, que ve el nacimiento de la nación como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural" (1992:127).

En este respecto, la sociedad civil se encuentra integrada en una organización social, donde los individuos no se encuentran políticamente vinculados a una categoría social determinada, ya sea en partidos políticos, grupo de interés, o en

alguna corriente ideológica, etc., porque se encuentran dotados de movilidad social, por lo cual, no hay un vínculo entre éstos con el grupo.

La interpretación acerca del concepto de Estado que desde mi punto de vista sintetiza los elementos más representativos, y que resulta de la aproximación teórica realizada por la rama del derecho, es la que lo señala como la unión de tres elementos: un Estado se compone de un territorio, su marco jurídico y la población, considerándolo como el encargado de ejercer la cohesión social y de tener el poder coercitivo, para mantener el control en la sociedad.

Por estas razones, el Estado es quién hace cumplir la Constitución, aplica las sanciones, representa a los nacionales, celebra los tratados internacionales, en suma, es el titular de los derechos y obligaciones, que posee una característica específica, sin la cual, es privada de su carácter de Estado: la soberanía.

Cuando este “superior común, es la instancia suprema, dicha comunidad es un Estado, una sociedad jurídica independiente, y lo consigue salvo que la generalidad de sus miembros se encuentren en un hábito de obediencia a un superior común determinado, los órganos del Estado, los gobernantes legítimos” (Instituto, 2004:817).

1.3 EL GOBIERNO

Al respecto, conviene decir que el término de gobierno, ha adquirido diversas connotaciones en el estudio de la Teoría Política y de las Ciencias Sociales, su importancia deviene por el apego que tiene al término de Estado y por las consideraciones que a continuación se expresan.

En el estudio de la noción del término gobierno, diversos conceptos se han destacado, aproximaciones que buscan darle sentido y definición de lo que le concierne, y al cual, se le han incorporado supuestos tales como: burocracia

política, grupo gobernante, clase política o élite estatal, autoridad política, lo cierto es que algo de todo esto, configura al gobierno.

Desde un lenguaje político, se puede definir al gobierno, “como el conjunto de las personas, que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una cierta sociedad, estando ordinariamente institucionalizado, normalmente asociado a la noción de estado” (Bobbio, 2007: 710).

El gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado Estado.

Gobierno, por tanto, adquiere significados diversos que pueden aludir a la forma de organización global de un Estado o régimen político; la acción misma de elaboración de las políticas públicas o la organización institucional, donde reside la autoridad formal del Estado.

Por tanto, gobierno es el que planea y ejecuta la política que mantiene al sistema, es el gobierno en acción, como sostiene Wilson, que hace referencia al ejercicio del poder a través de los órganos que le permiten el acceso al poder público.

Otra definición más reciente, de acuerdo a las características particulares y específicas de la política mexicana -independiente del sentido analítico- es la que se refiere al gobierno como: “la organización pública que, a través de mecanismos de dirección y dominación, tiene capacidad de influir en la contienda política y en las relaciones entre el aparato gubernamental y la sociedad civil” (Cerroni, 1992: 127).

Es así como se le atribuye la conducción de la política general del país, pues se le considera el órgano de poder, al que la Constitución, le ha conferido el Poder Ejecutivo sobre una sociedad, representado ya sea por un Presidente o Primer

Ministro; además de los Ministros, Secretarios de Estado y otros funcionarios, quiénes tienen en sus manos la dirección de estos órganos de poder.

Asimismo Jiménez Castro señala que gobierno: “es la integración de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Estado, es decir, el Gobierno es la parte estructural del Estado” (1987:43).

Según Giovanni Sartori, infiere que el gobierno tiene una doble acepción: por un lado designa tanto a los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace aquélla posible.

La principal diferencia entre Estado y gobierno, es que el Estado permanece idéntico e inalterable frente a los sucesivos gobiernos; y el gobierno, es el conjunto de órganos e instituciones rectores del Estado, que expresan el poder estatal mediante el orden jurídico.

Una definición acertada al respecto es la de Montagut, al identificar al gobierno como uno de los principales actores, en proporcionar todas aquellas demandas que se asocian con el desarrollo social.

Por consiguiente, el término gobierno desde mi punto de vista, son todas las instituciones u órganos administrativos, políticos y sociales, que se encuentran al servicio del Estado, con la finalidad de proporcionar a los ciudadanos los servicios que ofrece la administración pública.

1.4 SOCIEDAD CIVIL

Este concepto a lo largo de la historia, debe a los jusnaturalistas su evolución, tales como Rosseau, Hegel, Marx y Gramsci; hoy en día, se encuentra estrechamente vinculado al Estado, por tanto, se entiende sociedad civil dentro del

ámbito de las relaciones humanas, entre grupos y clases sociales, las cuales se desarrollan fuera de la competencia de las relaciones de poder, que caracterizan a las instituciones públicas y al mismo Estado.

En el lenguaje de hoy, se entiende a la sociedad civil, “como la esfera de las relaciones entre individuos, grupos y clases sociales, que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales” (Bobbio, 2007: 1523).

Por lo que se puede decir, que la sociedad civil es representada como el escenario de los conflictos de los diferentes rubros económicos, ideológicos, sociales y religiosos, siendo el Estado, el que tiene la tarea de darles atención, ya sea, resolviéndolos, mediándolos o suprimiéndolos.

“La existencia de una sociedad civil diferenciada de la sociedad política es un prerequisite para la democracia. Sin ella, no hay Estado legítimo” (Touraine, 2006: 65). A su vez el filósofo y sociólogo Jürgen Habermas, plantea que la sociedad civil tiene dos componentes principales:

Por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema.

Y por otra parte, estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, que se convierten en las nuevas demandas sociales, a su vez que vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados.

En la actualidad, la sociedad civil se encuentra integrada por todos los grupos de participación social, que se involucran en la toma de decisiones del país o se

encuentran representadas en los grupos de participación ciudadana de la sociedad, ejemplos de estos son los medios de comunicación masivos, los partidos políticos, las escuelas y universidades, los institutos de investigación científicos ó sociales, los sindicatos, la iglesia entre muchos otros que convergen en nuestro país.

Lo cierto es que la sociedad civil, es la base de la que parten las demandas, respecto de las cuales, el sistema político está obligado a dar respuestas; o como el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales que se dirigen hacia la conquista del poder político.

Al final, los diferentes programas sociales que son instrumentados por el Estado, a través del gobierno, tiene repercusión directamente sobre la sociedad civil, ya que es a ésta, a quien van dirigidos, con el propósito de mejorar las condiciones y la calidad de vida de todos los grupos que la conforman, para beneficio de cada uno de ellos.

1.5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para la acepción del término de Administración Pública, existen diversos criterios relacionados con su definición, en virtud de esto, una de las más frecuentes es aquella que la interpreta como la rama ejecutiva del gobierno, a través de la cual, se materializan las políticas de Estado.

La palabra administrar proviene del latín *ad-ministrare*, *ad* (ir, hacia) y *ministrare* (servir, cuidar) la cual tiene relación con la actividad que llevaban a cabo los ministros romanos en la antigüedad.

Con el término Administración Pública, “se intenta designar en un sentido amplio, el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta

persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal” (Bobbio, 2007: 12).

Razón por la que la Administración Pública, debe contar con una serie de estrategias que le permitan elegir y realizar de la mejor manera, la toma de decisiones acerca de los problemas que serán atacados y que con la formulación de políticas públicas adecuadas, den atención a las necesidades de la población a quien van dirigidas.

Jiménez Castro, concibe a la Administración Pública como: “la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican” (1987:39).

Siendo así que se entiende como un vínculo factible, para hacer más coherentes las medidas que adopta el Estado y que permite ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales, que son necesarias para la aplicación de las leyes y normas.

Omar Guerrero por su parte, señala desde el punto de vista de la Administración Pública del estado capitalista, que la “administración pública constituye un fenómeno concreto, con un objeto de estudio específico identificable y definible. Que su objeto de estudio consiste en la mediación entre el Estado y la sociedad. Es por este hecho, un fenómeno identificable y definible” (1988: 214).

Por lo tanto, “es un elemento estratégico para el desarrollo de la sociedad, que responde a un modelo que propicia los cambios políticos, económicos, sociales y culturales” (Muñoz, 1997) que conlleven al progreso nacional.

La Administración Pública cuenta con ciertos atributos, desde lo funcional, es considerada como una actividad-objetivo, esto es, cuando se encuentra

condicionada por los objetivos y como organización cuando está dirigida a asegurar la distribución y la coordinación del trabajo para una finalidad colectiva.

De la extensa gama de acciones, que le interesan a la sociedad, la Administración Pública, comprende tanto a las actividades de gobierno que desarrollan los poderes de decisión y de mando, además de aquellas de auxilio inmediato para el ejercicio del gobierno, y las de actuación de las finalidades públicas, que son las que señalan las leyes y los actos del gobierno, en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales en la vida del país.

1.6 POLÍTICA SOCIAL

El alcance de los conceptos de política social, han sido estudiados por un sinnúmero de autores, y debido a la problemática que enfrentan por desarrollar un solo concepto ocurre que son debatidos y problematizados, incluso en los organismos internacionales, los cuales difieren en las metodologías que emplean para medir la pobreza y las variantes conceptuales que se utilizan para abordar al concepto de política social.

De ahí, que se puede denominar desde una perspectiva global a la política social, como el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objetivo principal es regular las relaciones de la sociedad y el Estado.

Por política social se entienden: “las normas que rigen las medidas que los gobiernos toman para atender, en mayor o menor medida las necesidades principales de las diversas capas sociales de menores ingresos y que, de algún modo implican una redistribución del ingreso” (Servitje, 2010).

Siendo así que se replantea a la política social como la asignación de recursos públicos destinados a fines colectivos, con un perfil que implica restablecer las

capacidades del Estado para intervenir, pero además, para coordinar esfuerzos del resto de la sociedad.

Normalmente la manera en que se desarrollan las políticas sociales, es canalizando los recursos (gasto social) y los medios, para el mejoramiento o en su caso, el incremento de los servicios de educación, salud y alimentación que el tejido social requiere de manera inmediata. Hoy su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría en las condiciones materiales y la forma de vida de la población.

Las áreas principales de la política social, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) son: educación, salud, seguridad social, agua y alcantarillado, vivienda, urbanismo, relaciones laborales, promoción y acción social.

En los últimos años, ha cambiado radicalmente la percepción de los alcances de la política social. Actualmente; se le considera como una herramienta fundamental para el desarrollo humano y el crecimiento económico sustentable, razón implica la elaboración de planes para la acción futura, sobre los recursos e instituciones sociales.

La política social oficial en México se ha desarrollado con múltiples matices a lo largo de la historia, y se han utilizado mecanismos para impulsar la inserción social como son: la universalidad, la focalización y la integralidad de la política.

Hay otro aspecto, respecto a la política social de México pues ha sido un importante instrumento gubernamental, cuyo objetivo ha sido, el de lograr mejorar las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población.

Se puede decir que la política social mexicana, se compone de una serie de acciones, que tienen que ver con arreglos interinstitucionales e

intergubernamentales, donde el Gobierno Federal, ha sido el que ha llevado la directriz para la atención de los grupos poblacionales que viven en condiciones de vulnerabilidad en los diferentes estados de la República.

En lo que se refiere al combate a la pobreza, la federación ha centralizado las acciones para su atención en los diferentes espacios locales, sin embargo, el Gobierno de la Ciudad de México, a su vez, ha instrumentado programas sociales para beneficiar a la población más vulnerable que requiere de apoyos y asistencia social.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta la dimensión y el alcance del Programa de Desayunos Escolares, es claro que pueda considerarse su contribución para ámbitos con tintes electorales en los que se busque la conservación del poder por medio de los votos, de ahí la importancia que parece otorgársele a su control y manejo centralizado por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

1.7 POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro de la ciencia política y la sociología política, el análisis y estudio de las políticas públicas son un tema reciente, aunque en los últimos años, su estudio se ha acrecentado, esto es notorio, en la gran cantidad de enfoques y libros que han surgido en la literatura contemporánea al respecto.

Cabe señalar, que aún no hay un consenso claro, respecto a una única definición sobre las políticas públicas, por su parte, Aguilar Villanueva ofrece la premisa de que: "la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales" (1992:10).

Este mismo autor señala que se trata de: "una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos" (Aguilar, 1992:9).

Por consiguiente, las políticas públicas son los instrumentos con los que las instituciones públicas, pretenden solucionar las necesidades de la población, de manera que queden cubiertas, de la forma más satisfactoria que sea posible.

Por *policy*, que se plantea traducir como políticas públicas o por el término de política seguido de un adjetivo (social, pública, económica, etcétera), hacemos referencia a la acción pública, al aspecto programático de la acción gubernamental, siendo Harold D. Lasswell (2007) el autor del término de *policy* en 1951.

Podemos decir que las políticas públicas son: "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo el gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (Tamayo, 1997: 281).

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden deducir, como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público, detecta la existencia de un problema, que por su importancia, merece su atención y que concluye con la evaluación de los resultados; que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

Una perspectiva más estricta es la que entiende por políticas públicas –en plural- a un cierto tipo de acciones estatales calculadas, con continuidad en el tiempo, que tienen por objetivo el cumplimiento de metas predeterminadas y que implican por tanto, programación y especialización técnica en grado también variable, según la actividad afectada y el sistema estatal de que se trate.

Ello es lo mismo que hablar de “la intervención del Estado, en el funcionamiento social, la cual depende de que la administración pública perciba un determinado problema en los límites del marco de acción, flexiblemente determinado por las características del sistema político” (Hernández, 1987:23).

Otra definición es la que señala a las políticas públicas, como las que se encargan del estudio de las acciones de gobierno, además de que son realizadas por las autoridades públicas, en el ejercicio de sus funciones, dentro de la sociedad, aunque para su diseño e implementación técnica se necesite del apoyo de otras disciplinas.

El buen funcionamiento de la políticas públicas de desarrollo social, es posible cuando se logran vencer obstáculos de tipo político y fiscal, que permitan una mayor cooperación y coordinación, entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, la visión compartida de los estados y la Federación, acerca de las mejores prácticas para la elaboración de los principales programas sociales redundarán en una política social más eficiente.

Por otra parte y con el fin de clarificar un poco más la naturaleza y límites de la política pública, es necesario abordar algunas características, que la ubiquen como tal, y nos permita diferenciarla o distinguirla de la política gubernamental "generalmente se le atribuyen las siguientes características un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social" (Ives, 1992: 90-91).

Con respecto a la primera, se dice que la actividad pública se identifica bajo la forma de un contenido, es decir, se movilizan recursos de todo tipo para que generen resultados, éstos son los que el analista examinará como un problema de investigación.

El segundo, un programa, señala que la política pública, no es un acto concreto considerado aisladamente, sino que detrás de una actividad, existen otras o un marco más general en donde se integra esta actividad.

La orientación normativa, supone que la actividad pública no es el resultado de respuestas aleatorias, y su finalidad es seguir un lineamiento que el decisor no puede dejar de asumir.

La política pública se define también por un factor de coerción, éste posee una legitimidad que es la autoridad legal; contener o sujetar la actividad pública, deriva de la naturaleza autoritaria que tenga el actor gubernamental.

Asimismo, también se definirá por su competencia social, o sea, por los actos y disposiciones que afecten la situación, los intereses y el comportamiento de los individuos o grupos que forman el campo de la acción gubernamental.

Por lo tanto, la diferencia sustantiva entre una política pública y una gubernamental, se encuentra en el nivel de participación social y la identidad que se logre, entre los objetivos de las políticas, con las necesidades y demandas sociales.

Las políticas públicas no son una ley o institución, el Estado o un funcionario, es un conjunto de elementos y un proceso; sin embargo, es necesario tener precaución ya que no hay una política exitosa, sin recursos adecuados, en donde el Plan Nacional de Desarrollo, es sólo la formulación de una política.

Es decir, política pública es igual a un conjunto de ideas que se ponen en marcha a través de las instituciones públicas con recursos materiales, financieros y humanos y, la ley exclusivamente es el esqueleto de la política pública. Las políticas públicas son el resultado de interacciones múltiples con pocos o muchos actores sociales e instituciones en sus diferentes fases.

1.8 EL PROGRAMA SOCIAL

La conceptualización de lo que se refiere a programa social, implica una amplia discusión, debido a que la definición de programa social, se encuentra entre dos posiciones extremas, de las cuales se establecen una diversidad de conceptos y posturas ideológicas.

Hay autores como Franco –Cohen, Stahl, Maingon, Méndez C., entre muchos otros que han definido estos dos extremos, denominándolos como la Tesis Universal y la Tesis del Particularismo; estableciendo que la principal distinción entre ambas es que se basan concretamente en el tipo de impacto sobre la población a beneficiar con las acciones que realiza el programa social.

Por un lado, la tesis universalista, entiende que los ciudadanos que tengan cierta condición o cumplan ciertas características serán beneficiarios del impacto del programa social. Debe entenderse aquí, que el beneficio está dirigido a todos los integrantes de una población que mantengan una o varias características específicas.

Por su parte, la tesis del particularismo, se distingue por un aumento en la selectividad de la población a beneficiar, o sea que aunque exista una población con una característica específica como ejemplo la pobreza extrema, no significa que los integrantes de esa población serán en su totalidad atendidos.

En este sentido, el llevar a cabo la focalización del impacto de un programa social, de acuerdo a esta tesis, tiene como fin maximizar la utilidad social neta del programa, ejecutando los programas de atención social con el mínimo gasto posible, por lo tanto, no es ilógico pensar que si se atiende a menos usuarios por la focalización, entonces, será más alta la utilidad social neta.

Ya sea por la mala administración, instrumentación u operación de los programas, la apatía de los gobernantes o bien por las condiciones económicas que se han presentado, en nuestra ciudad, el Gobierno del Distrito Federal se ha visto en la necesidad de implementar programas sociales, que minimicen las carencias de algunos sectores en la población.

Los gobernantes capitalinos y sus respectivos gobiernos, frente a este reto, han asumido una actitud caritativa y paternalista, en la forma del combate a la desnutrición y la pobreza, e incluso en ocasiones, pareciera que han tomado las riendas de la beneficencia pública, pretendiendo que podrán dar respuesta a todos los problemas sociales.

Los programas sociales fundamentalmente, son acciones tendientes a satisfacer las urgencias de la ciudadanía, que buscan resolver las demandas y problemáticas presentadas en cada campo específico, dentro de las competencias del gobierno; existen también problemas, que en ocasiones, se presentan en los programas sociales como son: el desperdicio en la utilización de los recursos materiales, financieros y humanos, así como la falta de evaluación de los resultados obtenidos.

Las instituciones encargadas de ejecutar dichos programas, deberían ser visualizadas, con características similares a la administración de empresas, lo que implicaría que deberían de brindar un servicio con cierto grado de calidad en las prestaciones y el ejercicio de los programas, por ello, es indispensable un control activo y dinámico de la gestión de los programas.

1.9 LA EVALUACIÓN

En la delimitación del campo de análisis de las políticas públicas, se incluye la evaluación de programas en un sentido amplio, entendida como toda forma de valoración de la acción colectiva pública que pueda darse en un sistema político.

En este trabajo, sin embargo, la palabra evaluación tiene un significado más específico, ya que se refiere a una especialidad dentro del análisis de las políticas públicas y de los programas sociales pues el interés es realizar una evaluación al programa de desayunos escolares.

Evaluar es “un sistema sistemático, metódico y neutral, que hace posible el conocimiento de los efectos de un programa, relacionándolos con las metas o propuestas planteadas por el mismo programa, así como los recursos movilizadas para lograr el objetivo, meta o fin” (Ridh, 2010).

