



**Indexa de México, S.C.**

**Evaluación específica del programa Í Desayunos  
EscolaresÍ**

**Informe final**

Investigador responsable de la evaluación:

Alfonso Hernández Valdez

Investigadora:

Cristina Cárdenas Díaz

Guadalajara, Jal., a 17 de diciembre de 2013

### **Advertencia**

El Gobierno del Estado de Jalisco, a través de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, es dueño de los derechos del presente estudio de evaluación así como de sus productos generados; la información y conclusiones presentadas son responsabilidad intelectual exclusiva de la empresa evaluadora.

## Resumen ejecutivo

Las evaluaciones de diseño, operación y procesos del programa **Desayunos Escolares** del DIF Jalisco dan cuenta de un programa institucionalizado, que ha modificado actividades e innovado en su gestión a partir de su larga trayectoria en el Estado. Para cada uno de los tres tipos de evaluación realizados, se pueden reportar los siguientes hallazgos:

### *Fortalezas en cuanto a su diseño:*

- É El programa está bien definido en cuanto a su problemática por atender y cuenta con justificaciones teóricas para sustentar la intervención gubernamental.
- É La matriz de indicadores de resultados (MIR) del programa muestra una relación lógica de sus elementos (Fin, Propósito, Componentes y Actividades).
- É La mayoría de los indicadores del programa son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados.

### *Debilidades y amenazas en cuanto a su diseño:*

- É El programa no cuenta con un texto único de Reglas de Operación, donde se sigan las sugerencias emitidas por la EIASA 2013 para la elaboración de dicho documento.
- É Existen algunas discrepancias entre las definiciones de población potencial y población objetivo del programa con respecto a lo que Coneval entiende por éstas.
- É El indicador existente a nivel de Propósito de la MIR es muy similar al indicador a nivel de Fin, además de que no existen indicadores relacionados con el rendimiento escolar (a nivel Propósito) ni con el desarrollo físico y mental (a nivel de Fin).
- É Aun cuando la MIR está bien diseñada, podría presentar una mayor coherencia si se diferenciara de mejor forma el Fin del Propósito y se estableciera un Componente por cada modalidad de desayuno (i.e. frío y caliente).

### *Fortalezas en cuanto a su operación:*

- É Aun cuando el programa no cuenta con unas ROP únicas, se puede afirmar que se encuentra reglamentado y funciona a partir de mecanismos y criterios estandarizados y sistematizados en todos sus procesos.
- É El programa cuenta con un padrón de beneficiarios confiable, altamente sistematizado y conocido por todos los operadores del programa, tanto a nivel estatal como en los municipios.
- É El programa cuenta con un sistema de información (SIEM\_Alimentaria) confiable que permite la captura de datos de manera oportuna y es utilizado para la toma de decisiones.

### *Debilidades y amenazas en cuanto a su operación:*

- É El programa cuenta con una gran cantidad de documentos normativos y de operación (incluyendo los presupuestales), pero no todos ellos se encuentran disponibles en su página de Internet.
- É Las tienditas de los Centros de Atención y Servicios (CAS) de la SEJ instaladas en los planteles escolares han complicado la operación del programa. Algunos

directores las prefieren a los desayunos escolares, ya que el recurso obtenido de las tienditas se destina al propio plantel. Esto provoca una competencia con el programa, ya que las madres deben decidir entre pagar el desayuno o dar dinero a su hijo para gastarlo en la tiendita.

- É Las escuelas de tiempo completo ofrecen comidas a sus alumnos, proporcionadas por la SEJ, las cuales compiten con los desayunos escolares debido a que las madres tienen que decidir entre pagar la cuota de los desayunos (máximo seis pesos) o la de las comidas (máximo 17 pesos), prefiriendo muchas veces esto último.

*Fortalezas en cuanto a la gestión de sus procesos:*

- É Existe un compromiso muy fuerte de los DIF estatal y municipales, como instituciones, y de los coordinadores del programa tanto en el Estado como en cada municipio para sacar adelante la operación del programa.
- É La antigüedad de operación del programa le da la vigencia y legitimidad suficientes para trascender los cambios políticos y de las administraciones públicas.
- É La participación comprometida de las madres en el programa, en particular en la modalidad de desayunos calientes, lo convierten no sólo en un programa de política social centrado en la solución de la malnutrición de los niños y niñas en edad escolar, sino en uno de participación social.
- É El programa es muy bien evaluado por los menores y sus madres; la opinión general hacia su funcionamiento es muy buena.
- É El programa fortalece no sólo la economía de las familias, sino el conocimiento de lo que representa una buena alimentación para los menores.