En este sentido Stufflebeam, menciona que la evaluación es un proceso que facilita la identificación, la recolección y la interpretación de informaciones útiles a los encargados de tomar decisiones y a los responsables de la ejecución y gestión de los programas.

Mientras H. Moreno señala que la etapa de evaluación: “es distinguible porque para estimar y juzgar acerca del impacto inmediato y mediano de una política es lógicamente necesario que se refieran resultados parciales y totales a los objetivos y metas señalados. Se requiere del cumplimiento de al menos un ciclo, para que la política pueda evaluarse” (1993:19).

Algunos de los problemas que presenta la evaluación van desde la no jerarquización de los fines o multiplicidad de ellos, la confusión entre causa y efecto, la difusión de los impactos hasta la resistencia organizacional e individual a ser evaluados y la presencia casi siempre de varios actores-evaluadores, estos

problemas intrínsecos de la evaluación, la convierten en un tema difícil de tratar donde pocos son los que realmente quieren profundizar.

La evaluación ha ido ganando espacio y relevancia en los distintos escenarios de la administración pública, así como en el sector privado, por lo que en la actualidad, se ha convertido en una herramienta imprescindible en todo proyecto, en el que se desee conocer su funcionamiento, centrando la atención principalmente, a los resultados de las acciones emprendidas de forma clara y transparente.

La utilidad de la evaluación es producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión, aprendiendo de los éxitos y los fracasos. Desde este punto de vista, “la evaluación es un recurso fundamental para detectar problemas de eficacia –evaluación de impacto-, de eficiencia –evaluación de rendimiento- y de gestión del programa –evaluación de implementación” (Tamayo, 1997:288).

En la evaluación, paralela a la implementación, el elemento de la legitimidad de los evaluadores y de la evaluación misma, cobra más importancia que la realización de los objetivos concretos del programa, es un proceso de diálogo continuo y repetitivo.

Por lo anterior, es condición indispensable de la evaluación que ésta pueda hacerse pública y ser publicable. Sin este elemento de transparencia, la evaluación será interpretada como un acto de arbitrariedad que difícilmente será aceptado por los beneficiarios de la política y por los actores.

Resulta importante ya que este proceso permite integrar las experiencias obtenidas, de tal manera que contribuyan con la retroalimentación para el aprendizaje tanto de los aciertos como de las fallas y se facilite el replanteo de los

aspectos que durante la evaluación, mostraron deficiencias o requieran de ajustes, para que se obtengan mejores resultados.

En la actualidad, la evaluación se considera como:

Una actividad indispensable para determinar el buen gobierno y la gobernabilidad, que se desarrolla en medio del diálogo político y la deliberación. Por lo tanto, los evaluados (el gobernante), los evaluadores (los actores involucrados en el proceso de evaluación), y el público en general (los destinatarios de la política) no actúan con neutralidad frente a la actividad de implementación y evaluación de políticas públicas en derechos humanos; pues no hay implementadores neutrales (Roth, 2002: 53).

No debemos olvidar que la evaluación se efectúa también por la ciudadanía de manera intuitiva y constante y, de esta forma, los empresarios políticos o mediadores de la política, habiéndola colocado en la agenda política de un gobierno, se ven presionados por los cambios electorales y, en algunos casos, por la posibilidad de reelección, lo cual podría afectar el proceso de evaluación e implementación.

Conforme a lo anterior, las coaliciones involucradas en el proceso de elaboración de los planes de acción, su implementación y evaluación, deben prepararse igualmente frente a estos cambios electorales, para observar las ventanas de oportunidad que se abren, de manera que se elaboren estrategias para ejercer presión en obtener mejores resultados y las acciones necesarias que contribuyan a garantizar la democracia.

CAPÍTULO 2 EL ENFOQUE Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.

2.1 CONSIDERACIONES GENERALES

En este capítulo profundizaremos sobre el conocimiento de las políticas públicas y su evaluación, a través de diferentes perspectivas y contribuciones realizadas por los estudiosos del tema, y será por medio de sus nociones y definiciones que se pretende explicar el enfoque de las políticas públicas.

A su vez, se busca ofrecer un breve panorama global sobre la construcción del ciclo de políticas públicas, ahondar en su marco general, saber por qué se dan, cuál es la mejor alternativa a escoger, cómo se logran implementar, y por último cómo se evalúan.

Otros puntos relevantes del capítulo son los que se refieren a qué es y para qué sirve la evaluación de las políticas públicas, cuáles son los tipos de evaluación, se plantea la metodología de la evaluación, a fin de que se justifique la aplicación del programa bajo el enfoque de las políticas públicas.

Por otro lado, se ofrece el marco jurídico legal, que sirve como base para la aplicación de la evaluación en nuestro país y las leyes que rigen los programas sociales en el Distrito Federal, para continuar con el estudio de las instancias en cuyas manos está el hacer cumplir la normatividad en este rubro y se brindan sus campos de competencia.

Por último, se establecerán las metodologías de evaluación, aplicadas por cada uno de los encargados de evaluar los programas sociales, desde sus respectivos rubros y se puntualizarán sus principales diferencias, concluyendo este capítulo con la evaluación diagnóstica, señalando sus principales características y funciones, para apoyar el estudio del tema.

La importancia de este capítulo, es señalar los fundamentos teóricos, jurídicos, metodológicos y técnicos, que posibiliten realizar la evaluación del Programa de Desayunos Escolares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, bajo la visión del enfoque de las políticas públicas.

2.2 EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para desarrollar el siguiente tópico teórico de la investigación, referente al enfoque de las políticas públicas, se puede decir que este nace como un enfoque que se sustenta en la interacción de diversos campos disciplinarios –por ejemplo, la economía, la administración pública, la ciencia política y la teoría de sistemas, según De León (1988).

Hablar sobre los orígenes del enfoque de políticas públicas, es remitirse a la segunda mitad del siglo XX, en ese contexto fue que Nelson y Arellano, añadieron que a partir de la crisis de la Administración Pública, el enfoque de las políticas públicas, el cual surge como producto de la incapacidad para enfrentar los problemas públicos y gubernamentales de la época.

De esta manera, existe una consideración del gobierno como actor privilegiado de las políticas, su campo de actuación y su vinculación al problema de la decisión pública, siendo así que considera al enfoque de las políticas públicas, como un conjunto de métodos, que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades distintas y analíticamente separables.

Tiene un valor descriptivo dentro del entramado político administrativo, en tanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas.

Pero además, la aproximación a la realidad administrativa del análisis de políticas públicas, tiene un valor prescriptivo en el sentido que ofrece un instrumental de análisis, desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno político, social entre otros.

Así pues, el enfoque de las políticas públicas parte de una concepción pluridisciplinaria, en la que la Ciencia Política asume una función predominante, esta perspectiva teórica, encuentra su génesis en Harold Lasswell y será desarrollada desde Francia por Jean-Claude Thoenig y Michael Crozier, desde Gran Bretaña por Lewis A. Gunn y B. W. Hogwood, C. Ham y M. Hill, Robert A. W. Rhodes y J. J. Richardson, en Alemania por F. A. Scharpf y R. Mayntz y desde Italia por Bruno Dente.

Laswell planteó que existen cuatro supuestos que hasta la fecha, han sido parte del enfoque:

- a) Un interés por el modelo completo de los sistemas políticos y sus procesos;
- b) una creencia sobre la importancia de las consecuencias de las acciones gubernamentales;
- c) una lucha por conseguir conocimiento útil a la vez que teórica y empíricamente sensato, y
- d) una convicción de que la democracia importa (Laswell, 2007).

“Estos cuatro imperativos, aunque parecieran contradictorios o ambiguos, han sido los gestores de los conflictos y avances dentro del enfoque de las políticas públicas en la Administración Pública y la Ciencia Política” (Arellano, 1996).

2.3 CICLO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El siguiente tema a desarrollar, será sustentado y explicado bajo la clasificación y perspectiva del Análisis de las Políticas Públicas de Jesús Tamayo (1997:281), según el cual comprende las siguientes 5 fases, a fin de entender el proceso a través del que se genera el ciclo de construcción de las políticas públicas y se divide en:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

La primera etapa del ciclo, es la identificación y definición de los problemas, siendo un punto que muchos analistas de políticas, estudian en segundo plano, pues concentran su atención en la búsqueda y valoración de alternativas de solución, en vez de enfocarse en el problema planteado, a la vez que trata de incorporar a la definición la perspectiva que del problema, tienen los actores políticos y sociales estratégicos.

En síntesis, la definición del problema implica una relevante decisión que influye para el subsecuente desarrollo de la política pública, al minimizar las posibles alternativas que se pudieran considerar. En algunas ocasiones, el fracaso de las políticas públicas se debe a la inadecuada definición del problema, por lo que es importante tener muy claro lo que se pretende combatir.

La formulación de las políticas públicas, es la etapa que capta la atención de los gobiernos y los analistas, por ser en la que se identifica la existencia de un problema, lo define, y se busca actuar sobre él, y así, se comienza con el proceso de elaboración de la política pública, para intentar proveer de soluciones.

Para la formulación de la política se incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de las posibles vías de solución o alternativas para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternas y, por último, la selección de una opción o combinación de ellas.

Esta fase de formulación le corresponde realizarla a los actores políticos, en ellos recae la responsabilidad de tomar la decisión que concrete el diseño de la política que ejecutará el gobierno. Uno de los requisitos necesarios para que una política sea pública, es que debe de estar investida de legalidad, es decir, sólo desde el ámbito político se puede formular una política pública.

La adopción de una alternativa, es decidirse durante el proceso, por la opción que se debe de adoptar, pero no resulta ser una tarea fácil, por lo que conviene dar una recomendación pragmática en tres sentidos, que seamos racionales cuando sea posible, que usemos el incrementalismo lógico cuando sea oportuno y tercero que utilicemos el mixed scanning, modelo que se distingue de los anteriores, pues sirve para efectuar una exploración mixta de la elaboración de las políticas.

Para terminar, los decisores públicos deben de tomar en cuenta, al momento de la formulación, no sólo la racionalidad, también valores de eficacia y eficiencia económica, la viabilidad y legitimidad política, el valor de la sensibilidad democrática, que recomienda tener en cuenta quién gana qué y quién pierde qué con cada alternativa.

Sobre la implantación de las políticas públicas existen varios tipos, como el modelo top-down, de arriba abajo o también conocido como implantación puesta en marcha, en la cual, existen dos esferas: la política que decide y la administrativa que pone en marcha las decisiones, ambas deben permanecer necesariamente separadas y sin líneas de contacto.

Otro tipo es la implantación como:

Proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados, para Pressman y Wildavsky es un proceso que debe considerarse en la fase de formulación, para que determine cuál de los posibles diseños de implantación, reduce los efectos negativos en la gestión conjunta, así como los retrasos, desviaciones del plan inicial, imposibilidad de establecer acuerdos y la paralización de los programas, aumentando las posibilidades de que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados (Tamayo, 1997:302).

La implantación como proceso de ensamblaje, es considerada como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa; se caracteriza en que ninguno de los actores podrá llevar a cabo la implantación en solitario, sino que requerirá de la participación de los demás actores, ya que ninguno cuenta con la totalidad de los elementos que se tienen que ensamblar.

La implantación desde abajo, el modelo bottom-up, se caracteriza por reflejar una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, en la que importa que sea acatada la decisión y que se cumpla en sus propios términos.

“La implantación es lo que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa” (Tamayo, 1997:304).

Por último, la evaluación de los resultados obtenidos, es la fase final del proceso de la política pública y puesto que es un proceso cíclico, significa que también es la primera, en la evaluación, se pueden revisar los análisis de los resultados,

proporcionándonos información sobre el estado de los problemas, con lo que se podría dar origen a una nueva política, su continuación o terminar con la existente.

2.4 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen multitud de razones técnicas, organizativas y de gestión que hacen necesaria la evaluación de las políticas públicas. Warin señala que “la evaluación de políticas no es un simple instrumento técnico, es también un mecanismo político de primer orden. En los sistemas democráticos los productos de la evaluación tienen diferentes utilidades políticas” (citado en Tamayo, 1997:306).

Así podemos enlistar algunas de las utilidades de la evaluación de las políticas públicas:

- a) El control parlamentario de las actuaciones del ejecutivo y sus administraciones.
- b) La presentación de resultados a los usuarios de los servicios públicos y al resto de los ciudadanos.
- c) La legitimación de acciones de rediseño organizativo o de políticas de ajuste de recursos.
- d) El mantenimiento de la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos que participan en el proceso de las políticas públicas.
- e) El reforzamiento –o la destrucción- de la reputación de eficacia, eficiencia y oportunidad de una política.
- F) El reforzamiento de la legitimidad de un tipo de liderazgo y de las oportunidades organizativas de aprobación presupuestaria.

Para Pallares la evaluación de las políticas públicas:

Debe hacerse con referencia a los objetivos establecidos, y tiene como base fundamental los resultados alcanzados, esto en los aspectos previstos como en los no previstos, por lo tanto, es un proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera (Pallares, 1988:141).

En el caso de la evaluación de políticas, el desafío es identificar los errores o las omisiones en la agenda de la administración pública, para generar las reformas que el país requiere y enfrentar las problemáticas sociales, que surgen de fallas institucionales o del gobierno, el cual debe de asesorarse tomando como base la evaluación de los programas y sus resultados.

Para la evaluación de los programas, el reto es establecer la causalidad de sus efectos instrumentados, a través de las políticas públicas y medirlos, además, que se debe revisar lo que comprende el ámbito de la implementación de los programas, es decir, sus procesos.

Bañon y Carrillo (1997), señalan que:

“La evaluación es el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de lo que se ha denominado la eficacia democrática, por lo que el gobierno, debe rendir cuentas sobre las actividades que lleva a cabo, a fin de que se conozca el impacto de sus decisiones y se visualicen los logros que afecten a los ciudadanos y con esto legitimar con resultados sus decisiones”.

Así, la evaluación cumple una función política, ya que brinda a la sociedad un mecanismo para medir el desempeño de las acciones del gobierno, aunque sólo sirva de forma informativa, como parte de la responsabilidad pública, y no implique consecuencias correctivas para los funcionarios, en el caso que una política pública falle, siempre y cuando no involucre responsabilidades por parte de los servidores públicos.

Por otra parte, debido a que la gestión de las políticas, involucra varios niveles del gobierno, resulta necesaria la evaluación, a fin de observar los resultados de cada uno, para que se cuente con información que proporcione conocimientos y permita tener control sobre sus actuaciones y sea transparente el ejercicio de sus funciones.

En otro aspecto, Rossi y Freeman, señalan que la evaluación requiere de “la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización, el diseño, la implantación y la utilidad de los programas de intervención social” (citado en Tamayo, 1997:307) siendo así, que tanto la evaluación como el análisis de las políticas, no son disciplinas autónomas, sino que requieren de otras disciplinas científico-sociales.

El análisis, la evaluación y la investigación, aplicada al proceso de formación de las políticas, no es un lujo, es una necesidad que habrán de afrontar los órganos públicos para asegurar su supervivencia, porque sólo mediante políticas eficaces, que se generen desde el punto de vista del impacto social y de la eficiencia en la utilización de los recursos, se puede legitimar efectivamente, la acción del gobierno.

Como consecuencia, un mayor énfasis en el análisis de la etapa de evaluación, nos permitirá valorar los logros e impactos de la política o programa, con lo que se podrá ver si ésta funcionó o no, o que resultados alcanzó, aunque a veces es necesario que pase un cierto periodo de tiempo para que la política pueda

evaluarse.

Sin embargo, cualquiera que sea el tipo de evaluación que se decida hacer, ésta siempre tendrá que responder a unas preguntas clave, que corresponden a las necesidades de información que sobre determinada política o programa, tengan sus responsables o beneficiarios, de modo que puedan tomarse decisiones.

Para ello, la evaluación debe definir una serie de criterios o puntos críticos a tener en cuenta, para emitir un juicio de valor sobre la acción, algunos ámbitos de las políticas públicas, tienen definidos una serie de criterios estándar, que siempre se tendrán que valorar al analizar sus programas. En otros casos, los criterios responden únicamente a las necesidades de información.

Para garantizar la plena utilidad de sus resultados, deben articularse mecanismos que permitan la integración de los procesos de evaluación, en el conjunto de procesos organizativos para el diseño y desarrollo de la intervención pública.

2.5 TIPOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen diversos tipos de evaluación (Tamayo, 1997:307) que se derivan dependiendo del objetivo que pretendan y se pueden relacionar en términos generales con las distintas etapas del proceso de la política pública y a continuación, describimos brevemente los distintos tipos de evaluación reseñados.

Cuadro 1 Las fases del proceso de la política pública y los tipos de evaluación.

Fases del Proceso de la Política Pública	Tipos de Evaluación
1. Identificación y definición del problema	A. Evaluación anticipativa B. Evaluación de la evaluabilidad C. Evaluación de necesidades
2. Formulación y adopción de una alternativa	D. Evaluación Teoría y diseño E. Evaluación de la viabilidad política/ contexto
3. Implantación de la alternativa adoptada	F. Evaluación de la implantación G. Estudios de seguimiento de programas
4. Evaluación de los resultados	H. Evaluación de la eficacia/impacto I. Evaluación de la calidad

Fuente: Palumbo, 1987. Rossi y Freeman. A1989.

En este sentido a continuación se explicarán brevemente cada uno de los distintos tipos de evaluación reseñados.

A. Evaluación anticipativa: Se encarga de la producción de información para alimentar el proceso de definición del problema y la formulación de las alternativas a través del análisis del contexto político, administrativo, legal, social y económico en el que se va a desarrollar la política pública y en el estudio del problema al que hay que hacer frente, la información que da es de gran utilidad para conocer las conexiones entre la política pública y los factores del entorno en el que habrá de operar.

B. Evaluación de la evaluabilidad de la política: Se realiza un primer análisis, breve y de recursos limitados, sobre la filosofía, los elementos y los instrumentos de la política, su finalidad es descubrir los eventuales puntos débiles del diseño de la misma y ofrece información para la puesta en marcha de una evaluación más profunda tiene como característica la escasez de recursos.

C. Evaluación de necesidades: Sirve para conocer a profundidad el problema que la política pretende eliminar o mitigar, trata de delimitar los límites y características esenciales del problema, su gravedad y evolución, el volumen, la estructura y la distribución geográfica de los grupos sociales afectados, así como su alcance y las posibles conexiones con otros problemas no considerados explícitamente.

D. Evaluación teoría y diseño: Pretende mostrar sí el diseño de la política, permite lograr las metas y objetivos deseados, su tarea es conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y las herramientas de la intervención.

E. Evaluación de la viabilidad política/ evaluación de contexto: Es un tipo variante de la evaluación anticipativa, pone énfasis en la comprensión del entorno o contexto general en el cual se desarrolla la política pública, produce información

que sirve para confrontar las amenazas y aprovechar las oportunidades del entorno, se usa para identificar a los actores con intereses en el problema, elaborando el mapa de apoyos y resistencias que habrá de afrontar la política en sus distintas etapas.

F. Evaluación de la implantación/ evaluación de procesos: Genera información encaminada a propiciar la toma de decisiones asociadas a la ejecución y gestión de las políticas. Su fin es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, cotejando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma.

G. Estudios de seguimiento de programas: Esta evaluación se realiza de manera continua mientras se lleva a cabo la política y genera información en tiempo real, proporcionando a los responsables de las diferentes etapas del proceso para que integren, en su caso, las correcciones adecuadas y oportunas en los instrumentos de operación de la política. Su meta es detectar posibles variaciones en la naturaleza del problema así como las modificaciones respecto del plan inicial de implantación.

Por lo que requiere de la definición de criterios operativos de logro e indicadores de procesos de gestión, de rendimiento, cobertura, de uso de servicios y económicos que se utilizarán sistemáticamente en el transcurso de su intervención.

H. Evaluación de la eficacia/impacto: facilita la información sobre los efectos – impactos- de la política pública, su propósito es medir la eficacia de la política pública, comparar los impactos previstos con los observados. Complementariamente, en ocasiones aborda aspectos vinculados con la eficiencia en la obtención de los objetivos y pone en relación los beneficios resultantes de la política con sus costes.

I. Evaluación de la calidad: permite conocer si la política genera los beneficios esperados por los distintos actores que intervienen en el proceso. No se limita a una fase específica del proceso de la política, sino que engloba éste en su conjunto y trata de mostrar los vínculos entre cada uno de los elementos y la satisfacción de las expectativas en los beneficiarios de las políticas públicas.

Su principal diferencia con los otros tipos de evaluación es que utiliza los objetivos y valores de los usuarios como criterio para valorar la política, negando un papel protagónico en los objetivos y metas de los responsables de ésta.

2.6 NORMATIVIDAD EN MATERIA DE EVALUACIÓN EN MÉXICO

Debido a la importancia que ha cobrado la evaluación en nuestro país, es que dentro de toda nuestra legislación, se cuenta con varias disposiciones legales, que ordenan tareas de evaluación y otras actividades afines, generales y específicas, para ser implementadas por la Administración Pública Mexicana.

Las principales normas que han impulsado este proceso de cambio institucional encaminadas y que definen el marco para el desarrollo de las funciones de monitoreo y evaluación son las siguientes (López, 2010):

- 1) La Ley General de Desarrollo Social.
- 2) La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- 3) La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- 4) y las leyes anuales de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, 2007, 2008 y 2009.

En el año 2003 la Ley General de Desarrollo Social creó el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), posteriormente ahondaremos en este tema, quien emitió en el año de 2007 los lineamientos de monitoreo y evaluación en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, para impulsar la agenda en el tema de la evaluación en nuestro país.

2.6.1 EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Por años han aparecido programas y políticas sociales, que surgieron en momentos coyunturales o también algunas veces, han respondido a presiones de grupos sociales diversos, el resultado es que en México, tenemos un conjunto de programas y políticas, que no sabemos bien a bien si son efectivos o no, por lo que se hace necesario que se evalúen.

Otro aspecto relevante, es que estos programas representan miles de millones de pesos, que fueron aportados por la ciudadanía a través de los impuestos, por lo que se debe de revisar, cómo han sido utilizados estos recursos, a fin de poder transparentarlos y vigilar si fueron correctamente empleados y administrados.

Con esto la evaluación de los programas sociales, se convierte en un proceso de mejora continua, que sirve para la rendición de cuentas por parte de los actores que los ejecutan y de los órganos institucionales, que tienen a su cargo implementar los programas sociales, contribuyendo a la articulación de políticas públicas que brinden resultados.

De esta manera, el objeto de evaluar los programas sociales, será revisar periódicamente, el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones encabezadas por la política de desarrollo social.

2.6.2 EL CONEVAL

El facultado para realizar las tareas sobre el monitoreo y las evaluaciones de los distintos programas sociales de desarrollo social en México, es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en adelante Coneval, el cual de acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social tiene como tarea normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que realicen las dependencias públicas y el Gobierno Federal.

El Coneval es “un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia” (CONEVAL, 2010).

El Coneval tiene dos principales funciones en primer lugar, “normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas y en segundo, establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad” (CONEVAL, 2010).

Además establece que el Consejo tendrá por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social para realizarles las modificaciones, arreglos, orientaciones y en su caso la suspensión total o parcial.

El Coneval lleva a cabo las evaluaciones a programas y políticas de desarrollo social para cumplir con los siguientes objetivos: proveer de información válida y confiable que apoye el análisis de la política de desarrollo social y la mejora continua de los programas y contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas para informar a la ciudadanía sobre las acciones de la política social.

2.6.2.1 Metodología

El uso de una metodología u otra para la evaluación de un programa dependerá de los propósitos de la evaluación, del estado de madurez del programa, de los recursos disponibles, de los intereses y necesidades de los patrocinadores y de los evaluadores y del medio político y organizativo del programa.

Los métodos utilizados para cada tipo de evaluación pueden variar, en el diseño de una evaluación, se pueden utilizar tanto los métodos cualitativos como los cuantitativos. Los métodos cualitativos se utilizan en las evaluaciones formativas y del proceso. Estos pueden ser cuestionarios de respuestas breves o abiertas o bien grupos de reflexión.

Es por ello, que “a partir del 2007 y de manera conjunta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Coneval, trabajaron en la elaboración de diversos instrumentos normativos y metodológicos para la realización de evaluaciones externas a programas federales por parte de instituciones académicas y organismos especializados” (SFP, 2009).

Asimismo, estas instituciones han impulsado la elaboración de marcos metodológicos para la definición por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, matrices de indicadores, matrices de resultados, de gestión y servicios para medir la cobertura, eficacia, eficiencia, calidad, economía e impacto de sus programas.

Resultando de lo anterior, que el Coneval emitiera la Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales, en el cual se establecen las normas jurídicas en materia de evaluación y plantea dos modelos que servirán de referencia y que proporcionan las herramientas para realizar una adecuada evaluación de los programas federales en nuestro país.

El primero es el TR1: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados y el segundo es el TR2: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño (Coneval, 2007). Además de lo anterior también emitió los Lineamientos de la Matriz de Marco Lógico y los Lineamientos de los Términos de Referencia para la Evaluación de Programas Federales.

2.7. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE PROGRAMAS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL

Para el estudio del tema sobre la normatividad en materia de programas sociales en el Distrito Federal, abordaremos en primer lugar la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, marco normativo que surge durante la I legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial el 23 de mayo del 2000.

En esta ley existen dos capítulos que tienen relevancia para este trabajo, en primer lugar el Capítulo Séptimo llamado *De los Programas de Desarrollo Social*, que comprende del artículo 32 al artículo 38.

Este apartado de la Ley, cobra importancia, por las implicaciones que tiene, en virtud de que señala que todos los programas sociales, deben de tener reglas de operación, un padrón de beneficiarios o participantes actualizado, y que los programas serán auditables en términos de la ley.

Ahora bien, el plazo para publicar las reglas de operación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, será a más tardar el 31 de enero y para publicar los padrones de beneficiarios, a más tardar el 31 de marzo, en ambos casos del año de ejercicio, además, se debe presentar un informe trimestral a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y un informe minucioso de la evaluación y ejercicio de los recursos del gasto social.

En segundo lugar el capítulo Noveno llamado *De la Evaluación y del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social*, que abarca al artículo 42 y consta de dos apartados el primero *De la Evaluación* 42 y 42 inciso A y el segundo que se llama *Del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social*, comprendiendo los artículos de los incisos 42 B al 42 I y el artículo 43.

De esta manera, se puede inferir del primer apartado, que las evaluaciones dentro de ésta ley, constituyen los procesos de aplicación de un método sistemático, que permite conocer, explicar y valorar aspectos como el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas del Desarrollo Social.

Por otra parte, el apartado *Del Consejo de evaluación del Desarrollo Social*, trata sobre el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, en el cual, el propósito de evaluar es detectar las fortalezas, identificar los problemas y cuando sea el caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento.

Siendo así que el 12 de noviembre de 2009, fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los lineamientos para la evaluación interna de los programas sociales, en cumplimiento a la Ley de Planeación del Desarrollo, la Ley de Desarrollo Social, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social, así como las estrategias y líneas de acción contenidas en el Programa Social 2007-2012 y finalmente el Estatuto Orgánico de Evaluación del Desarrollo Social, todas del Distrito Federal.

2.7.1. EVALÚA D.F.

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal en adelante Evalúa-DF, surge el 21 de septiembre de 2007, cuando el Gobierno del Distrito Federal, decretó su creación, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de

gestión y presupuestaria, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública y regulado por la Ley de Desarrollo Social ambas del Distrito Federal.

EVALÚA-DF tiene por objeto realizar la evaluación externa de los programas y de la política social de la Administración Pública de la Ciudad de México, así como, la medición de la pobreza y la desigualdad, la clasificación de las unidades territoriales de acuerdo a su grado de desarrollo social, la elaboración de informes sobre el estado de la cuestión social y cualquier opinión consultiva que sobre el tema se le requiera.

Además busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de evaluación y a construir un clima favorable para su desarrollo. Su obligación es definir lineamientos de evaluación interna a fin de institucionalizar la práctica de la evaluación para normar el compromiso de los servidores públicos.

Con su creación, se brindará mayor congruencia y claridad a las acciones del Gobierno de la Ciudad, contribuyendo con las obligaciones que tiene de garantizar los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales de las personas y mejorar sus niveles de bienestar, a través de políticas y programas que se caractericen por su eficacia y transparencia.

Las evaluaciones que realiza serán de 2 tipos internas y externas, las primeras se deben generar anualmente conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación y las demás entidades de la administración pública del Distrito Federal que realicen programas sociales.

Las externas son las que son realizadas exclusivamente por el Consejo de Evaluación, ya sea, por cuenta propia o a través de evaluadores externos, que deberán formar parte del Directorio de Evaluadores Externos previamente registrados por el EVALÚA-DF.

Para la evaluación externa de programas sociales del Gobierno y las delegaciones políticas del Distrito Federal, el Evalúa-DF realiza “Convocatorias de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, su Reglamento, el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012 y el Decreto de Creación del Consejo” (CONEVAL, 2008).

En las convocatorias, se hace un llamado a profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, a profesionales adscritos a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, con el propósito de mejorar los apoyos y servicios brindados a la ciudadanía para avanzar en el desarrollo y la satisfacción de las necesidades y el desarrollo y aplicación de las capacidades humanas, profundizar el goce de los derechos sociales y elevar el bienestar objetivo de la población.

Se señalan cuáles son los programas a evaluar, los contenidos de la evaluación y el monto asignado, como remuneración para cada una de las evaluaciones, además se plantean los requisitos de los candidatos y las propuestas, el lugar y fecha de entrega de las propuestas, y se fija el periodo de realización de la evaluación.

Asimismo, las actividades sustantivas de EVALÚA-DF, son decididas por un Comité de Evaluación y Recomendaciones, compuesto por seis Consejeros Ciudadanos, expertos en el tema, quienes con independencia y total autonomía, reforzada ésta por su carácter de inamovibles que les da la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, deciden de manera colectiva, sobre las evaluaciones y las recomendaciones, que de ellas se deriven, siendo vinculantes para el órgano responsable de las políticas y programas evaluados.

Sobresale el hecho de que las recomendaciones que emite, derivadas de las evaluaciones, tienen carácter vinculatorio, estableciéndose por ley, que el incumplimiento de las mismas, se hará del conocimiento de la Contraloría General

y sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.7.1.1 Metodología

Debido a que los programas sociales en el Distrito Federal, se pueden evaluar de manera interna y externa es que el EVALÚA-DF, estableció los criterios para ambos tipos de evaluaciones.

En el caso de la metodología para la evaluación interna de los programas sociales en el Distrito Federal, se cuenta con los *Lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales* (GODF, 2009) que incluyen los contenidos específicos, que supongan ir avanzando, hacia la realización de una evaluación integral de los programas.

Mientras que para las evaluaciones externas, el Comité de Evaluación y Recomendaciones del Evalúa-DF, emitió un documento denominado “Nota de orientación para la Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal”,² aunado a los términos de referencia que se emiten en cada convocatoria para los evaluadores externos.

Otro aspecto relevante es que “cada investigador ganador de realizar la evaluación, cuenta con su propia metodología para realizar las evaluaciones”,³ de esta manera cuando se hacen las convocatorias, cada investigador presenta su propuesta de proyecto de evaluación y el comité del EVALÚA-DF selecciona al encargado de realizar la evaluación.

² Véase anexo 2.

³ Ídem

2.8 COMPARACIÓN ENTRE LA METODOLOGÍA DE CONEVAL Y EVALÚA DF.

Como se menciono anteriormente, tanto el CONEVAL como el EVALÚA-DF han establecido criterios que pretenden homologar la evaluación de los programas sociales, respecto a sus ámbitos de competencia federal y local, con la finalidad de medir sus resultados, para identificar las acciones que mejoren el desempeño de los mismos y con ello contribuir a la rendición de cuentas.

El cuadro dos detalla los tipos de evaluaciones que cada uno efectúa, muestra sus principales características y su metodología con los que el CONEVAL y el EVALÚA-DF, buscan dar respuesta a las evaluaciones sobre los programas de desarrollo social del país y de la ciudad de México.

Cuadro 2 Comparativo de Evaluaciones de Coneval y Evalúa-DF.

CONEVAL		EVALÚA-DF	
Evaluación de Consistencia y Resultados	Evaluación de Diseño	Evaluación Interna	Evaluación Externa
Consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario SÍ o NO.	Consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario SÍ o NO.	Consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario SÍ o NO.	Consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario SÍ o NO.
La base de esta evaluación será la respuesta binaria a la pregunta, el análisis de la misma y las referencias documentales.	La base de esta evaluación será la respuesta binaria a la pregunta, el análisis de la misma y las referencias documentales.	La base de esta evaluación será la respuesta binaria, el análisis de los datos e información proporcionada por la dependencia que tiene a su cargo el programa.	La base de esta evaluación será la respuesta binaria a la pregunta, el análisis de la misma y las referencias documentales.
Se divide en seis temas	Se divide en seis temas	Se divide en cuatro temas	Se divide de acuerdo a lo que establezca la convocatoria específica de cada programa a evaluar pero en

			general incluye los siguientes temas.
1.Diseño, 2.Planeación estratégica, 3.Cobertura y focalización, 4.Operación, 5.Percepción de la Población Objetivo 6. Resultados	1. Características del programa. 2. Contribución a los objetivos estratégicos. 3. Matriz de Indicadores. 4. Población potencial y objetivo 5. Vinculación con las Reglas de Operación 6. Coincidencias, complementariedades y duplicidades.	1.Justificación del programa 2.Diseño 3.Operación 4.Evaluabilidad	1.Antecedentes 2. Análisis de pertinencia y suficiencia del diagnóstico en que se basa la formulación de la política. 3. Análisis del marco jurídico en que se sustenta la política. 4. Análisis de los documentos rectores de la política. 5. Análisis y evaluación a profundidad de las normas, acciones, medidas, programas y omisiones del programa. 6. Conclusiones 7. Recomendaciones
Cuestionario con 100 preguntas	Cuestionario con 34 preguntas	Cuestionario con 35 preguntas	Cuestionario con 28 preguntas

Fuente: Cuadro de elaboración propia adaptado de información del CONEVAL y EVALÚA DF.

2.9 EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA

La evaluación diagnóstica se diseña durante la ejecución del programa y sirve para conocer mejor su desempeño y así evaluar en profundidad los aspectos o problemas del programa relacionados con la planificación, ejecución y logro de resultados, desde una perspectiva institucional.

Desde ésta visión institucional, los encargados de realizar la evaluación interna de los programas sociales del Distrito Federal, son todas las instituciones que tienen a su cargo programas sociales, de acuerdo con el artículo 3º fracción XVII de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, en apego al artículo 42 de la misma Ley (GODF, 2009: 24).

En este sentido, el EVALÚA-DF dentro de los Lineamientos para la Evaluación Interna de Programas Sociales del 2009, plantea que “la evaluación diagnóstica se ejecute, cuando no se han realizado evaluaciones antes en forma continua, por lo que conviene iniciar con esta evaluación, pues permite conocer la situación actual del programa, como punto de partida y comparación con las posteriores evaluaciones anuales” (GODF, 2009: 25).

Dentro de estos lineamientos, en su punto ocho, se plantean los contenidos específicos de las evaluaciones internas de los programas sociales del Distrito Federal y en el nueve los lineamientos específicos para la evaluación diagnóstica.

La evaluación diagnóstica planteada en los lineamientos antes referidos “tiene dos propósitos” (GODF, 2009: 26) y estos son:

- 1) Conocer los problemas sociales a que responde cada programa a iniciarse o en curso, que argumente sobre su pertinencia y la forma en que el mismo busca incidir en su solución, así como los problemas identificados en su operación y sus posibles soluciones.
- 2) Que identifique las capacidades disponibles en el propio programa para realizar su evaluación interna en los años sucesivos.

La cual se encuentra dividida en cuatro partes que sirven para realizar la evaluación de los programas sociales y son las siguientes:

- a) La justificación del programa,
- b) Diseño,
- c) Operación y,
- d) Evaluabilidad.

De cada una de ellas, se desprende una serie de cuestionamientos para obtener la información que permita analizar la justificación del origen de los programas y valorar su diseño, operación y resultados, a fin de introducir ajustes que contribuyan a la solución de los problemas identificados, rediseñarlos o cancelarlos, todo esto en función de los hallazgos generados por la evaluación.

CAPÍTULO 3 CONTEXTO GLOBAL DEL PROGRAMA DESAYUNOS ESCOLARES

3.1 EL SURGIMIENTO DEL PROGRAMA

Hablar sobre los inicios del programa es situarnos en el año de 1928, año en que por iniciativa del Presidente Emilio Portes Gil, se organizó una campaña de protección a la infancia, encomendada al Departamento de Salubridad y cuya principal colaboradora, fue su esposa la Sra. Carmen García de Portes Gil, quien se avocó a la tarea de evitar la alta tasa de mortalidad infantil y a proteger a las mujeres embarazadas que sufrían de carencias económicas.

Históricamente los apoyos y la orientación alimentarios, inician en 1929 con el programa Gota de Leche, institución del sector social, creada con el fin de ofrecer leche y desayunos escolares a los niños desamparados de la capital del país.

Más tarde, daría lugar a la Asociación Nacional de la Protección a la Infancia, organismo gubernamental encargado de ampliar los programas de alimentación y atención a niños huérfanos y abandonados.

En 1959, la Sra. Eva Sámano de López Mateos, instauró el Instituto Nacional de Protección de la Infancia (INPI), cuya función prioritaria, fue producir y distribuir desayunos entre los niños que asistían a las escuelas primarias.

El 15 de julio de 1968 siendo Presidente Gustavo Díaz Ordaz por decreto presidencial, se estableció la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), orientada a la atención de niñas y niños huérfanos, abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades.

En los años setenta, nace el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) y para el año de 1977 durante el período presidencial de José López Portillo y Pacheco, también por decreto presidencial, se creó el Sistema Nacional para el

Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), que surge de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN).

Con la integración del SNDIF, se continuó con los programas de raciones y asistencia social alimentarias, a familias en desamparo, así fue como en 1983, se incluyeron las acciones de orientación alimentaria y hasta el año de 1997 se operaron de manera centralizada desde el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en adelante SNDIF.

A partir de la descentralización de programas, el SNDIF convocó a los Sistemas Estatales DIF (SEDIF) y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), para desarrollar un proyecto de coordinación entre los programas alimentarios, a través de comisiones de trabajo, de las que se desprende la actual Estrategia Integral de Alimentación de Asistencia Social Alimentaria, en adelante (EIASA).

Siendo así, que actualmente es el SNDIF quien tiene a su cargo la vigilancia del Programa de Desayunos Escolares.

En la actualidad, “el SNDIF pasa por una etapa de consolidación y reestructura orgánica, como parte de un proceso de modernización administrativa, que le permitirá adaptarse a las nuevas condiciones de la Asistencia Social en México, y afrontar los retos que el futuro le depara” (SNDF, 2010).