*Debilidades y amenazas en cuanto a la gestión de sus procesos:*

- É Existe desarticulación entre algunos procesos. La más común se da entre los procesos de selección de beneficiarios (en su parte operativa) y la producción de bienes y servicios (en su parte administrativa), ya que en ocasiones se decide la cantidad de alimentos a adquirir sin tener definido el número de beneficiarios del programa para el inicio del ciclo escolar.
- É Se dan casos donde algunos proveedores se retrasan con la entrega de alimentos a los DIF municipales.
- É El programa no cuenta con los recursos suficientes para contratar a más personal. Ello provoca que una sola persona atienda todos los programas del DIF en un municipio (para el caso de los no metropolitanos), lo cual genera, en ocasiones, fatiga y problemas de eficiencia operativa y administrativa.
- É La falta de recursos económicos para la compra de equipo y vehículos es una debilidad del programa. Hacen falta aparatos de medición (estadímetros, básculas), equipos de cómputo y de almacenes (para carga y descarga) y un mayor número de vehículos para cumplir con las entregas en los municipios, particularmente los que cuentan con localidades y planteles alejados de la cabecera municipal.
- É Los procesos de planeación del programa están centrados en las oficinas estatales.
- É En algunos municipios, especialmente fuera de la zona metropolitana, los coordinadores desearían un mayor involucramiento de los directores de los DIF municipales para llevar a cabo la operación del programa.

- É El padrón de beneficiarios del programa es levantado por personal del DIF municipal al mismo tiempo que el de Despensas, lo cual ocasiona retrasos en ambos e interfiere con los procesos de capacitación que se llevan a cabo en los planteles escolares y que se realizan de manera simultánea con los levantamientos.
- É En las entrevistas con funcionarios municipales de los DIF metropolitanos se manifestó que durante los últimos años se ha incrementado la falta de participación de las madres en algunos planteles escolares, si bien no es todavía una generalidad o mayoría de los casos. Comentan que en localidades donde la mayoría de las madres trabaja cada vez resulta más difícil lograr que participen, y ello complica la entrega de los apoyos, especialmente en la modalidad caliente.
- É En ocasiones la selección de beneficiarios dentro de un plantel o salón de clase afecta la manera en que se desarrolla el programa, ya que los beneficiados son vistos de manera diferente por los no beneficiados, y los padres de éstos llegan a considerar al programa como inequitativo.
- É Algunos DIF municipales encuentran dificultades para intervenir en los asuntos del programa dentro de los planteles donde existen diferencias con el director.

**Índice**

Introducciónõ .. 8

Objetivos y metodologíaõ . 10

Capítulo 1. Evaluación de diseñoõ . 20

1.1. Justificación de la creación y diseño del programaõ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ 21

1.2. Reglas de operaciónõ 26

1.3. Contribución a los objetivos estatales de desarrolloõ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ ..... 30

1.4. Análisis de consistencia del programa en función de su población potencial y objetivoõ ..... 32

1.5. Análisis de consistencia del programa en función de la matriz de indicadores de resultados (MIR)õ ... 37

1.6. Análisis de complementariedades y/o coincidencias con otros programas estales y/o federalesõ . 51

Capítulo 2. Evaluación de operaciónõ 53

2.1. Análisis de procesos y descripción de la operación del programaõ õ õ õ õ õ õ .. 54

2.2. Análisis de la administración financiera y de gasto del programaõ õ õ õ õ õ õ ... 66

2.3. Sistematización de la informaciónõ . 69

2.4. Cumplimiento y avance de indicadoresõ 71

2.5. Rendición de cuentas y difusiónõ 73

Capítulo 3. Evaluación de procesosõ . 75

3.1. Descripción y análisis de procesosõ ... 76

3.2. Valoración general de procesosõ 92

3.3. Análisis de opinión sobre procesosõ .. 96

Capítulo 4. Análisis FODA y recomendacionesõ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ ..... 104

Conclusionesõ 110

Referenciasõ ... 112

Anexo 1. Directorio de participantesõ . 113

Anexo 2. Instrumentos de evaluaciónõ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ õ ..õ õ õ õ õ õ õ õ õ 114