La labor del SNDIF en este sentido es ardua y, continuar haciéndole frente es un desafío en el que día a día deberá sobresalir el ímpetu por realizar las acciones del programa eficazmente y, se reflejen en mejoras en la calidad de vida de los niños beneficiarios del programa.

3.2 EJERCICIO DE LOS RECURSOS

El origen de los recursos para la aplicación del programa, son los que le corresponden de acuerdo al Ramo General 33, del rubro Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios del Presupuesto de Egresos de la Federación Fondo V. i (Fondo de Aportaciones Múltiples. Asistencia Social), el cual se rige por la Ley de Coordinación Fiscal.

De la Ley de Coordinación Fiscal se desprende que el ejercicio y aplicación de estos recursos, es responsabilidad de cada uno de los gobiernos estatales, los cuales deben estar encaminados a la asistencia social, en el marco de la coordinación programática del Sistema Nacional DIF.

En el artículo 40 de ésta ley, se señala que “el destino de los recursos será exclusivamente para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, a la población en condiciones de pobreza extrema o en desamparo” (LCF, 1978: 32).

Asimismo en su artículo 48 se establece la obligación de los gobiernos estatales y del Distrito Federal, para informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), sobre el ejercicio y destino de estos recursos, de acuerdo a los lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a través de los indicadores de resultados, que deberán ser definidos de común acuerdo, entre los gobiernos de las entidades federativas y las dependencias coordinadoras de los fondos.

Por otra parte, la Ley de Asistencia Social (2004) en su artículo 4° señala que “tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y plena integración al bienestar” (2004:1).

Además, especifica las características de los niños, niñas y adolescentes, en los que se debe de centrar la atención de sus necesidades, por encontrarse con alguna problemática de las que se señalan y de las que destacan: la desnutrición, el maltrato o abuso, o ser víctimas de cualquier tipo de explotación, por mencionar algunas.

El 31 de marzo de 2008, en la ciudad de México se consensó con los 31 Sistemas Estatales DIF y el DIF-DF, la propuesta del indicador de resultados del Fondo V.i del Ramo 33, el cual se fundamenta, en que el logro del objetivo de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), se da a través de la entrega de apoyos de calidad nutricional a la población beneficiaria.

Dicho indicador es revisado tanto por la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, quienes entregan su propuesta, la cual podrá ser consultada en la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF.

A continuación, en el cuadro tres se señalan los montos que se han destinado anualmente para cada uno de los años que comprenden el periodo de 2006 al 2009 del Programa de Desayunos Escolares en el Distrito Federal (Comunicación social, 2006; Contaduría Mayor de Hacienda, 2007; Evalúa-DF, 2009).

Cuadro 3. Presupuesto Anual del Programa de Desayunos Escolares en el D.F.

Año	Monto del presupuesto en pesos
2006	\$327,600,000
2007	\$322,524,800
2008	\$405,963,245
2009	\$440,000,000

Fuente: Elaboración propia.⁴

⁴ Cuadro comparativo de los montos de asignación presupuestales de los años 2006, 2007, 2008 y 2009.

Como se puede observar durante los últimos ejercicios fiscales, el programa ha recibido una mayor cantidad de dinero que se destina para la implementación de las actividades del programa, con lo que se busca atender a un mayor número de niños y niñas que acuden a las escuelas del Distrito Federal.

3.3 ESTRATEGIA INTEGRAL DE ASISTENCIA SOCIAL ALIMENTARIA

Dentro de las funciones que desempeña el Estado, le corresponde realizar las acciones de carácter social que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos en nuestro país, razón por la que es considerada como un derecho para todos los mexicanos, esto en virtud de la Ley General de Salud y de la Ley de Asistencia Social.

En la Ley de Asistencia Social (2004) en su artículo 9º dota al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), la facultad de coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada (en lo sucesivo Sistema) (2004:3) y fijar las bases sobre las cuales se sustentará la coordinación y concertación de acciones del mismo, artículo 24 (2004:8), integrado entre otras instancias, por los Sistemas Estatales DIF y DIF-DF, artículo 22, inciso e (2004:7). Con éstos, el SNDIF se coordina para la operación de programas, prestación de servicios y la realización de acciones en materia de asistencia social, artículo 29 (2004:10).

Al producirse la descentralización en el año de 1997, el SNDIF en colaboración con los SEDIF y DIF-DF, se unieron para desarrollar un proyecto de coordinación de los programas alimentarios del que resultó la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), con la que se integró una nueva estructura de 4 programas con acciones sustantivas de focalización, orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad.

Al momento de su creación, su principal objetivo era contribuir a mejorar el estado de nutrición de los sujetos de asistencia social, sin embargo, para el año 2008 se replanteó el objetivo de la EIASA y la operación de los programas, haciendo de ella una herramienta de promoción de la salud y de estilos de vida saludables.

Lo que dio como resultado un nuevo objetivo, el cual es “el de contribuir a mejorar la calidad de vida de los sujetos de asistencia social que presentan mala nutrición o están en riesgo de desarrollarla, a través de la entrega de apoyos alimentarios, acciones de Orientación Alimentaria y Desarrollo Comunitario” (Segundo Taller Nacional, 2008; Séptimo Encuentro Nacional, 2007).

Los programas que integran la EIASA son:

1. Desayunos Escolares: De naturaleza obligatoria, consiste en otorgar un desayuno diario, frío o caliente, a los niños en edad escolar sujetos de asistencia social.
2. Atención a Menores de 5 Años en riesgo no Escolarizados: Proporcionar apoyo alimentario a los niños que no están en edad preescolar, a través de una dotación alimentaria adecuada a la edad del niño.
3. Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables: Consiste en despensas destinadas a adultos mayores, discapacitados o madres en periodo de gestación y/o lactancia.
4. Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo: Consiste en otorgar despensas a familias en situación de desamparo.

Otras de las acciones transversales de la EIASA son las siguientes:

1. Orientación Alimentaria: Se implementa a través de la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA), que es la herramienta mediante la cual

se establece una intervención preventiva y correctiva, sobre los problemas de salud alimentaria relacionados con la falta o desconocimiento de hábitos alimentarios y de higiene adecuados.

2. Vigilancia Nutricional: Consiste en verificar que las raciones alimentarias (desayunos escolares) proporcionen del 20% al 33% de las recomendaciones diarias de nutrientes a los beneficiarios, en cumplimiento a la Norma Oficial 169 (NOM-169-SSA1-1998) para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos en Riesgo.
3. Focalización: Selección de beneficiarios, a través de la planeación anual, en base al IV Censo Nacional de Talla del 2004.
4. Aseguramiento de la Calidad: Promover que todos los SEDIF consideren los referentes de calidad (Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas) en el proceso de adquisición de sus insumos alimentarios. También aplicación de pruebas periódicas de calidad a los mismos, así como de autenticidad de la leche, ante las instituciones adecuadas.

El desarrollo y mejora continua de la EIASA se hace a través de acuerdos que se toman en las comisiones de trabajo integradas por los 31 Sistemas Estatales y el DIF-DF y que son las siguientes:

- A. Comisión de Normatividad.
- B. Comisión de Orientación Alimentaria.
- C. Comisión de Aseguramiento de la Calidad de los Insumos Alimentarios.
- D. Comisión de Planeación.
- E. Comisión de Evaluación y Seguimiento.

El documento rector de esta estrategia son las Políticas y Lineamientos para la Operación de los Programas de la EIASA firmado y aceptado por los Sistemas

Estatales y que usualmente se actualiza cada año, tomando como base los acuerdos que se generan en las comisiones.

3.3.1 LA COORDINACIÓN DE LA ASISTENCIA SOCIAL ALIMENTARIA POR PARTE DEL SNDIF

La Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del Sistema Nacional DIF coordina la Asistencia Social Alimentaria a nivel programático dentro del marco legal descrito anteriormente. “Esta coordinación se realiza a través de los siguientes mecanismos” (Lineamientos EIASA, 2008:25-27):

A. Distribución de los recursos: Se otorgan los recursos para la Asistencia Social Alimentaria de acuerdo al Ramo General 33 Fondo V.i por el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) Asistencia Social, con base en la Fórmula de Distribución de Recursos y los criterios acordados en el año 2003, por los Sistemas Estatales DIF, Sistema Nacional DIF y DIF Distrito Federal.

B. Seguimiento y Evaluación: El seguimiento a la EIASA se realiza a través de visitas a los Sistemas Estatales DIF, para obtener información cualitativa y cuantitativa para conformar los modelos de operación de cada región del país y darles seguimiento. En éste quehacer se detectan áreas de oportunidad que brindan elementos para la toma de decisiones en la mejora de los lineamientos y operación de los programas.

Por otra parte, la evaluación del desempeño de la operación de los programas alimentarios forma parte de la “Fórmula de Distribución de los Recursos” a través del cálculo del índice de desempeño, que tiene el objetivo de cuantificar el esfuerzo e iniciativas y apego a los Lineamientos por parte de los Sistemas Estatales DIF y DIF DF.

El índice de desempeño se calificará bajo los criterios, formatos y calendario establecidos en el Manual de Índice de Desempeño que el SNDIF enviará cada año a los SEDIF y al DIF-DF.

C. Intercambio de Información: Este se logra a través de los mecanismos que se constituyen por las visitas de seguimiento, asesorías, Reuniones Nacionales, y por el envío de información en tiempo y forma al SNDIF de parte de los SEDIF de acuerdo a lo establecido en el punto 3 de la sección Atribuciones y deberes de los Sistemas Estatales DIF y DIF-DF.

D. Trabajo en Comisiones y Encuentros Nacionales: Desde el 2001 se ha establecido el esquema de coordinación entre el SNDIF, Sistemas Estatales DIF y DIF Distrito Federal, basado en Comisiones de Trabajo. En estas Comisiones, los SEDIF que las integran, generan propuestas y planes de acción respecto a temas específicos, con el apoyo técnico y la coordinación del SNDIF. Las propuestas y planes de acción derivadas del análisis y discusión en Comisiones, son presentadas durante los Encuentros Nacionales de Alimentación y Desarrollo Comunitario para su discusión y aprobación en forma de acuerdos y consensos.

E. Vinculación interinstitucional: Se da con las instituciones públicas y privadas para apoyar la mejora en la operación de los programas alimentarios, la optimización de los recursos y la calidad de los apoyos que se entregan. Para ello, se generan espacios de participación, con grupos de trabajo en colaboración otras instituciones.

Un ejemplo de ello, son las reuniones periódicas con un grupo de académicos y representantes de instituciones de salud, así como la participación en distintos grupos interinstitucionales para la revisión de Normas Oficiales Mexicanas, relacionadas con la asistencia social alimentaria, así como instituciones académicas relacionadas con el tema de alimentación y nutrición para generar investigación y evaluación.

Con estas acciones, el SNDIF busca mantenerse en un constante intercambio de información, para que los programas a su cargo, se mantengan actualizados y a través de la retroalimentación, se logren adecuar a las exigencias y cambios que la población le demande.

3.4 EL PROGRAMA NACIONAL DE DESAYUNOS ESCOLARES DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (SNDIF).

El Programa de Desayunos Escolares a nivel nacional tiene como objetivo el de “contribuir a mejorar la calidad de vida de los sujetos de asistencia social que presentan mala nutrición o están en riesgo de desarrollarla, a través de la entrega de apoyos alimentarios, acciones de Orientación Alimentaria y Desarrollo Comunitario” (Lineamientos EIASA, 2008:31).

La población objetivo del programa son los niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad que asisten a planteles oficiales de educación básica, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbanas de alta, media y baja marginalidad preferentemente.

La característica que tiene el apoyo alimentario es que el consumo del desayuno o comida, por parte de los beneficiarios, deberá efectuarse al inicio de la jornada o bien en el horario de clases, dentro del plantel educativo de lunes a viernes, según las características de la población atendida.

En el cuadro cuatro, se muestra los nutrientes diarios que requieren tanto los preescolares como los escolares, la cantidad diaria que necesitan de cada uno de los grupos de los alimentos y el porcentaje que se debe cubrir al ingerirse el desayuno, siendo éste el criterio que se utiliza para la elaboración de los menús del Programa de Desayunos Escolares del país (Lineamientos EIASA, 2008:57).

Cuadro 4 Criterios del SNDIF para los desayunos escolares a nivel Nacional.

Nutrimento	Requerimiento diario		Requerimiento para desayuno (25%)	
	Preescolar	Escolar	Preescolar	Escolar
Proteínas	45-68 g	50-75 g	11.25-17 g	12.5-18.75 g
Fibra	8-10 g	10-16 g	2-2.5 g	2.5-4 g
Hierro	10 mg	15 mg	2.5 mg	3.75 mg
Calcio	380 mg	1055 mg	95 mg	264 mg
Vitamina A	210 ug ER	432 ug ER	52.5 ug ER	108 ug ER
Vitamina C	13 mg	39 mg	3.25 mg	9.7 mg

Fuente: Lineamientos EIASA, 2008.

La descripción del desayuno frío que se otorga a los menores de todo el país, se compone de los siguientes tres productos:

- 1) 250 ml de leche semidescremada de vaca sin sabor, sin adiciones de grasa vegetal o cualquier otra sustancia que no sea propia de la leche.
- 2) 30 a 60 gramos de cereal integral con frutas secas o ración de semillas/oleaginosas y fruta seca.
- 3) Una pieza de Fruta fresca o seca.

En el siguiente cuadro se muestra a detalle, los aportes nutricionales que contienen cada uno de los elementos del desayuno frío, de acuerdo a los lineamientos que establece la EIASA (Lineamientos EIASA, 2008:58):

Cuadro 5 Criterios del SNDIF para los desayunos escolares fríos.

ALIMENTO	g/ml	E(Kcal)	P	HC	L	Fe	Ca	vA	vC	Fibra
Leche semi	240 ml	120	7.9	11.52	4.56	ND	292.8	144	ND	0
Fruta DH*	23g	96	1	23	0	0.73		-	24	1
Galleta de Avena	25g	112	2	18	3.6	1.5(10%)		-	5.4 (9%)	1.6
TOTAL		328	10.9	52.52	8.16	2.23	292.8	144	29.4	2.6

Fuente: Lineamientos EIASA, 2008.

Lo cierto es que también existen los desayunos calientes, aunque se realizan en menor medida, pues su elaboración requiere de un complejo proceso para

elaborarlos pues se requieren cocinas equipadas y un mayor tiempo de preparación y de personal para prepararlos, sin embargo, el SNDIF ha elaborado criterios en este sentido y un ejemplo de menú de desayuno caliente es el que a continuación se describe:

- 1) taquitos de frijoles con nopales, queso y jitomate
- 2) leche natural
- 3) fruta fresca.

Cuadro 6. Criterios del SNDIF para los desayunos escolares calientes.

ALIMENTO	Cantidad	g/ml	EQ	kcal	P	HC	L	Fe	Ca	vA	vC	Fibra
Tortilla	2 pzas	30g	2	128	2.8 g	27.2 g	1 g	1.6 mg	117.6 mg			1.2 mg
frijoles	¼ tz	50g	½	65.5	4.3 g	11.7	0.25	1.05				4.3
Queso Oaxaca	15	g	½	47.5	3.85	0.4	3.3	0.5	70.35			
Nopales	½ pza	35g	1	7.5	0.5	1.55	0	0.19		73	2.2	
Jitomate	½ pza	50g	½	47	0.4	2.2	0			33.5	8.8	1.6
Leche semi descremada	1 taza	240 ml	1	120	7.92	11.52	4.56		292.8	144		0.2
		240 ml	½	36	0.7	9	0	0.1		9	40	1.5
Naranja	1 pza	76 g										
Total				451.5	20.47	54.57	9.11					

Fuente: Lineamientos EIASA, 2008.

Como se puede observar el DIF-DF cuenta con criterios que se podrían comenzar a aplicar en las escuelas públicas del Distrito Federal, para contrarrestar algunos problemas de salud pública que afectan actualmente a la población infantil y con ello mejorar la alimentación de los escolares y preescolares, sin embargo, pese a contar con esta información, es muy reducido el número de centros educativos que cuentan con todo lo necesario para poder realizarlos adecuadamente, pues se requieren de instalaciones apropiadas, cocinas equipadas, comedores, además de equipos y medidas de seguridad y de personal, para poder cubrir todas las etapas del programa de desayunos calientes.

3.5 EL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL DISTRITO FEDERAL (DIF-DF).

En la Ciudad de México, el encargado de otorgar la asistencia social alimentaria, es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal en adelante (DIF-DF), en cumplimiento de lo señalado por la Convención de las Naciones Unidas, en su apartado sobre los derechos humanos que establece el derecho que tienen las niñas y los niños a la alimentación.

El DIF-DF es la instancia responsable de operar el Programa de Desayunos Escolares cuyas siglas son PDE, en la capital del país, y es quien debe ejercer los recursos asignados y desarrollar las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Además, es el responsable de proporcionar las normas, manuales, procedimientos y asistencia técnica a las escuelas públicas participantes y beneficiarios del programa así como de realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación del mismo para garantizar la correcta aplicación de los recursos asignados.

Por esta razón, la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria del DIF-DF, tiene el propósito de “realizar la tarea de brindar asistencia social alimentaria, a través del Programa de Desayunos Escolares a los niños que asisten a escuelas públicas de educación inicial, preescolar, primaria y especial en el Distrito Federal” (DIF-DF, 2009).

El objetivo de esta Dirección, es garantizar a los niños el derecho a que se les brinde un complemento alimenticio, como lo señala el Artículo 4° Constitucional, en cumplimiento de los compromisos establecidos por el gobierno mexicano, en el ámbito internacional, como son: la Convención de los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; con apego a las reglas de operación y demás lineamientos aplicables.

Al programa se le considera que “hace posible cumplir con tres derechos fundamentales: la alimentación, la salud y la educación de los niños preescolares y de los niños que acuden a las escuelas públicas de la Ciudad de México” (GODF, 2009a:265).

El programa se lleva a cabo en las 16 delegaciones del Distrito Federal, los beneficiarios deberán estar inscritos en escuelas públicas incorporadas a la Secretaría de Educación Pública y prioritariamente habitar en zonas de muy alta, alta y media marginación.

“La cuota fija de recuperación es de \$0.50 por desayuno, aunque esta varía de \$0.35 a \$0.95 por desayuno, dependiendo de las posibilidades del padre; también se puede disminuir o exentar de pago de la cuota en caso de situación económica muy precaria, esto previo estudio socioeconómico” (DIF-DF, 2008).

La Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria del DIF-DF, es el organismo gubernamental responsable de operar el Programa de Desayunos Escolares, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), con el fin de ofrecer a los niños un complemento alimenticio que les aporte las proteínas, vitaminas, minerales y las calorías necesarias para obtener un mejor rendimiento escolar.

Ambas instituciones continúan trabajando intensamente para dar cumplimiento, tanto al derecho a la alimentación, como el derecho a la educación, a fin de contribuir con el desarrollo integral de la población infantil del Distrito Federal.

El DIF-DF para la operación del programa de Desayunos Escolares promueve la participación de los padres de familia, a través de las vocalías, por lo que diariamente en promedio 25,000 padres de familia, contribuyen con su esfuerzo, experiencia y tiempo, para que los menores de esta ciudad cuenten con su desayuno escolar.

Para “el Distrito Federal los objetivos del Programa de Desayunos Escolares son:

- a) Contribuir a prevenir la desnutrición de la población objetivo, mediante el otorgamiento de una ración alimentaria diaria de lunes a viernes, durante el ciclo escolar.
- b) Apoyar a las niñas y los niños que estudian en escuelas oficiales del Distrito Federal, para que puedan mejorar su desempeño y aprovechamiento escolar.
- c) Contribuir a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios que presentan mala nutrición o están en riesgo de desarrollarla, a través de la ración diaria alimenticia, de acciones de orientación alimentaria y de desarrollo comunitario” (DIF-DF, 2009a).

En el Distrito Federal, “los desayunos escolares cuentan con 12 productos de los que se integran 20 menús, 10 para preescolares y 10 para escolares, todos aportan al requerimiento diario de energía y proteína de los niños beneficiados” (SNDIF, 2009).

A los niños preescolares se les proporcionan 2 insumos diariamente por niño y, en el caso de los alumnos que acuden a los planteles de primaria y de educación especial del Distrito Federal, se les proporcionan 3 tipos de insumos, los cuales son y se les otorgan por las siguientes características (DIF-DF, 2009a).

Primer Insumo: Este grupo se integra básicamente de leche, que contiene proteína animal que ayuda en la construcción y reparación de los tejidos, rica en calcio y fósforo que ayuda al crecimiento y fortalecimiento de los huesos y dientes, es por ello que en Educación Inicial y Preescolar dadas las necesidades de desarrollo de este grupo escolar, se proporciona leche saborizada o natural para los 5 días de la semana. En los casos de Primaria y Especial, se reparte leche saborizada o natural para cuatro días y otro día se entrega una bebida de fruta.

Segundo Insumo: Está integrado por galleta con fibra, cereal, barra de avena, barra de arroz inflado, barra de granola, productos que son ricos en hidratos de carbono que proporcionan energía para las funciones vitales y actividades diarias, además de contener fibra dietética para el buen funcionamiento del intestino. Los cuales se distribuyen para Educación Inicial, Preescolar, Primaria y Especial, en los cinco días de la semana.

Tercer Insumo: Se distribuye a Primaria y Especial en los cinco días de la semana y se compone de uva pasa y fruta mixta deshidratada que son fuente de carbohidratos, vitaminas y minerales que ayudan entre otras funciones a mantener el balance normal en el organismo y a controlar la contracción de los músculos, además de cacahuates y dulce estilo mazapán que aportan proteína vegetal y grasa saludable que es fuente de energía.

Sin embargo, el DIF-DF también establece que estos insumos podrán variar en función de las recomendaciones nutricionales en la EIASA.

Dentro de las reglas de operación del programa (GODF, 2009b:275) se tienen contemplados los siguientes derechos para los beneficiarios y estos son:

- Recibir de lunes a viernes durante el ciclo escolar, los insumos que integran el desayuno escolar, de acuerdo al nivel escolar en que se encuentre inscrito;
- Consumir su desayuno escolar en las instalaciones de la escuela y preferentemente, al inicio de clases;
- Recibir orientación alimentaria sobre el contenido nutricional del desayuno escolar.
- Solicitar la exención de la cuota de recuperación

Y las obligaciones que tienen los padres de los niños y niñas beneficiados por el Programa de Desayunos Escolares son:

- Aportar puntualmente la cuota de recuperación, previamente elegida;
- Participar en las actividades asumidas o de apoyo a la vocalía de desayunos escolares:
- Vigilar el cumplimiento del Programa y reportar cualquier anomalía ante las instancias correspondientes.

Cuando se requiera de realizar la baja de un niño o niña del Programa de Desayunos Escolares en el Distrito Federal, los motivos por los cuales se puede generar son: por cambio de escuela, turno, deserción escolar ó muerte del menor.

3.5.1 Estructura de la implementación del Programa en el Distrito Federal.

Antes de referirnos a la estructura que compone las distintas etapas para la implementación del Programa de Desayunos Escolares, es necesario mencionar quienes son los actores involucrados en el proceso que se encargan de desempeñar las distintas actividades para cumplir con los alcances del mismo.

Por el lado de la SEP los actores que toman parte son:

- . Padres de familia
- . Vocalías
- . Directivos y docentes
- . Responsables de Direcciones Operativas y Coordinaciones
- . Comité (Coordinadores de los niveles educativos).
- . Responsable del Buzón escolar.

Ahora bien las personas por parte del DIF-DF son:

- . Trabajadores de Campo
- . Coordinadores Regionales.
- . Dirección de Desayunos Escolares

- Responsable del Módulo de Orientación y Quejas.

Para la operación del Programa de Desayunos Escolares, es importante, partir de la experiencia obtenida en años anteriores, que destaca la participación de los padres de familia en la operación, administración y control del programa, quienes cuentan permanentemente con el apoyo del Director del plantel, a través de la coordinación, asesoría y supervisión, así como de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública y personal del DIF-DF, para el buen aprovechamiento de los desayunos escolares.

El Programa de Desayunos Escolares es de participación social, lo cual da la oportunidad a los padres de familia, de conocer el beneficio nutricional para sus hijos y que el manejo de las cuotas de recuperación sea transparente.

Asimismo, se debe destacar la participación de los docentes en el Programa de Desayunos Escolares, pues contribuyen en la formación de hábitos de higiene, desarrollo de valores, actitudes y competencias en un contexto de sana convivencia para favorecer la interrelación personal entre niños, padres de familia, docentes y directivos.

La participación del Trabajador de Campo, al visitar los centros educativos, es necesaria en el seguimiento de la operación del Programa de Desayunos Escolares, así como la supervisión de los proveedores para verificar la calidad de los insumos.

Es responsabilidad compartida del directivo y la vocalía, el resguardo del dinero correspondiente a las aportaciones, por cuotas de recuperación de los desayunos escolares, así como vigilar la debida aplicación de las mismas en el PDE.

Si se presentará un caso de robo, se debe enviar al DIF-DF, a través de la estructura de la SEP, el acta de hechos, el Acta del Ministerio Público y la Forma

D-3 con el número de desayunos que corresponda a la cantidad sustraída y en el espacio de observaciones indicar que fue robo.

Para la incorporación al programa el procedimiento es el siguiente:

1. El directivo del plantel convoca a asamblea.
2. En asamblea general se conforma la vocalía del PDE.
3. Los padres de familia firman la hoja de compromiso por grupo.
4. El Directivo y la vocalía elaboran la solicitud de incorporación del plantel forma D-1.
5. El Directivo envía la forma D-1 a su autoridad inmediata superior.
6. La SEP envía la forma D-1 al DIF-DF.
7. El DIF-DF incorpora el plantel al Programa de Desayunos Escolares.

Ahora bien la distribución del Programa dentro de los planteles educativos deberá realizarse bajo las siguientes consideraciones:

- a) Proporcionar diariamente un desayuno escolar a cada menor. En ningún caso se entrega más de un desayuno, ni se hacen reposiciones por inasistencias.
- b) Si al momento de repartir los desayunos se detecta evidencia o presencia de materia extraña en el interior del envase por ningún motivo debe ser abierto o retirado del plantel, informando al Módulo de Orientación y Quejas y resguardar el producto en lugar seguro.
- c) Considerar el horario y el lugar establecido para el consumo de los desayunos.
- d) Acordar de manera conjunta con los padres de familia un sistema de almacenaje que les facilite el trabajo; el directivo del plantel, la SEP y el DIF-DF, les darán algunas sugerencias.

e) Entregar a los padres que apoyan la distribución, la cantidad de desayunos correspondientes al número de niños de cada grupo.

f) Distribuir diariamente los productos en existencia que tenga el plantel, a fin de que los menores beneficiarios no se queden sin consumir su desayuno escolar durante el día, a pesar de que alguno de los proveedores no entregue la dotación semanal correspondiente o bien porque se regresen productos en mal estado.

g) Regresar al almacén los desayunos de los niños que no asistan, los cuales pasarán a formar parte de la existencia para la entrega del día siguiente.

h) Registrar diariamente en la Forma D-2 la cantidad de desayunos consumidos por grupo, ya que es el soporte del llenado de la Forma D-3. Al finalizar el mes, hacer la sumatoria de los mismos, así como del importe correspondiente.

i) Registrar con el Trabajador de Campo, los productos recibidos y fichas de depósito bancario en el formato de Control de raciones recibidas y consumidas (CRC), el cual firmará al finalizar el ciclo escolar y obtendrá copia para el expediente de la escuela.

j) Firmar de enterada el Seguimiento Mensual de la Forma D-2 que le presenta el Trabajador de Campo.

k) Anotar mensualmente en la Forma D-3, la cantidad total de desayunos consumidos y el importe recuperado, para realizar el depósito bancario. Asimismo, anotar en la columna de “exentos” la cantidad de desayunos consumidos por los alumnos que tengan exención de la aportación otorgada mediante el estudio socioeconómico.

l) Hacer las aclaraciones necesarias en el espacio de observaciones de la Forma D-3, cuando se presenten diferencias de meses anteriores en dinero o cantidad de desayunos.

m) Enviar una Forma D-3 complementaria con su ficha de depósito que indique mes y año correspondiente al finalizar cada periodo contable para aclarar diferencias entre lo recibido, lo consumido y lo depositado de cada periodo.

n) Coordinar con los padres de familia la limpieza del espacio de almacenaje y verificar que durante los periodos vacacionales quede vacío.

ñ) Solicitar a los padres de familia la aportación puntual correspondiente a la cuota de recuperación para el depósito bancario.

Para asegurar la transparencia en el ejercicio de los recursos y la operación del PDE, se promueve la participación social, en el control, vigilancia y evaluación del Programa, difundiendo a través de pláticas e impresos (instructivo, cartel de vocalías y bricks de leche).

Además se proporciona la información, respecto a las instancias encargadas de atender las sugerencias, comentarios, quejas y denuncias, que cualquier persona quisiera manifestar respecto al programa.

3.6 MECANISMOS DE EVALUACIÓN E INDICADORES DEL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES EN EL DISTRITO FEDERAL.

Los mecanismos para la evaluación del Programa de Desayunos Escolares, se encuentran determinados en los Lineamientos de Evaluación Interna de los programas sociales establecidos en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 12 de noviembre de 2009; criterios que tienen el propósito de dar seguimiento y realizar la evaluación sobre los avances del Programa.

Aunado a lo anterior, el DIF-DF tiene previsto realizar 2 acciones:

1) Integrar registros administrativos donde se indique con precisión: la cantidad de receptores del apoyo y de raciones distribuidas a los beneficiarios, programación de desayunos escolares, acciones de orientaciones alimentarias realizadas, de capacitación y de asesoría a vocalías y personal docente.

2) Medir el grado de aceptación de los insumos.

Con esta información, se integrarán los reportes de avance físico-financiero para la Secretaría de Finanzas y las dependencias que lo requieran además que la dirección responsable de la operación del programa, integrará un informe global el cual entregará a las instancias correspondientes y del total recaudado en las cuotas de recuperación.

En las reglas de operación del PDE se señalan sus indicadores, que se muestran en el cuadro siete, con el propósito de sistematizar y facilitar los procesos de evaluación señalando los siguientes (DIF-DF, 2009a):

Cuadro 7 Indicadores del Programa de Desayunos Escolares

Indicador	Fórmula	Periodicidad
Insumos entregados en el período	Total de insumos entregados en las escuelas / Total de insumos programados * 100	Mensual
Tasa de variación trimestral de la población atendida	(Beneficiarios atendidos en un trimestre / beneficiarios atendidos el trimestre anterior) X100 – 100.	Trimestral

Fuente: Reglas de Operación del PDE.

De esta manera, se podrá contabilizar el número de raciones alimenticias repartidas en el periodo establecido, así como llevar un control sobre la cifra de

escolares que recibieron el apoyo nutricional en un lapso ya sea mensual ó de tres meses.

Todo esto de acuerdo a los objetivos y políticas marcados por la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, a fin de continuar ampliando la cobertura en aquellos sectores sobre todo los más vulnerables y necesitados, para optimizar los recursos en el modelo de distribución y aplicando los esquemas de recuperación de cuotas que garanticen el fortalecimiento al programa.

CAPÍTULO 4 EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES DIF-DF.

4.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Este capítulo es una recopilación global, que muestra los elementos metodológicos y prácticos, los cuales se utilizarán para realizar la evaluación del Programa de Desayunos Escolares, a fin de conocer cada uno de los rubros que inciden en las acciones emprendidas por las dependencias públicas y de gobierno del D.F. encargadas de ejecutarlo.

En primer lugar se pretende explicar el Diseño de la Matriz de Indicadores que se basa en la Metodología de Marco Lógico, herramienta necesaria para conocer la naturaleza de los problemas que el Programa de Desayunos Escolares intenta resolver y que permite examinar cada una de sus etapas.

Posteriormente se realizará la evaluación diagnóstica, un ejercicio para acercarnos minuciosamente a la composición, diseño, normas y todas las demás cuestiones que permean la actuación del programa dentro de las que se incluye la justificación, el diseño, la operación y la evaluabilidad del programa.

Como resultado de lo anterior, se realizarán las propuestas que desde mi perspectiva, contribuirán a la mejora no sólo del programa, sino de las evaluaciones de los programas de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal, así como de todos aquéllos programas sociales que busquen solucionar los problemas alimentarios de la población capitalina.

Por último, se propone un modelo de cuestionario que sirva como base para las futuras evaluaciones de programas de Desarrollo Social, que favorezcan las acciones que coadyuven a la construcción de políticas públicas transparentes y eficientes en beneficio de la sociedad.

4.2 DISEÑO DE LA MATRIZ DE INDICADORES

La Matriz de Indicadores se fundamenta en la metodología de Marco Lógico, nacida en los años sesenta, durante el desarrollo de las técnicas de administración por objetivos; siendo así que a partir de los años setentas, este método ha sido adoptado en numerosas agencias e instituciones a nivel mundial.

Una matriz de indicadores es una técnica cuantitativa de análisis científico, que sirve para la preparación de programas y la evaluación de resultados e impactos, además permite presentar la información de manera resumida y estructurada sobre iniciativas, proyectos o programas del gasto público.

Dentro de sus principales funciones se encuentra el fortalecer el diseño y la operación de los programas que aplica el gobierno, debido a que muestra tanto los resultados esperados como la evaluación de los mismos, además organiza la información en términos de relevancia, facilitándoles su labor a los encargados de tomar las decisiones.

La matriz de indicadores es una herramienta de planeación estratégica que permite ayudar a responder los siguientes cuestionamientos: ¿Qué bienes o servicios producirá el programa o proyecto?, ¿Cómo se va a hacer para producirlos? y ¿Cuánto nos va a costar?

Comprende entonces “la identificación de los objetivos de un programa (resumen narrativo), sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del mismo. La construcción de indicadores permite focalizar la atención y los esfuerzos de una dependencia o entidad, así como realimentar el proceso presupuestario” (CONEVAL, 2007:104).

En el cuadro ocho se muestra la Matriz de Indicadores Asociados a Programas Públicos (IAPP)⁵ del Programa de Desayunos Escolares:

Cuadro 8 Indicadores Asociados a Programas Públicos

Nombre del Indicador	Dimensión a medir	Método de Cálculo	Frecuencia a Medir	Medios de Verificación
Índice de Distribución (Desayunos Escolares).	Eficacia	Raciones entregadas/ Raciones programadas a entregar *100	% Trimestral	Programaciones contra facturas del Distribuidor
Cobertura en Unidades Territoriales Prioritarias.	Eficacia	(Escuelas ubicadas en unidades de media, alta y muy alta marginalidad Atendidas/ Total de escuelas atendidas) *100	% Semestral	Registros Administrativos
Niños y niñas atendidos en el programa.	Eficacia	Beneficiarios atendidos/ beneficiarios programados *100	% Trimestral	Formatos D1 contra Registros de Distribución
Cobertura mensual de seguimiento operativo.	Eficacia	Visitas de supervisión realizadas en el periodo / escuelas registradas/ meses considerados en el periodo (6)	Trimestral	Registros Administrativos

Fuente: DIF-DF.

De lo anterior se obtienen porcentajes y cifras que permiten medir al programa y sus niveles de eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y la atención a sus beneficiarios.

4.3 LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO (MML) DEL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES

⁵ Véase anexo 1.

La Matriz de Marco Lógico es un instrumento de trabajo, que ayuda a los diseñadores de proyectos a entender mejor la naturaleza de los problemas que están tratando de resolver y a los evaluadores a examinar el desempeño de un proyecto en cada una de sus etapas.

La Matriz de Marco Lógico se elabora para efectos de la evaluación y debe reflejar lo que el programa es en la actualidad, pues permite presentar de forma sistemática y lógica, los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, asimismo, sirve para indicar si se han alcanzado los objetivos y definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución.

Está basada en dos principios básicos, el primero son las relaciones lógicas verticales de causa-efecto, entre las diferentes partes de un problema, que corresponden a los cuatro niveles o filas de la matriz que relacionan las actividades o insumos, los componentes o productos, el propósito y el fin, como el conjunto de objetivos jerarquizados del proyecto y postula lo siguiente (Gobierno de Chile, 2008):

1. Si se realizan las actividades se producen los componentes, siempre y cuando los supuestos identificados sean confirmados en la realidad de la ejecución del programa. Las actividades necesarias y suficientes para producir un componente, junto con los supuestos a este nivel, confluyen al éxito de la ejecución del mismo.
2. Si se producen estos componentes y los supuestos de este nivel se ratifican, se logrará el propósito. Los componentes, junto con los supuestos a este nivel, describen las condiciones necesarias y suficientes para lograr el propósito.
3. Si se logra el propósito, y se confirman los supuestos de este nivel, se habrá contribuido de manera significativa a alcanzar el fin. El propósito, junto con los supuestos a este nivel, describen las condiciones necesarias, aún cuando no sean suficientes, para lograr el fin.

Segundo, la lógica horizontal de la matriz de marco lógico, se basa en el principio de la correspondencia, que vincula cada nivel de objetivos (fin, propósito, componente y/o actividades) a la medición del logro (indicadores y medios de verificación) a las condiciones que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño (o supuestos principales).

Siendo así que a continuación, se muestra en el cuadro nueve la Matriz de Marco Lógico⁶ del Programa de Desayunos Escolares del DIF-DF:

Cuadro 9 Matriz de Marco Lógico del Programa de Desayunos Escolares

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE EFICACIA			MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	ENUNCIADO	FÓRMULA DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN		
RESULTADOS					
FIN: Disminuir la desigualdad social en el ámbito de la alimentación y en el estado nutricional de la población que habita el Distrito Federal.	Índice de Distribución (Desayunos Escolares)	Raciones entregadas/ raciones programadas entregar*100	Trimestral	Programación escuela contra facturas del distribuidor.	Continuar con la implementación del programa en las escuelas del Distrito Federal se le otorguen recursos materiales, humanos y financieros para su ejecución.
PROPÓSITO: Contribuir a mejorar la calidad de vida de las niñas y los niños inscritos en escuelas oficiales del Distrito Federal. de educación inicial, preescolar, primaria y educación especial que habitan prioritariamente en zonas de alta, muy alta y media marginalidad del Distrito Federal y que presentan mala nutrición o están en riesgo de desarrollarla.	Cobertura en unidades territoriales prioritarias	Escuelas ubicadas en unidades de media, alta y muy alta marginalidad atendidas/ total de escuelas *100	Semestral	Registros administrativos.	Los padres de familia y los directivos de las escuelas realicen la inscripción de los escolares en el programa.
SERVICIOS					
COMPONENTES: Entrega diaria durante el ciclo	Niños y niñas atendidos en el	Beneficiarios atendidos/	Trimestral	Formatos D1 contra registros	La asignación del presupuesto anual

⁶ Véase anexo 1.

escolar de un complemento alimenticio, que incluye insumos líquidos y sólidos para la población objetivo, con la finalidad de cubrir del 20% al 33% de las recomendaciones diarias indispensables para un mejor aprovechamiento y rendimiento escolar.	programa.	beneficiarios programados *100		de distribución.	para la compra de las raciones alimentarias que se otorgan por el programa.
GESTIÓN					
ACTIVIDADES E INSUMOS: Planeación presupuestal, definición de los componentes de las raciones, adquisición y entrega de raciones, seguimiento técnico y administrativo, aseguramiento de la calidad, evaluación del impacto.	Cobertura mensual de seguimiento operativo.	Visitas de supervisión realizadas en el periodo/ escuelas registradas/ meses considerados en el periodo (6)	Semestral	Registros administrativos y Recibos del Banco	Las dependencias a cargo del programa como son DIF-DF, SEP y Secretaría Desarrollo Social Distrito Federal trabajen coordinación.