Anexo 3. Dibujos de los niños y niñas realizados durante las entrevistas grupalesõ õ 121

Anexo 4. Listado de entrevistas a funcionarios y entrevistas grupales a beneficiarios... 123

**Siglas**

<b>Acrónimo o sigla</b>	<b>Descripción</b>
CAS	Centros de Atención y Servicios de la Secretaría de Educación Jalisco
CDC	Centros de Desarrollo Comunitario de los DIF municipales
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DAS	Departamento de Aseguramiento de la Calidad del DIF Jalisco
Despensas	Programa de Ayuda Alimentaria Directa (PAAD)
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
DNE	Departamento de Nutrición Escolar del DIF Jalisco
DPP	Dirección de Planeación y Profesionalización del DIF Jalisco
DSA	Dirección de Seguridad Alimentaria del DIF Jalisco
EIASA	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
ENHINA	Encuesta para Focalizar Hogares con Inseguridad Alimentaria
MENUTRE	Modelo Estatal de Nutrición Escolar
MIR	Matriz de indicadores de resultados del programa Desayunos Escolares
MO	Manual operativo del programa Desayunos Escolares
PAAD	Programa de Ayuda Alimentaria Directa
PED	Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033
Proalimne	Programa Ayuda Alimentaria para Niños de 1 a 4 Años No Escolarizados
Programa	Programa Desayunos Escolares del Sistema DIF Jalisco
ROP	Reglas de operación
SEJ	Secretaría de Educación Jalisco
SIEM	Sistema de Información Estatal y Municipal del DIF Jalisco
TDR	Términos de referencia de la evaluación

## Introducción

La evaluación de programas sociales es una práctica que se ha venido institucionalizando durante la última década en México. Desde la aprobación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social, cuando se estableció el marco jurídico para evaluar la política social a nivel federal, este proceso no ha dejado de avanzar, y ahora se encuentra con nuevos ritmos en el nivel estatal de gobierno. En el Estado de Jalisco en particular, la medición y evaluación se han convertido en ejes fundamentales de la estrategia de gobierno para mejorar el desempeño de los programas y los resultados de las intervenciones de tipo gubernamental.

En este contexto se plantea la evaluación específica del programa **Desayunos Escolares** del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Jalisco (DIF Jalisco), bajo la promoción y supervisión de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, con la finalidad de proveer información que realmente la toma de decisiones en tres grandes aspectos: su diseño, operación y la gestión de sus procesos.

Desayunos Escolares es uno de los programas con mayor tradición en materia de seguridad alimentaria en el país. Sus antecedentes se remontan a 1901, cuando se creó un programa de ayuda alimentaria dentro del Departamento de Nutrición Escolar (MO, p. 2). A partir de la década de los 50 tuvo un alcance nacional, y actualmente se enmarca en el ámbito de la coordinación de la asistencia social alimentaria, a cargo del Sistema DIF nacional, pero la operación y ejercicio de los recursos del programa son responsabilidad de cada uno de los sistemas DIF a nivel estatal (EIASA 2013, p. 18). En Jalisco cuenta con diversas capacidades institucionales, normativas y presupuestales que lo vuelven un referente en relación con la alimentación de la niñez que asiste a la escuela. Su objetivo general es **promover una alimentación correcta en la población escolar del Estado de Jalisco sujeta de asistencia social, mediante la entrega de alimentos; desayunos fríos, desayunos calientes, o comidas diseñados con base en los criterios de calidad nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad y desarrollo comunitario** (Bases, p. 8).

El programa Desayunos Escolares está presente en los 125 municipios de Jalisco, y durante 2013 atendió a más de 193 mil niños y niñas, con raciones alimentarias diarias durante los días hábiles del ciclo escolar, de las cuales más de 64 mil fueron en la modalidad de desayunos fríos y más de 129 mil correspondieron a la modalidad de desayunos calientes (Bases, p. 9).

La operación general de Desayunos Escolares recae en el DIF Jalisco, como entidad que planea el funcionamiento del programa en todo el Estado y se responsabiliza de la adquisición de los alimentos y su distribución a los distintos DIF municipales. A su vez, son éstos los encargados de distribuir los apoyos en los planteles escolares. Si bien el programa está centrado en atender la alimentación adecuada de los niños y niñas beneficiados, también cuenta con un fuerte componente de participación social y comunitaria. Especialmente en la modalidad de desayunos calientes, el programa funciona gracias a la participación y coordinación que realizan los padres de familia al interior de las escuelas, a través de la intervención directa en la preparación de los alimentos que consumen sus hijos.

El presente estudio muestra los resultados de la evaluación específica del programa Desayunos Escolares, la cual se sustentó en trabajos tanto de gabinete como de campo, siguiendo para ello los parámetros de los modelos de evaluación que ha propuesto el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Como se explica en el siguiente apartado de objetivos y metodología, resultaron fundamentales para la evaluación los distintos términos de referencia que establece Coneval para las evaluaciones de diseño, operación y procesos. Siguiendo este



orden, el estudio que nos ocupa se divide en tres grandes capítulos, y cierra con un análisis FODA y las recomendaciones que se desprenden de los hallazgos encontrados durante el reporte de resultados de los tres tipos de evaluación realizados.

Cabe destacar que si bien el programa se financia en su mayor parte de recursos federales y es coordinado por el DIF nacional, el DIF Jalisco cuenta con gran autonomía para la toma de decisiones en materia operativa y de diseño de aspectos particulares de su funcionamiento, siempre y cuando se enmarquen dentro de los lineamientos generales de coordinación que se establecen en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), emitida por la Secretaría de Salud federal y el DIF nacional. Es por ello que las recomendaciones que se realizan a partir del análisis y los hallazgos de las evaluaciones de diseño, operación y procesos del programa, están dirigidas al sistema DIF Jalisco en su conjunto y a los DIF municipales del Estado, donde corresponda.

## Objetivos y metodología

De conformidad con los Términos de Referencia (TDR) emitidos por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Bases, p. 8), a continuación se presentan los objetivos de la evaluación del programa *Desayunos Escolares*.

### Objetivo general.

Evaluar el programa de *Desayunos Escolares* con la finalidad de proveer información que retroalimente la toma de decisiones sobre su diseño, operación y la gestión de sus procesos.

### Objetivos específicos.

- É Evaluación de diseño: analizar la consistencia interna del programa e identificar ajustes a las reglas de operación del siguiente ejercicio presupuestal.
- É Evaluación de operación: verificar la observancia de las reglas de operación y generar información relativa a indicadores de gestión y resultados relacionados a su operación.
- É Evaluación de proceso: realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de los resultados, el objetivo y metas del programa.

### Temas de evaluación.

Los TDR elaborados por la Secretaría incluyen, para cada tipo de evaluación enumerado en los objetivos específicos, los siguientes temas de evaluación, a los cuales se procuró atender y contestar en este estudio.

#### *a) En relación con la evaluación de diseño:*

- É Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas estatales y/o federales.
- É Verificar si el programa identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido y si está diseñado para solventarlo.
- É Identificar la contribución del programa a los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo.
- É Evidencia científica estatal, nacional o internacional que muestre que el tipo de apoyo que brinda el programa contribuye positivamente a la consecución de objetivo.
- É Verificar que la definición de población potencial y objetivo esté con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa.
- É Sustentar la justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo.
- É Verificar la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa.
- É Verificar la armonización de las reglas de operación Federal con las reglas de operación Estatales
- É Verificar que las reglas de operación o normativa explique el funcionamiento y operación del programa.

É Análisis de los tipos de apoyo que se brinda, para considerar cuales se puede mejorar, sustituirse o agregarse en términos de lograr mayor eficiencia y eficacia de los apoyos.

*b) En relación con la evaluación de operación:*

É La observancia de las reglas de operación y otras disposiciones normativas aplicables al programa.

É Los mecanismos de organización y gestión del programa.

É La administración financiera de los recursos.

É La eficacia, eficiencia y economía operativa del programa.

É La sistematización de la información.

É El cumplimiento y avance en los indicadores de impacto, resultados, gestión y de productos.

É La rendición de cuentas y difusión de información estratégica.

*c) En relación con la evaluación de procesos:*

É Identificar las actividades, componentes y actores que integran el desarrollo de cada uno de los procesos: 1) planeación, 2) difusión, 3) solicitud de apoyos, 4) selección de beneficiarios, 5) producción de bienes y servicios, 6) distribución de bienes y servicios, 7) entrega de apoyos y 8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

É Identificar la existencia de medios de verificación que soporten la operación según los lineamientos.

É Identificación y descripción de los principales cuellos de botella y buenas prácticas o fortalezas.

É Determinar los procesos de cambio a los que se les dará seguimiento o monitoreo para valorar el impacto de la acción.