Fuente: DIF-DF.

4.4 EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA DEL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES

La evaluación diagnóstica es una aproximación a los aspectos más generales y sustantivos del Programa de Desayunos Escolares, derivado de que en el periodo comprendido de 2006 al 2009, el programa no cuenta con ninguna evaluación,⁷ que permita medir sus resultados y que posibilite conocer si efectivamente el trabajo, que a lo largo de éstos años lleva realizando, ha incidido en mejoras en los niños del Distrito Federal.

Por otra parte, resulta relevante que se revise más allá de los resultados, pues se desprende que tampoco existen evaluaciones acerca de las cuestiones técnicas del programa, de ahí que sea necesario adentrarse a revisar los elementos que en su conjunto forman el Programa de Desayunos Escolares, para examinar minuciosamente su composición, diseño, normas y demás cuestiones relacionadas.

⁷ Véase anexo 1.

En las consecuentes líneas, se desarrollará la evaluación diagnóstica del Programa de Desayunos Escolares, que comprende aspectos como: la justificación del programa, el diseño, la operación y la evaluabilidad, generando información sistematizada, a fin de conocer las características esenciales y los parámetros cuantitativos y cualitativos, sobre los cuales se justifica la aplicación del programa en la solución de una demanda social tan prioritaria como lo es la alimentación.

4.4.1 Justificación del Programa

Para poder justificar la aplicación del programa en primer lugar, es necesario, conocer el problema o necesidad social, sobre el que se quiere actuar con él, señalar la magnitud e importancia del mismo, para lo cual, se deben de especificar los datos que evidencian dicho problema, es decir, su línea de base.

En este sentido, el problema al que el programa pretende dar solución, es la desnutrición infantil, considerada como uno de los problemas sociales más persistentes de la actualidad, por lo que su atención requiere de soluciones eficaces y que tengan como convicción erradicarla completamente o al menos controlarla, ya que en años recientes, se ha incrementado en nuestro país y en algunas zonas de la ciudad de México.

Lo anterior según revela una encuesta del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que señalan que la inseguridad alimentaria severa en los hogares mexicanos con niños se duplicó entre 2008 y 2009 como consecuencia de la crisis económica (El universal, 2010).

Razón por la que el Programa de Desayunos Escolares, se enfoca en combatir la desnutrición infantil de los estudiantes, que acuden a las escuelas públicas del gobierno del Distrito Federal, que habitan prioritariamente en zonas de muy alta,

alta y media marginalidad, con lo que busca inferir en la mejora del desempeño escolar y disminuir los niveles de deserción escolar.

En el año 2010, se realizó un censo de población arrojando que en la capital mexicana el número total de población era de 8,851,080 habitantes (INEGI, 2010), y que existe un 5.4% de población que sufre de pobreza alimentaria (Coneval, 2005), esto trae como consecuencia, que un alto número de familias, no cuenten con los recursos económicos suficientes, para adquirir los alimentos que les permitan, tanto a ellos como a sus hijos, consumir una adecuada y balanceada dieta alimenticia necesaria para el desarrollo de sus actividades cotidianas.

Por eso la importancia de la entrega de las raciones del desayuno escolar, pues con esta acción, se busca propiciar un clima de oportunidades entre la población infantil, reduciendo la desigualdad que permea a los estudiantes con algún grado de desnutrición, en comparación a aquéllos que están mejor nutridos, o que simplemente sí desayunan en sus hogares, buscando evitarles problemas de salud, relacionados con la desnutrición.

El problema está localizado en las 16 delegaciones del Distrito Federal, aunque en diferentes magnitudes, en este sentido, para la aplicación de las políticas sociales, el gobierno de la ciudad de México, dividió al Distrito Federal en 1,352 unidades territoriales, a partir de la integración de un análisis geográfico, demográfico, ambiental, económico, político, social y cultural del territorio.

El 9 de enero de 2006, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, publicó un estudio que afirmaba que casi 1 millón de personas, residían en colonias miserables de las delegaciones Iztapalapa, Iztacalco, Gustavo A Madero, Álvaro Obregón, Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, indicando que el 59 por ciento de las 66 unidades territoriales en las que estaba dividida la ciudad de México, presentaban alta y muy alta marginación (Egremy, 2010).

Otros datos es que resultado de ello, el 35.5% de las unidades territoriales fueron clasificadas como de muy alta y alta marginación (18.1% como muy alta y 17.3% como alta marginación), 40.3% como baja y muy baja marginación (16.2% muy baja y 24.1% baja), y 24.2% como marginación media.

De este universo geográfico sólo 869 unidades territoriales, fueron clasificadas como de muy alta, alta y media marginación, en las cuales habitan 6.2 millones de habitantes, que presentan las mayores carencias y una alta vulnerabilidad social (Atlas, 2003), y es en estas zonas, dónde el Programa de Desayunos Escolares trabaja prioritariamente.

En el año 2009, el número total de escuelas de la capital era de 9,089 (Inegi, 2010), de las cuales el Programa de Desayunos Escolares, en el período 2006-2009 brindó apoyos a entre 2,900 y 3,000, lo que representa que un 33% de escuelas de la ciudad, fueron atendidas y repartió aproximadamente 114 millones de raciones por año entre los niños beneficiarios.

Las causas del problema que propician la desnutrición, devienen de la pobreza alimentaria, que afecta en nuestro país a más del 50% de la población (Michel, 2010), además 1.6 millones de mexicanos, un 8% presentaba en el año 2008, reducción en la ingesta de alimentos y hambre, mientras que para 2009 la cifra se disparó hasta 3.4 millones es decir el 17% de la población del país (Sánchez, 2010).

También el porcentaje de hogares que declaró que algún niño había comido menos de lo que debería, pasó de 14% a 26%, mientras que más de 50% de los hogares manifestaron haber presentado una reducción en sus ingresos, otro dato es que en 7% de los hogares, se reportó que en 2008 un niño o adolescente sintió hambre, pero no comió; para el 2009 el porcentaje fue de 18%, continuando a la alza.

Aunado a lo anterior, en el Distrito Federal aumento la pobreza alimentaria en 5% según datos de la SEDESOL (Notimex, 2010), derivado de los problemas económicos de los últimos años, por lo que subió de 13.8 a 18.2%, ocasionando que un gran número de niños y niñas no tengan acceso a consumir alimentos saludables y benéficos para su desarrollo físico y mental.

En nuestra ciudad, la desnutrición infantil tiene muchos rostros y surge por causas diversas tales como: la falta de empleo de los padres de familia, la falta de recursos económicos suficientes para la adquisición de los alimentos necesarios para cubrir la ingesta diaria, la falta de información sobre nutrición, salud e higiene principalmente.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, dentro de su eje estratégico 2, indica en sus antecedentes que la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, prevé llevar a cabo el establecimiento del programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Distrito Federal, con lo que se busca mejorar la calidad de vida de la población.

Asimismo, el problema general que da origen al Programa de Desayunos Escolares se encuentra dentro de los Lineamientos de la EIASA, y su definición se encuentra inscrita dentro de los antecedentes de la ENOA (SNDIF, 2005: 5-8), en donde se mencionan problemas relacionados como: la diferencia en el poder adquisitivo, la alimentación insuficiente o deficiente y las enfermedades, los hábitos y las costumbres en la preparación o consumo familiar de éstos.

El programa identifica en su objetivo⁸ los problemas centrales a los que busca hacer frente tales como: la desnutrición, el ausentismo, la deserción escolar; así como mejorar el aprovechamiento escolar de la población vulnerable, que en este

⁸ Objetivo del programa: Contribuir a prevenir la desnutrición de la población objetivo, mediante el otorgamiento de una ración alimentaria diaria de lunes a viernes, durante el ciclo escolar para que puedan mejorar su desempeño y aprovechamiento escolar además de realizar acciones de orientación alimentaria y de desarrollo comunitario.

caso, es la población infantil de las escuelas públicas inicial, preescolar, primaria, educación especial e indígena, ubicadas dentro de zonas urbano-marginadas o que soliciten el apoyo del programa.

Sin embargo, lo cierto es que falta delimitar el problema por talla y peso, sexo, grado escolar, por delegación, por estratos económicos, a fin de que posibiliten al programa tomar decisiones más específicas para que se contribuya al desarrollo integral de los beneficiarios del programa.

Siendo así, que en las Reglas de Operación del Programa de Desayunos Escolares se establece la situación deseada y es “Contribuir a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios que presentan mala nutrición o están en riesgo de desarrollarla”, ofreciéndoles insumos para su ingesta calórica y proteica (vitaminas, minerales y ácidos complejos entre otros)⁹, con lo que se desaparezca esta problemática.

4.4.2 Diseño

El diseño del Programa de Desayunos Escolares tiene que ver con una argumentación lógica, que muestre que el programa constituye una respuesta adecuada, para solucionar al problema que se identifica dentro de su objetivo, el cual tiene coherencia, tanto con las estrategias que se plantearon, como con sus metas, además de identificar adecuadamente a la población objetivo que pretende atender.

⁹ Existen varios trabajos desarrollados en los EUA que se relacionan con la contribución a la disminución de la desnutrición infantil de los desayunos escolares de los que se desprenden de la calidad y derivaciones por tipo de desayunos. Trabajos como: Nicklas, Theresa *et. Al.* (1997) “The Relationship Between Breakfast and Whole Diet Energy Profiles in a Group of Preschool Children. *Annals of Nutrition and Metabolism*, 41, pp. 299-306. También el trabajo de Rosenbaum, Dorothy y Neuberger Zoe. (1995, 17 de agosto) “Food and Nutrition Programs: Reducing Hunger, Bolstering Nutritio.” Además del trabajo de Murphy, Michael. “Breakfast for Learning.” Foos and Action Center. FRAC. Washington D.C.: Chile Nutrition Fact Sheet.

Al mismo tiempo, se debe verificar y determinar, si el programa garantiza la participación ciudadana, de tal manera que se identifique a través de qué mecanismos u órganos, y por último, señalar con cuáles principios, objetivos y metas de la Política de Desarrollo Social, establecidos en la Ley y el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 ambos del Distrito Federal, está alineado.

Partiendo de lo anterior, para realizar la argumentación lógica, es necesario insistir que el programa busca solucionar una demanda social prioritaria, pues la alimentación, es una función que todos los seres vivos realizamos para poder vivir, de ahí que se necesiten enormes esfuerzos, para que toda la población cubra esta función básica del organismo.

Por lo tanto, el Programa de Desayunos Escolares, sí constituye una respuesta adecuada para resolver este problema, ya que aporta alimentos que contienen elementos benéficos, para la realización de las funciones del cuerpo, pues la desnutrición, es ocasionada por la nula ingesta de alimentos durante el día, o por comer alimentos poco o nada nutritivos.

De manera que, al entregar los apoyos que consisten en las raciones alimentarias, se cumple tanto con el fin como con el propósito del programa, planteado en sus reglas de operación y el diseño del programa contempla los siguientes 3 objetivos (GODF, 2010:301):

- a) Contribuir a prevenir la desnutrición de la población objetivo, mediante el otorgamiento de una ración alimentaria diaria de lunes a viernes, durante el ciclo escolar.
- b) Apoyar a las niñas y los niños que estudian en escuelas oficiales del Distrito Federal, con una ración alimentaria diaria, para que puedan mejorar su desempeño y aprovechamiento escolar.

c) Contribuir a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios que presentan mala nutrición o están en riesgo de desarrollarla, a través de la entrega de una ración alimenticia, de acciones de orientación alimentaria y de desarrollo comunitario.

Sin embargo, la desnutrición infantil, es un problema que requiere de estrategias integrales para su combate definitivo; en este sentido, la ración diaria que se le otorga a los estudiantes resulta una solución parcial, pues si bien ayuda proporcionando del 20% al 33% de los requerimientos nutricionales de los escolares (LINEAMIENTOS EIASA, 2008:32), no se agota si al regresar a sus hogares persiste la falta de alimentos o bien, se ingiere comida poco nutritiva, ocasionando que la población objetivo continúe presentando desnutrición.

Ahora bien, lo que respecta a la población objetivo, en las reglas de operación del programa se identifica a los niños y niñas inscritos en escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal de educación inicial, preescolar, escolar y educación especial, que habitan prioritariamente en zonas de muy alta, alta y media marginalidad.

En otro aspecto, el que se refiere a las formas de participación ciudadana, que se identifican dentro del programa, las cuales sirven para transparentar el ejercicio de los recursos y la operación del programa, con los que se promueven funciones de control, vigilancia y de evaluación, para lo cual se realizan acciones de difusión a través de pláticas y artículos impresos.

Otros medios son mediante instructivos, cárteles de las vocalías y los bricks de leche, en los que se proporciona la información que señala cuáles son las instancias encargadas de atender las sugerencias, comentarios, quejas y denuncias, que alguno de los actores involucrados quisiera manifestar en cualquier etapa del procedimiento de implementación del programa o cuando se tenga conocimiento de alguna irregularidad o dudas.

Además para evitar que el programa se utilice como moneda de cambio en los procesos electorales de la Ciudad de México o con propósitos distintos para los que fue establecido, se ha incluido la siguiente leyenda en los promocionales en donde se haga referencia al programa:

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

Con esto se pretende preservarlo como programa social público, ajeno a cualquier influencia partidista o interés de los servidores públicos que contravenga su compromiso y objetivo social, que es en beneficio de la población infantil del Distrito Federal.

Los principios de la Política de Desarrollo Social, establecidos en la Ley de Desarrollo Social y el programa de Desarrollo Social 2007-2012 ambos del Distrito Federal, con los que el Programa de Desayunos Escolares se encuentra alineado son 7 en lo que respecta a sus objetivos y metas:

1. Universalidad: El programa se plantea dar apoyos a toda la población objetivo, niños y niñas que habiten en zonas prioritariamente marginadas del Distrito Federal.
2. Igualdad, equidad social y justicia distributiva: el programa brinda un apoyo alimentario con un costo que va desde la exención del pago hasta 0.95 pesos con lo cual contribuye en términos generales a este principio.

3. Equidad de género: el programa atiende a niños y niñas sin distinción alguna basada en los roles de género.
4. Territorialidad: los apoyos se distribuyen en el espacio que comprende los centros educativos incorporados a la SEP del Distrito Federal.
5. Exigibilidad: en tanto que el programa forma parte de las acciones en materia de seguridad alimentaria que garantizan el derecho humano a la alimentación y hacen efectivo el acceso de alimentos de calidad nutricional.
6. Participación: el Programa de Desayunos Escolares se desarrolla a través de la interacción del SNDIF, DIF-DF, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, SEP, escuelas públicas, padres de familia, alumnos y profesores.
7. Transparencia: la información surgida en todas las etapas del ciclo del programa es pública con las salvedades que establece la normatividad en materia de acceso a la información y con pleno respeto a la privacidad de los datos personales y a la prohibición del uso político-partidista, confesional o comercial de la información.

Con lo anterior se logra permear al programa de características que inciden en mejoras para su eficaz combate a la problemática social a la que busca dar solución.

4.4.3 Operación

Dentro de los supuestos para revisar la operatividad del Programa de Desayunos Escolares, se debe valorar y determinar en primer lugar, si su actuación es efectiva y en segundo, si el programa está alcanzando correctamente a su población objetivo.

Acerca del primero de los supuestos, el programa realiza acciones que efectivamente propician una incidencia directa en la vida de los niños y niñas escolares del Distrito Federal, que reciben los apoyos alimentarios, pues contribuyen tanto en su alimentación, lo que mejora su calidad de vida y repercute en su sano desarrollo físico e intelectual.

En la siguiente tabla se muestran los datos del periodo comprendido de 2006-2009, en los cuales se observa el número de centros educativos y de alumnos por nivel escolar, que recibieron los desayunos escolares, lo que permite visualizar como los medios y acciones del programa sí repercuten en la población beneficiaria del Distrito Federal.

Cuadro 10 Concentración estadística de escuelas y alumnos beneficiarios.

AÑO	2005-2006		2006-2007		2007-2008		2008-2009	
TIPO	CENTROS	ALUMNOS	CENTROS	ALUMNOS	CENTROS	ALUMNOS	CENTROS	ALUMNOS
CAIC	91	6,002	78	5,223	0	0	0	0
INICIAL	245	14,662	248	14,833	76	19,962	318	19,574
PREESCOLAR	1,030	173,083	1,051	186,242	1,050	183,330	1,028	179,357
PRIMARIA	1,515	466,533	1,549	493,484	1,538	496,125	1,530	503,840
ESPECIAL	74	6,528	78	6,604	7	6,514	76	6,315
INDÍGENA	6	192	6	275	324	353	3	162
TOTAL	2,961	667,000	3,010	706,661	2,995	706,284	2,955	709,248

*CAIC Centros de Asistencia Infantil Comunitarios del DIF
Fuente: DIF-DF.

Sin embargo, el programa dentro de sus reglas de operación, no señala una meta anual que deba de cumplir, ni respecto al número de niños y niñas, ni al número de escuelas públicas que deben de recibir los desayunos escolares, esto debido a que cada centro escolar al inicio del ciclo escolar decide sobre su incorporación al programa, asimismo, depende que el presupuesto asignado al programa, alcance para cubrir todas las demandas de los apoyos que se realicen en el Distrito Federal.

Otro aspecto relevante es verificar si el Programa de Desayunos Escolares cumple con la normatividad legal establecida y en este sentido garantiza el derecho a la alimentación ratificado en el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador, además del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Asimismo se da cumplimiento al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza que: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral” (CPEUM, 2010:5) y para el Gobierno del Distrito Federal hace realizable tres derechos fundamentales: la alimentación, la salud y la educación en los preescolares y escolares de la capital del país (GODF, 2010: 301).

En el Distrito Federal, el programa permite se cumpla con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que prevé actividades prioritarias, que deberán contribuir a garantizar el derecho humano a la alimentación y la adecuada nutrición de toda la ciudadanía de manera sustentable, en apego y concordancia a los objetivos, estrategias y prioridades del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México.

A su vez, el programa coadyuva en la ejecución de lo planteado, en el Programa General de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Social ambos del D.F., al promover una alimentación correcta en la población escolar, mediante el otorgamiento de desayunos fríos, acompañados de acciones de orientación nutricional, para contribuir a su adecuado crecimiento y desarrollo.

Un punto prioritario es revisar los avances en la elaboración, seguimiento y depuración del padrón de beneficiarios del programa, pues es una pieza clave, ya que en él, constan los datos de quiénes reciben los apoyos.

Sin embargo, es un aspecto que no se incluye en las evaluaciones, ni de diseño, ni de resultados, pues sólo mencionan sí cuentan o no con su padrón, más no se señala cuáles deben ser sus características y datos que deben de contener.