É Determinar los límites de cada proceso y su articulación con otros.

É Suficiencia de los insumos y los recursos disponibles para el funcionamiento de cada proceso.

É Indagar si los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores.

É Identificar si la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso.

É Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.

É Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso.

É Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.

É Brindar información sobre las preferencias en las temáticas, modalidades y horario de la capacitación que se brinda a las beneficiarias del programa.

## **Metodología.**

En este apartado se presenta la metodología desarrollada por el equipo evaluador para evaluar el diseño, la operación y los procesos del programa *Desayunos Escolares*. Se divide en dos secciones. En la primera sección se describe el diseño metodológico para evaluar el programa *Desayunos Escolares*, en función de los objetivos general y específicos antes descritos. En una segunda sección se establece la justificación de este diseño metodológico.

### ***Descripción del diseño metodológico.***

El diseño metodológico propuesto establece como punto de partida los objetivos específicos del estudio, los cuales proponen evaluar el programa en relación con tres aspectos fundamentales: diseño, operación y procesos.

#### *Evaluación de diseño.*

El objetivo específico de la evaluación de diseño es analizar la consistencia interna del programa e identificar ajustes a las reglas de operación del siguiente ejercicio presupuestal, y para ello se establecen varios temas de evaluación (véase el cuadro 1). Para contribuir al logro de dicho objetivo se siguió el modelo de términos de referencia para evaluar el diseño de un programa social, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Dicho modelo está basado en la inclusión de distintas preguntas cuyas respuestas se fundamentan en un análisis de gabinete realizado con la información de que disponga la dependencia responsable del programa, entre otra. Si bien esta metodología no puede trasladarse de manera íntegra al caso del Programa de *Desayunos Escolares*, por tratarse éste de un programa estatal, sí se tomó como base para el cumplimiento del objetivo específico de la evaluación de diseño. En este sentido se dividió esta evaluación en seis apartados:

- É Justificación de la creación y diseño del programa.
- É Reglas de operación.
- É Contribución a los objetivos estatales de desarrollo.
- É Análisis de consistencia del programa en función de su población potencial y objetivo.
- É Análisis de consistencia del programa en función de la matriz de indicadores de resultados (MIR).
- É Análisis de complementariedades y/o coincidencias con otros programas estatales y/o federales.

La evaluación de cada uno de estos apartados se realizó de acuerdo con la metodología propuesta en el cuadro 1. Como se puede apreciar, a cada apartado corresponde una serie de temas de evaluación (propuestos en los TDR), los cuales fueron abordados a partir de preguntas o indicadores específicos tomados, en su mayoría, de los TDR de la evaluación de diseño de Coneval (véase Coneval Diseño). Asimismo, el cuadro 1 también especifica los insumos principales que fueron utilizados en el trabajo de gabinete para responder las preguntas o buscar los datos para los indicadores propuestos.