Por esta razón, la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria del DIF-DF, sí cuenta con información sistematizada, que permite conocer los apoyos del Programa de Desayunos Escolares, además que integra anualmente el padrón de beneficiarios.¹⁰

En las siguientes líneas se revisarán y compraran los padrones de beneficiarios del Programa de Desayunos Escolares, en el periodo que comprende de 2006-2009, lo que implicaría revisar 3 padrones anuales de beneficiarios, para determinar si existen coincidencias, discrepancias, o bien, aspectos que no han sido tomados en cuenta.

Siendo así que el padrón 2006-2007, por las reformas a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y su reglamento, publicadas en la Gaceta Oficial del DF el 3 de noviembre de 2008, señaló la obligación de publicar los padrones de beneficiarios de los programas sociales, a más tardar el 31 de marzo de cada año, por tal motivo de los ejercicios anteriores al año 2007 no se cuenta con los padrones.¹¹

En el cuadro once se muestra una comparación realizada a los padrones de beneficiarios del Programa de Desayunos Escolares de los años 2007-2008 y de 2008-2009:

¹⁰ Véase anexo 3.

¹¹ Véase anexo 4.

Cuadro 11 Comparativo de padrón de beneficiarios.

Contenidos del padrón de beneficiarios del PDE	2007-2008	2008-2009
NOMBRE BENEFICIARIO	NO	SI
EDAD	NO	SI
SEXO	NO	SI
PESO/TALLA	NO	NO
CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS BENEFICIARIOS	NO	NO
NOMBRE DE LA ESCUELA	SI	NO
NIVEL ESCOLAR	SI	NO
MATRÍCULA	SI	NO
DELEGACIÓN	SI	SI

Fuente: DIF-DF. Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria.

Las principales diferencias que sobresalen entre ambos padrones son que el primero se enfoca al centro educativo más que a los beneficiarios y el segundo aunque sólo se centra en los beneficiarios, únicamente enlista el nombre, la edad, el sexo y la delegación, a la que pertenece, siendo básico y presentando información poco relevante.

En este sentido falta especificar criterios que permitirían tener información más clara sobre los beneficiarios, características de talla, peso, medio socioeconómico, además de referencias familiares como número de hijos por familia e ingreso familiar mensual, respetando lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Por lo que hoy en día no hay manera de saber si realmente quienes reciben los desayunos escolares efectivamente son niños o niñas que se encuentran en desnutrición o si provienen de familias marginadas o se encuentran en una situación de marginalidad, y en este sentido el DIF-DF debería de implementar acciones para la correcta selección de los beneficiarios para que únicamente sean proporcionados a aquéllos que cubran los requisitos y que más los necesiten.

4.4.4 EVALUABILIDAD

Para poder valorar en qué medida los resultados del programa son verificables, fiables y creíbles, el DIF-DF, posee las formas de entrega de los registros diarios (Forma D-2), en los que se puntualiza la cantidad de desayunos consumidos por grupo y al finalizar el mes, debe de realizar la sumatoria de los mismos, y de igual manera se hace con los registros del importe correspondiente grupo y de cada escuela.

Con esto se obtienen los informes mensuales, sobre el número de raciones que son distribuidas entre los escolares, y se tiene conocimiento relativo a los recursos económicos percibidos en cada centro escolar, y se pueden comparar, con los registros de los Trabajadores de Campo, en los que se contabilizaron los productos recibidos y las fichas de depósito bancario que se asientan en el formato de Control de raciones recibidas y consumidas (CRC), el cual firmará al finalizar cada ciclo escolar.

También en sus ROP, el programa establece que se evaluará con los siguientes 2 criterios cuantitativos; el número de insumos entregados en el periodo mensual y la tasa de variación trimestral de la población atendida.

Sin embargo, se recomienda medir variables como: número de miembros de las vocalías de padres de familia, número de vocalías por delegación, número de centros por nivel escolar por delegación.

A parte de que existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de fin, propósito, componentes y actividades e insumos y, dentro de la matriz presentada por el programa se establecen indicadores de desempeño y eficacia para medir el programa.

Siendo así, que de acuerdo a los indicadores asociados a programas públicos¹² cuya unidad responsable es el DIF-DF son los siguientes: el índice de distribución, la cobertura en unidades territoriales prioritarias, los niños y niñas atendidos en el programa, y la cobertura mensual de seguimiento operativo.

Para calcular la eficacia es necesario tener un periodo de referencia y calcularlo con respecto al periodo anterior; otro problema que se detectó, es que ni a nivel nacional, ni en cada uno de los estados de la República, ni el Distrito Federal cuentan con una matriz de indicadores que sirva para homologar los criterios, que midan el desempeño del Programa de Desayunos Escolares.

De esta manera se unificarían las fuentes de información y se estaría en posibilidad, de que el SNDIF coordinará la creación de una Matriz de Marco Lógico común con lo que se contaría con indicadores asociados a programas públicos que establecieran las fórmulas matemáticas para el método de cálculo, unificadores de los parámetros de medición de la eficacia del programa en cada estado y en el Distrito Federal.

Ahora respecto a los indicadores asociados a programas públicos presentados por el DIF-DF, se considera que se encuentran bien establecidos, porque muestran los porcentajes, lo que representa una muestra significativa de los avances progresivos del programa y permite tener parámetros respecto a los cuales se obtendrán las mediciones cuantitativas del mismo, lo que facilitará la toma de decisiones de los actores encargados de instrumentar y ejecutar las acciones, que permitan mejorar la implementación del programa, en beneficio de los escolares del Distrito Federal.

El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores que efectivamente corresponden a fuentes internas o externas con las que cuenta el programa. Es importante señalar que dada la situación actual del

¹² Véase anexo 1.

programa los medios de verificación no están homologados y por lo tanto cada uno de los SEDIF y el DIF-DF cuentan con sus propios medios de verificación de tal suerte que los instrumentados por el DIF-DF son:

- 1) Programaciones contra facturas del distribuidor,
- 2) Registros administrativos,
- 3) Formatos D1 contra registros de distribución y,
- 4) Registros administrativos.

Lo conveniente sería establecer indicadores para homologar los sistemas y tiempos de levantamiento de información, con el propósito de poder evaluar el desempeño general y que no se generen discrecionalidades de ningún tipo.

4.5 PROPUESTAS PARA EL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES EN EL DISTRITO FEDERAL

Este documento forma parte de un proceso de análisis y reflexión, con el que se pretende realizar una serie de aportes para la mejora del Programa de Desayunos Escolares de manera integral y sostenible en base a lo previamente establecido por cada una de las instancias que intervienen en su aplicación y desarrollo.

A continuación, en el cuadro doce se muestra el FODA¹³ y posteriormente se plantearán una serie de recomendaciones específicas derivadas del análisis de los aspectos que se considera contribuirán a la mejora integral del programa.

¹³ Véase anexo 1.

Cuadro 12 FODA del programa de desayunos escolares.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Equipo de trabajo con experiencia y capacitación. 2. Programas sociales con reconocimiento en la comunidad. 3. Disponibilidad del equipo para emprender nuevas tareas. 4. Disponibilidad del equipo para recibir capacitación. 5. Equipo de cómputo recién adquirido. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Insuficiente difusión de nuestros programas 2. Recursos financieros insuficientes para mejorar los insumos. 3. Obsolescencia e insuficiencia del equipo de transporte. 4. Equipos de trabajo (recursos humanos) insuficientes para dar seguimiento y evaluar. 5. Falta de recursos para estimular el desempeño del personal de base. 6. Falta de personal para apoyo de las actividades de los programas. 7. Falta de información adecuada sobre los problemas alimentarios en la Ciudad de México.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Disposición del Jefe de Gobierno para atender el problema alimentario de la población. 2. Publicación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal y atención de los asambleístas al tema. 3. Sensibilidad de la opinión pública y los actores sociales en torno a la alimentación saludable. 4. Interés del gobierno federal en los temas de atención al sobrepeso y la obesidad de la población, a través del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. 5. Creciente interés institucional en reforzar los apoyos a los niños y las niñas del D.F. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Persistencia de la crisis económica y sus secuelas negativas en el nivel de vida de la población. 2. Programas de austeridad presupuestal.

Fuente: DIF-DF.

En este cuadro se puede observar, el problema crítico que el DIF-DF identifica es la insuficiencia de recursos materiales, humanos y financieros, razón por la que la recomendación en este sentido es que los legisladores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, impulsaran un aumento en los recursos que asignan anualmente para los programas de Desarrollo Social de la Ciudad, lo que tendría repercusión en el Programa de Desayunos Escolares.

En lo que compete a los aspectos de mejora, referentes al apartado del diseño del Programa de Desayunos Escolares, se encontró que el planteamiento que da origen al Programa se encuentra correcto, pues atiende el problema que se identificó y que dio origen al programa.

Sin embargo, se recomienda la realización de un diagnóstico actualizado en cada una de las 16 delegaciones políticas, sobre las carencias específicas de los niños que atiende el programa dentro de sus demarcaciones territoriales, para contar con una precisa identificación de sus necesidades nutricionales, detallándolas por ejemplo, entre las poblaciones desnutridas (ingesta insuficiente) y las malnutridas (ingesta deficiente) así como detectar a los niños con obesidad.

A su vez se plantea que se realicen diagnósticos situacionales en las instituciones que reciben el Programa de Desayunos Escolares, a fin de levantar información con la que se elaboren censos de talla y peso de cada uno de los niños y niñas beneficiarios y su situación socioeconómica con lo que se mejorará además el rubro de la focalización para la entrega de los apoyos, con lo que se daría un mejor uso de los recursos asignados al programa.

Así, no únicamente la focalización se centraría en captar y caracterizar las necesidades específicas de los mismos grupos típicos de atención, sino que se ampliaría la cantidad de beneficiarios.

De esta manera el DIF-DF contaría con su propia información y no dependería únicamente de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSAUT), con lo que se desarrollarían un mayor número de perfiles básicos de insuficiencias nutricionales, y así se podría realizar la definición de los grupos de atención de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales y nutricionales.

Con lo anterior, el DIF-DF garantizaría que efectivamente se estén cubriendo los déficits nutricionales de los alumnos que acuden a las escuelas del Distrito Federal

y exista correspondencia de éstos con las necesidades particulares de cada uno de los grupos de atención mejorando los contenidos de los padrones de beneficiarios.

Ahora bien en materia de evaluación de programas sociales de Desarrollo Social del Distrito Federal, se propone el siguiente cuestionario como una herramienta cuyo propósito, es servir de auxiliar en la elaboración de evaluaciones, que permitan medir uniformemente los programas de la política social, instrumentados por el Gobierno del Distrito Federal, cuyo objetivo sea proporcionar asistencia alimentaria a la población que los requiera.

El cuestionario se divide en 5 bloques y consta de 30 preguntas, en él, se unifican los criterios tanto del EVALÚA DF como del Coneval, pues ambas instancias utilizan un método diverso y, de esta manera se facilitará el evaluar integralmente los aspectos más relevantes de los programas sociales, además que las instituciones públicas y los evaluadores externos de programas de desarrollo social, podrían utilizar este a manera de cuestionario base.

El cuestionario abarca lo siguiente: I) Aspectos Generales, II) Identificación y relevancia de los problemas o necesidades atendidos, III) Identificación del problema y determinación de la población objetivo, IV) Consistencia interna entre objetivos, estrategias y reglas de operación y V) Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

MODELO PROPUESTA DE CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

I. Aspectos Generales

- 1.- ¿Tiene reglas de operación o normatividad de la ejecución? Describir en qué consiste el programa referido ¿cuál es su objetivo?
- 2.- ¿Cuáles son las dependencias involucradas en el programa? (haga un organigrama de la unidad responsable del programa).
- 3.- ¿A cuál o cuáles de los principios y objetivos de la LDSDF y PDS está alineado el programa?
- 4.- ¿Cuándo se originó el programa (año)?, ¿En qué diagnóstico se basó?, ¿Cuál ha sido su trayectoria desde su creación a la fecha? (describir los cambios identificando en qué aspecto se dan: cobertura, componentes, presupuesto, requisitos de asignación, registros, indicadores).

II. Identificación y relevancia de los problemas o necesidades atendidos

- 5.- ¿Tiene el programa identificados claramente los problemas a los que trata de atender? Explique.
- 6.- ¿Qué tan relevante son los problemas a los que se dirige el programa? (Aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del problema).
- 7.- ¿Cuáles son los principales perfiles y/o su importancia de acuerdo a investigaciones o estudios del caso?
- 8.- Con respecto de programas similares del gobierno federal resulta ¿Competitivo o complementario?

III. Identificación del problema y determinación de la población objetivo

- 9.- Los objetivos y estrategias del programa ¿permiten incidir en el problema? Fundamente.

10.- ¿Existe un diagnóstico elaborado que identifique a la población objetivo del programa o servicio?,

11.- ¿Se tomaron en cuenta las diferencias de género, edad, origen étnico, discapacidad, ámbito territorial; orientación sexual y otras diferencias relevantes entre la población?

12.- ¿Incluye la perspectiva territorial y de proximidad?

13.- ¿El programa es pertinente respecto al problema a atender y a sus características entre la población? Fundamente.

14.- ¿Se tienen datos sobre su cobertura? Desglose y valore la información.

IV. Consistencia interna entre objetivos, estrategias y reglas de operación

15.- ¿Existe pertinencia lógica entre los objetivos, metas y reglas de operación? Explique.

16.- ¿Existe congruencia entre los objetivos que persigue el programa respecto a los servicios o apoyos que presta? Fundamente.

17.- ¿Los componentes del programa guardan congruencia con los objetivos del mismo? Analice y valore.

18.- ¿Son suficientes los componentes para alcanzar los objetivos perseguidos? Explique.

19.- ¿La selección de la población beneficiada cumple con el orden de prelación del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social: universalidad-focalización, territorial-focalización, sectorial-focalización individual? Argumente.

20.- ¿Existe algún conjunto de indicadores construido ex profeso para dar cuenta de los avances y resultados del programa? Describa y valore.

21.- ¿Guarda relación con el Programa de Desarrollo Social?, ¿En qué medida?, ¿Con qué características? Explique.

22.- ¿El conjunto de apoyos y servicios de los diferentes programas sociales guardan congruencia entre sí? ¿Se da cumplimiento al principio de integralidad de la Ley de Desarrollo Social? Fundamente.

V. Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social

23.- ¿Existen mecanismos para detectar la demanda de la población en este programa? Descríbalos.

24.- Participa la población en el programa, ¿en qué fases y cómo?

25.- ¿Hay Organización de la Sociedad Civil participando en el programa? ¿En qué fases del programa se da esta participación?

26.- ¿Cuenta el programa o servicio con algún mecanismo que permita conocer y medir el grado de satisfacción de la población con su prestación?

27.- ¿Prevé el programa o los servicios mecanismos de difusión adecuados para que la población conozca sus beneficios y procedimientos de acceso y dónde ocurrir para alcanzar sus beneficios?

28.- ¿Cuenta el programa con un padrón de beneficiarios o sistema actualizado de información? Especificar sus características.

29.- ¿El programa cuenta con análisis FODA? Describir

30.- ¿Cuenta el programa con un sistema de rendición de cuentas? Describir.

CONCLUSIONES

En suma del trabajo presentado, se puede inferir que el Programa de Desayunos Escolares, que asiste a los estudiantes de los niveles preescolar y primaria en el Valle de México, ejemplifica positivamente la puesta en marcha de una política pública, pues sus acciones generan mejoras en la población infantil, tanto en su salud y desarrollo físico, como en el rubro académico.

El programa está dirigido a atender un problema real, a saber, la falta de una sana alimentación y de hábitos saludables, constituyen una constante en la vida diaria de muchos niños capitalinos, y derivado de la evaluación que se realizó, se constata que los resultados del programa, han generado en la población su reconocimiento social y una buena aceptación pública, al ser un instrumento dirigido a garantizar, el derecho ciudadano a la alimentación.

Debido a las características que presenta el programa, en cada una de sus etapas que lo conforman, y que se han desarrollado a lo largo del trabajo de investigación, es que se concluye que el programa cumple de manera exitosa con los objetivos y metas planteados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) y la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA).

Así que resulta ser un programa sumamente eficiente, pues los niños y niñas, reciben apoyos diariamente en sus centros escolares, con lo cual tanto el Gobierno de Distrito Federal, como las demás dependencias que se involucran, reafirman su compromiso con la ciudadanía y sobre todo con los más vulnerables, lo que propicia un clima de igualdad y equidad en la Ciudad de México.

Un aspecto a resaltar es que además de los fines nutricionales, el programa de desayunos escolares propone objetivos educativos, propiciando el progreso en la

enseñanza de los estudiantes, a su vez que fomenta la asistencia de los niños a la escuela, promueve la socialización e interacción durante el desayuno entre los integrantes de los grupos escolares, provee parte de la energía diaria necesaria para realizar las funciones físicas e intelectuales y contribuye a atenuar las diferencias económico-sociales.

Ahora bien, desde la óptica operativa, el programa se realiza bajo un esquema sistemático de instrumentación y aplicación de los lineamientos establecidos para dicho fin, mismos que permiten que aquél se realice y logre sus objetivos y alcances, tomando en consideración las herramientas con las que se le ha dotado para el cumplimiento del compromiso social para el que fue creado.

Por lo anterior, se deben explotar las fortalezas y experiencias tanto del SNDIF, como del DIF-DF, asimismo, de cada uno de los funcionarios y personal responsable del programa, lo que redundará directamente en la obtención de mejores resultados para la transformación positiva de las condiciones de la población objetivo, a fin de que el trabajo organizado y constante, simplifique la instrumentación y se utilicen racionalmente los recursos aplicados para el éxito del programa.

Por estas razones es importante hacer hincapié en la necesidad de crear políticas públicas de alto impacto, dotadas de los recursos económicos, administrativos y humanos, suficientes para concretarlas, y funcionarios capaces de instrumentarlas, más allá de la utilidad público-electoral que puedan tener, quienes deben demostrar un buen desempeño del poder público, a través de un correcto ejercicio financiero.

Bajo estos argumentos, se podrán realizar las futuras evaluaciones de los programas sociales en la administración pública local, con las que se contribuya a avanzar hacia la construcción de una cultura de evaluación, enfocada a propiciar una dinámica de mejora continua, de retroalimentación de los aciertos y fallas para

el aprendizaje, a fin de responsabilizarse por la actuación del programa y sobre todo de rendir cuentas transparentes para los ciudadanos.

Aunado a que tanto a nivel nacional como local, existe poca información sobre los beneficios logrados por los programas de apoyo alimentarios, en términos de la medición de aspectos que competen al ámbito de la medicina, como por ejemplo, sus efectos sobre el estado nutricional de los infantes o conocer la talla y peso de la población en cierto rango de edad de los beneficiarios, y que no sólo sea lo principal el aspecto de cómo contribuye en la economía familiar.

Pese a esto, su carácter humanitario y popular, hace de este tipo de programas, una alternativa para la solución de los problemas de desnutrición y de mala alimentación en niños de zonas marginadas; sin embargo, lo cierto es que se requiere de la aplicación de acciones macro y microeconómicas, que resuelvan de fondo el problema de la desnutrición infantil.

De este modo, estimo que para lograr que el programa de los desayunos escolares fortalezca integralmente a los niños y niñas capitalinos y sea una pieza clave de la estrategia del combate para la erradicación de la pobreza alimentaria, es necesario, que se comience a evaluar el programa anualmente y que las recomendaciones que sean emitidas, se puedan acatar por el DIF-DF para beneficio de los niños.

Con lo anterior se podrán realizar ajustes y cambios, según las necesidades que sean detectadas, ya sea en su implementación o en las metas a lograr por el programa, con lo que se obtendrán mejores resultados además que se convierta en un elemento que contribuya al desarrollo de hábitos alimentarios saludables, en un marco de cultura del auto cuidado de la salud y de un estilo de vida saludable.

SISTEMA INFOMEX

Recibe información vía Infomex

Datos generales

Folio	0326000039610	Proceso	Solicitud de Información
-------	---------------	---------	--------------------------

▼ (Mostrar Detalle...)

Respuesta a la solicitud

En alcance a la solicitud recibida, dirigida a la Oficina de Información Pública, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la información solicitada está disponible públicamente para su consulta.

La respuesta fue en tiempo

Tipo de respuesta C. Entrega información vía Infomex

Respuesta Información Solicitada En atención a la solicitud de información pública con No. de folio 0326000039610, mediante la cual requirió:

Archivos adjuntos de respuesta

- Respuesta al Folio 0326000039610.doc
- Anexo 1 al Folio 0326000039610.zip

Número de servidores que intervinieron para dar respuesta 5

En atención a la solicitud de información pública con No. de folio 0326000039610, mediante la cual requirió: "las bases de operación del programa de desayunos escolares del DIF-DF MATRIZ DE MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES DEL DIF-DF LAS MATRICES DE INDICADORES DEL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES LA FODA DEL PROGRAMA EVALUACIONES EXTERNAS O DEL EVALUA DF CON QUE CUENTEN DE 2006-2010 EN TODO LO QUE SE SOLICITA"

Sobre el particular, le informo que archivo anexo, formato Word al presente encontrará usted la respuesta correspondiente.

En caso de no estar conforme con la respuesta emitida usted podrá realizar una nueva solicitud señalando aquella información que de manera específica usted requiera o bien interponer de manera directa o por medios electrónicos ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal el Recurso de Revisión que corresponda, conforme a los artículos 76 y 77 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

De nuevo le agradecemos el uso de nuestro sistema de información. Asimismo, para cualquier aclaración y en caso de que por posibles fallas del sistema INFOMEX, la respuesta no esté visible o el archivo anexo no pueda ser leído le reitero que estamos a sus órdenes en el teléfono 55591919 ext. 1120 o bien podrá acudir a esta oficina de Información Pública ubicada en San Francisco No. 1374 5° piso Col. Tlacoquemecátl del Valle Del. Benito Juárez, en un horario de 10:00 a 15:00 horas para poner a su disposición medios alternativos más eficaces, esperando optimizar así nuestro servicio de entrega de información. (Infomex, 2010).

SISTEMA INFOMEX

Recibe información vía Infomex

Datos generales

Folio 0303500022310 Proceso Solicitud de Información

⌵ (Mostrar Detalle...)

Respuesta a la solicitud

En alcance a la solicitud recibida, dirigida a la Oficina de Información Pública, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la información solicitada está disponible públicamente para su consulta.

La respuesta fue en tiempo

Tipo de respuesta C. Entrega información vía Infomex

Respuesta Información Solicitada Dando respuesta a su solicitud le comento que el Comité de Evaluación y Recomendaciones emitió un documento (se anexa) en el cual se basan para realizar las evaluaciones, aunado a los términos de referencia (que se

Archivos adjuntos de respuesta

- nota_met_may_10_def.pdf
- tr_gener_10.pdf
- miguel_hidalgo.pdf

Número de servidores que intervinieron para 2
dar respuesta

Dando respuesta a su solicitud le comento que el Comité de Evaluación y Recomendaciones emitió un documento (se anexa) en el cual se basan para realizar las evaluaciones, aunado a los términos de referencia (que se pueden consultar en: www.evalua.df.gob.mx/convocatoria/2010/convocatoria.html que se emiten en cada convocatoria para evaluadores externos además de que cada investigador contratado tiene su metodología para realizar la evaluación, asimismo le anexo algunos de las evaluaciones que se pueden tomar como ejemplos. Sin más por el momento le envío un cordial saludo recordándole que con fundamento en el art. 76 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal tiene derecho a inconformarse con la respuesta e interponer el recurso de revisión ante el INFODF en un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente en que se le dé respuesta a su solicitud. (Infomex, 2010).

SISTEMA INFOMEX			
Recibe la respuesta electrónica			
Datos generales			
Folio	0326000047710	Proceso	Solicitud de Información
<input type="checkbox"/> (Mostrar Detalle...)			
Respuesta a la solicitud			
<p>En alcance a la solicitud recibida, dirigida a la Oficina de Información Pública, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la información solicitada está disponible públicamente para su consulta.</p> <p>La respuesta fue en tiempo</p> <p>Tipo de respuesta F. Entrega parcial o total de información con pago</p> <p>Respuesta Información Solicitada</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Me refiero a la solicitud de información pública número 03260000047710, mediante la cual se requirió: 1) El DIF-DF tiene información sistematizada y actualizada que </div> <p>Archivos adjuntos de respuesta</p> <p>Número de servidores que intervinieron para dar respuesta 5</p>			

Me refiero a la solicitud de información pública número 03260000047710, mediante la cual se requirió:

- 1) El DIF-DF tiene información sistematizada y actualizada que permita conocer los apoyos del programa de desayunos escolares, el (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socioeconómicas de la población incluida del padrón y con que frecuencia se levanta la información sobre este tema?
- 2) El programa de desayunos escolares tiene complementariedad o sinergia, o también tiene duplicidad con otros programas federales y locales? Cuáles? y Cómo?
- 3) se cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades o sinergias?

Sobre el particular, se pone a disposición el CD de la respuesta a su solicitud de Información Pública, mismo que será proporcionada, una vez que se acredite el pago de derechos correspondiente a \$15.00 (QUINCE PESOS MONEDA NACIONAL) ante la Tesorería del Distrito Federal o la institución bancaria respectiva, acorde con lo previsto en el artículo 51 párrafo quinto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y del artículo 271 A del código financiero del Distrito Federal. El recibo para que realice el pago correspondiente podrá obtenerlo a través del Sistema Infomex, ingresando con sus claves respectivas. Cabe mencionar que una vez realizado el pago correspondiente, usted deberá presentarse a la Oficina de Información Pública ubicada en calle San Francisco 1374 5° piso, colonia Tlacoquemecatl del Valle. C.P. 03200. Delegación Benito Juárez en un horario de lunes a viernes de 10:00 a 15:00 horas. Una vez presentado el recibo de pago de derechos correspondiente y conforme al artículo 51 párrafo 5 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la información se le tendrá que entregar dentro de un plazo que no debe exceder de tres días hábiles (Infomex, 2010).

SISTEMA INFOMEX			
Recibe la respuesta electrónica			
Datos generales			
Folio	0326000049710	Proceso	Solicitud de Información
<input type="checkbox"/> (Mostrar Detalle...)			
<input type="button" value="Respuesta a la solicitud"/>			
<p>En alcance a la solicitud recibida, dirigida a la Oficina de Información Pública, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la información solicitada está disponible públicamente para su consulta.</p> <p>La respuesta fue en tiempo</p> <p>Tipo de respuesta F. Entrega parcial o total de información con pago</p> <p>Respuesta Información Solicitada</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Me refiero a la solicitud de información pública número 03260000049710, mediante la cual se requirió: "padrón de beneficiarios con el que cuenta el DIF-DF del programa de </div> <p>Archivos adjuntos de respuesta</p> <p>Número de servidores que intervinieron para 5 dar respuesta</p>			

Me refiero a la solicitud de información pública número 03260000049710, mediante la cual se requirió: "padrón de beneficiarios con el que cuenta el DIF-DF del programa de desayunos escolares 2006, 2007, 2008, 2009"

Al respecto le comento que el padrón de beneficiarios de los años 2008 y 2009 por usted solicitados, rebasan la capacidad de almacenaje y envío de nuestro servidor y del sistema INFOMEX a su correo electrónico (medio por usted solicitado), por lo que de acuerdo al artículo 11 y 48 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, dicha información, se pone a su disposición en 1 C.D. con un costo total de \$ 15.00/100 m.n, mismo que será proporcionado una vez que se acredite el pago de los derechos correspondientes ante la Tesorería del Distrito Federal o la institución bancaria respectiva, acorde con lo previsto en el artículo 51 párrafo quinto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y del artículo 271 A del código financiero del Distrito Federal. El recibo para que realice el pago correspondiente podrá obtenerlo a través del Sistema Infomex, ingresando con sus claves respectivas. Cabe mencionar que una vez realizado el pago correspondiente, usted deberá presentarse en la Oficina de Información Pública, ubicada en calle San Francisco 1374 5° piso, colonia Tlacoquemecatl del Valle. C.P. 03200. Delegación Benito Juárez en un horario de lunes a viernes de 10:00 a 15:00 horas. Una vez presentado el recibo de pago de derechos correspondiente y conforme al artículo 51 párrafo 5 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la información se tendrá que entregar dentro de un plazo que no debe exceder de tres días hábiles.

En lo referente a los padrones de los años 2006 y 2007; las reformas a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito federal y su reglamento, publicadas en la Gaceta Oficial del DF el 03 de noviembre de 2008 y el 24 de marzo de 2009 respectivamente, señalan la obligación de publicar los padrones de beneficiarios de los programas sociales a mas tardar el 31 de marzo de cada año. Por tal motivo, de ejercicios anteriores al 2008, no se cuenta con esta información (Infomex, 2010).

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis (1992). "La Hechura de las Políticas", México, Porrúa, pp.9-10.

CERRONI, Umberto (1992). "Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías", México, Siglo XXI editores, p.127.

GUERRERO, Omar (1988). "La Administración Pública del Estado Capitalista", México, Fontamara, p.214.

HELLER, Hermann (1998). "Teoría del Estado". México, Fondo de Cultura Económica, p. 142.

HERNÁNDEZ, y Varela Gonzalo, (coord.) (1987). "Políticas Públicas en América Latina: seis estudio de caso", México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p.23.

IVES, Meny y Thoening, J. (1992). "El Marco Conceptual en las Políticas Públicas", España, Ariel, pp. 90-91.

JIMÉNEZ, W. (1987). "Administración Pública para el Desarrollo Integral", México, Limusa, pp.39- 43.

MOYA, Mario (1977). "Estado y Derecho. Bases para el Estudio del Derecho en México", México, Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, p.37.

PORRÚA, Francisco (2006). "Teoría del Estado", México, Porrúa, pp. 26-28.

ROTH, André (2002). "Como elaborar políticas públicas, quien decide, Cómo realizarlas, Quien gana o pierde", Colombia, Aurora, p.53.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (SNDIF) (2005). "Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario (2005). Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA)", México, SNDIF. pp. 5-52.

TAMAYO, Jesús (1997). "El análisis de las Políticas Públicas", en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, España, Alianza, pp. 281- 307.

TOURAINÉ, Alain (2006). "¿Qué es la democracia?", México, Fondo de Cultura Económica, p.65.

HEMEROGRAFÍA

ARELLANO, David (1996). "Política Pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", en *Revista Gestión y Políticas Públicas*, México, CIDE, segundo semestre, volumen V, número 2.

EGREMY, Nydia (2010). "Barrios Marginales, Víctimas de la Delincuencia y del Estado", en *Revista Contralínea*, en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/11/03/barrios-marginales-victimas-de-la-delincuencia-y-del-estado/>, consultada 11 de noviembre de 2010.

H. MORENO, Pedro (1993). "Origen y desarrollo del Public Policy Analysis", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, enero-junio, número 84, p.19.

PALLARES, Francesc (1988). "Las políticas públicas: El sistema político en acción", en *Revista de Estudios Políticos*, número 62, p. 141.

TOLEDANO, Salvador (1994). "Notas Sobre Políticas Públicas y Resultados Electorales", en *Revista del Colegio Mexiquense*, núm. 4, México, abril, p.17.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM) (2009). “Legislación Federal vigente”, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p.5.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL (GODF) (2009). “Lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales”, 12 noviembre.

_____ (2009a). “Programas de desarrollo social a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, para el ejercicio 2009”; 30 de enero, p.265.

_____ (2009b). “Reglas de operación del Programa de Desayunos Escolares”; 30 de enero, p. 275.

_____ (2010). “Reglas de operación del Programa de Desayunos Escolares”; 29 de enero, p.301.

LEY DE ASISTENCIA SOCIAL (2004). México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 1.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, (LCF) (1978). México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p.32.

LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE ASISTENCIA SOCIAL ALIMENTARIA, (EIASA) (2008). México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, diciembre, pp. 25-27, 32.

FUENTES ELECTRÓNICAS

ANÓNIMO (2006). “Ciudades más grandes de América Latina”, en <<http://www.skyscrapercity.com/archive/index.php/t-306076.html>>, consultada 3 de noviembre de 2010.

_____ (2009). “Las 12 Ciudades más grandes del mundo en 2009”, en <<http://mundoinforme.blogspot.com/2009/06/las-12-ciudades-mas-grandes-del-mundo.html>>, consultada 3 de noviembre de 2010.

_____ (2010). “Concepto de Estado”, en <<http://www.alfinal.com/Temas/estado.php>>, consultada 8 de febrero de 2010.

BAÑON y Carrillo, (1997). “La nueva Administración Pública”, en <http://politicas.typepad.com/files/tamayo-saez_-el-analisis-de-las-politicas-publicas.pdf>, consultada 11 de marzo de 2010.

COMUNICACIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2006). “Boletines de prensa”, en <<http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/boletines.html?id=425790>>, consultada 31 de agosto de 2010.

CONSEJO DE EVALUACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL (EVALÚA-DF) (2009). “Comparativo de programas sociales 2008-2009”, en <http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/comparativo_08_09.pdf>, consultada 30 de agosto de 2010.

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (2007). “Informe de Resultados de Auditoría para confronta. Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas y Órganos Autónomos”, en

<<http://201.144.87.82/transparencia/FXV/AEPOAprofcasf-102-07.PDF>>, consultada 30 de agosto de 2010.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, (CONEVAL) (2005). “Mapas de Pobreza en México”, en <<http://www.coneval.gob.mx/mapas/>>, consultada 20 de octubre de 2010.

_____ (2007). “Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales”, en <<http://www.coneval.gob.mx/2007/>>, consultada 28 de octubre de 2010.

_____ (2008). “Convocatoria 001/2008 para la evaluación externa de programas sociales del gobierno y delegaciones políticas del Distrito Federal”, en <http://www.evalua.df.gob.mx/convocatoria/enlaces/convo_eval_ext.pdf>, consultada 20 de octubre de 2010.

_____ (2010). “Evaluación y monitoreo de programas sociales”, en <<http://www.coneval.gob.mx>>, consultada 16 de agosto de 2010.

DE LEÓN, P. (1988). “Advice and consent: The Development of policy sciences. Nueva York: The Rusell Sage Foundation”, en Montesinos, Egon, *Límites del Enfoque de las Políticas Públicas para definir un problema público*, en <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=20503314>>, consultada 1 de septiembre de 2010.

DIETRICH, Karl (2010). “El concepto de Estado”, en <<http://www.economia.unam.mx/sua/site/materia/sem1/.../concepto.doc>>, consultada 8 de febrero de 2010.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, (2009). “Programas de desarrollo social a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, para el ejercicio 2009”, en

<http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/dif/ENERO_30_516_BISdesayunos escolares.pdf>, consultada 8 de agosto de 2010.

GOBIERNO DE CHILE (2008). "Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. Metodología para la Elaboración de la Matriz de Marco Lógico", en <<http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/bibliografia/marco.es.do;jsessionid=124B33CFDB87964020112C488A6BDBCA>>, consultada 23 de noviembre de 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, (INEGI) (2010). "Tabla Estadística Distrito Federal", en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?ent=9>>, consultada 28 de abril de 2011.

LASWELL, Harold (2007). "A preview of policy sciences Nueva York: American Elsever. Lerner", en Montesinos, Egon, *Límites del Enfoque de las Políticas Públicas para definir un problema público*, en <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=20503314>>, consultada 1 de septiembre de 2010.

LÓPEZ, Gladys (2010). "Gestión por resultados y el Papel del CONEVAL", en <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/1821.pdf>, consultada 11 de noviembre de 2010.

MUÑOZ, Pedro (1997). "Introducción a la Administración Pública", en <http://rechumanos.sct.gob.mx/fileadmin/Cursos/nocbas/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm>, consultada 25 de febrero de 2010.

RED INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, (RIDH) (2010). "Las políticas públicas son lo que se hace, no lo que se dice", en

<<http://www.ridh.org/RIDH/images/stories/PoliticasyPublicas.pdf>>, consultada 1 de septiembre de 2010.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, (SFP) (2009). “Evaluación de Programas Federales”, en <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/dgafciybgef_evaluacion>, consultada 23 de noviembre de 2010.

SERVITJE, Lorenzo (2010). “La Política Social en México”, en <www.conago.morelos.gob.mx/.../LA_POLITICA_SOCIAL_EN_MEXICO.doc>, consultada 25 de febrero de 2010.

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL DISTRITO FEDERAL, (DIF-DF) (2008). “Cuadro descriptivo de los programas de asistencia alimentaria del DIF-DF”, en <http://www.sds.df.gob.mx/archivo/programas/02Asis_aliment_orienta_mat_aliment.pdf>, consultada 8 de agosto de 2010.

_____ (2009). “Asistencia Alimentaria Objetivo”, en <<http://www.dif.df.gob.mx/dif/asistAlimentaria.php>>, consultada 8 de julio de 2010.

_____ (2009a). “Dirección General, Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria. Artículo 14 fracción XX y XXI”, en <http://201.144.87.82/transparencia/FXX/alimentaria/DesayunosEscolares_1.pdf>, consultada 22 de julio de 2010.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (SNDIF) (2009). “Contenido de los desayunos escolares del Distrito Federal”, en <<http://dif.sip.gob.mx/infanciaadolescencia/?contenido=218>>, consultada 22 de marzo de 2010.

_____ (2010). “Programas. Desayunos Escolares”, en <<http://dif.sip.gob.mx/dif/>>, consultada 22 de abril de 2010.

DICCIONARIOS

BOBBIO, Norberto (coord.) (2007). “Diccionario de Política”, Tomo I, México, Siglo XXI editores, pp. 12, 710, 1523.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (2004). “Enciclopedia Jurídica Mexicana”, Tomo III, México, UNAM, pp. 815-817.

OTROS

ATLAS Socioeconómico y de Marginación por manzana de la Ciudad de México (2003), Gobierno del Distrito Federal, COPLADET, Abril.

MICHEL, Elena y Gómez Ricardo, (2010). “En pobreza alimentaria, 50% de mexicanos: Sedesol”; en *El Universal*, 16 de noviembre, sección Sociedad.

NOTIMEX, (2010). “Aumenta 5% pobreza alimentaria en el DF: Sedesol”; en *El Economista*, 24 de noviembre, sección Sociedad.

SÁNCHEZ, Julián (2010). “Se duplica niños con hambre”; en *El Universal*, 19 de noviembre, sección Primera.

SEGUNDO Taller Nacional de Orientación Alimentaria, (Junio de 2008), Oaxtepec, Morelos.

SÉPTIMO Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario, (Noviembre de 2007), Guanajuato, Gto.

ANEXOS

1 Respuesta del Evalúa-DF a la solicitud de Acceso a la Información con Folio Número 0326000039610.

2 Respuesta del DIF-DF a la solicitud de Acceso a la Información Folio Número 0303500022310.

3 Respuesta del DIF-DF a la solicitud de información número de folio 0326000047710.

4 Respuesta del DIF-DF a la solicitud de información número de folio 0326000049710.