**Cuadro 1. Metodología de la evaluación de diseño del programa Desayunos Escolares**

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Preguntas o indicadores*	Insumos y/o instrumentos
Justificación de la creación y diseño del programa	<p>É Verificar si el programa identificó el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido y si está diseñado para solventarlo</p> <p>É Evidencia científica estatal, nacional o internacional que muestre que el tipo de apoyo que brinda el programa contribuye positivamente a la consecución de objetivo</p> <p>É Análisis de los tipos de apoyo que se brinda, para considerar cuáles se pueden mejorar, sustituir o agregar en términos de lograr mayor eficiencia y eficacia de los apoyos</p>	<p>É <i>Problema o necesidad prioritaria a resolver</i></p> <p>É <i>Existencia de un diagnóstico del problema que atiende el programa</i></p> <p>É <i>Existencia de justificación teórica o empírica que sustente la intervención</i></p> <p>É Tipos de apoyo que otorga el programa y relación que guardan con el problema a resolver</p>	<p>É Manual operativo</p> <p>É Normatividad diversa del programa</p> <p>É EIASA 2013</p> <p>É Trabajo de gabinete</p>
Reglas de operación	<p>É Verificar la armonización de las reglas de operación (ROP) federal con las reglas de operación estatales</p> <p>É Verificar que las reglas de operación o normativa expliquen el funcionamiento y operación del programa</p>	<p>É Análisis y cruce de las reglas de operación estatales con las federales</p> <p>É Análisis de las reglas de operación estatales en función de los elementos operativos del programa</p>	<p>É ROP federales (EIASA 2013)</p> <p>É Manual operativo</p> <p>É Lineamientos</p>
Contribución a los objetivos estatales de desarrollo	<p>É Identificar la contribución del programa a los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo</p>	<p>É <i>Objetivo del programa vinculado con ejes temáticos y objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo</i></p>	<p>É PED 2013</p>
Análisis de consistencia del programa en función de su población potencial y objetivo	<p>É Verificar que la definición de población potencial y objetivo esté con base en la distribución de la necesidad que se busca solventar</p> <p>É Sustentar la justificación por la cual los beneficios se dirigen de manera específica a dicha población potencial y objetivo</p>	<p>É <i>Definición de las poblaciones potencial y objetivo</i></p> <p>É <i>Existencia de padrón de beneficiarios</i></p> <p>É <i>Procedimiento para recolectar información socioeconómica de los beneficiarios</i></p>	<p>É Manual operativo</p> <p>É Trabajo de gabinete</p>
Análisis de consistencia del programa en función de la MIR	<p>É Verificar la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa</p>	<p>É <i>Análisis de actividades de cada componente de la MIR</i></p> <p>É <i>Análisis de características de los componentes de la MIR</i></p> <p>É <i>Análisis de características del propósito de la MIR</i></p>	<p>É Manual operativo</p> <p>É Lineamientos</p> <p>É Matriz de indicadores</p> <p>É Trabajo de gabinete</p>

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Preguntas o indicadores*	Insumos y/o instrumentos
		<i>É Análisis de características del fin de la MIR</i> <i>É Análisis del resumen narrativo de la MIR en el documento normativo</i> <i>É Análisis de indicadores para medir desempeño en función de cada uno de los niveles de objetivos de la MIR</i> <i>É Existencia y análisis de fichas técnicas de los indicadores del programa</i> <i>É Análisis de características de las metas de los indicadores de la MIR</i> <i>É Análisis de características de los medios de verificación de los indicadores de la MIR</i> <i>É Valoración final de la MIR</i>	
Análisis de complementariedades y/o coincidencias con otros programas	<i>É Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas estatales y/o federales</i>	<i>É Análisis de complementariedades y/o coincidencias del programa con otros programas federales y/o estatales</i>	<i>É Trabajo de gabinete</i> <i>É Padrón de programas sociales de Coneval</i>

\* Los indicadores y/o preguntas en cursivas se incluyen en los términos de referencia de la evaluación de diseño de Coneval (Coneval Diseño), y en este estudio fueron tomadas como referencia metodológica para la evaluación de diseño, sin que ello implicara, necesariamente, que se aplicaran de manera similar a como propone Coneval.

\*\* Según las Bases, el trabajo o análisis de gabinete se refiere al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública+(Bases, p. 11).

En general, para evaluar cada tema de evaluación (segunda columna del cuadro 1), la metodología de Coneval plantea una pregunta específica para dicho tema, la cual debe responderse con un *“sí”* o un *“no”*. La temática de dichas preguntas se esboza en la tercera columna del cuadro 1. Cuando la respuesta es afirmativa se solicita que el evaluador seleccione un cierto nivel (generalmente va del 1 al 4) de acuerdo con diferentes criterios para cada nivel, presentados en tablas. La metodología para la evaluación de diseño procedió en función de cada tema de evaluación, a partir de preguntas específicas inspiradas, en la medida de las posibilidades y congruencia de métodos, en los términos de referencia de la evaluación de diseño de Coneval (Coneval Diseño). Así por ejemplo, para el tema de evaluación *“Verificar si el programa identificó el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido y si está diseñado para solventarlo”*

(segunda columna del cuadro 1), se planteó una pregunta relativa al *problema o necesidad prioritaria a resolver* (tercera columna del cuadro 1), la cual se traduce, en la metodología de Coneval, en la siguiente pregunta específica: *El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información: a) el problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida; b) se define la población que tiene el problema o necesidad* (Coneval Diseño, p. 6). Dicha pregunta tiene los siguientes niveles y criterios para el caso de una respuesta afirmativa:

Nivel	Criterios
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>É El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li> <li>É El problema no cumple con las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>É El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li> <li>É El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>É El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li> <li>É El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>É El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li> <li>É El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y</li> <li>É El programa actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema.</li> </ul>

Fuente: Coneval Diseño, p. 6.

La metodología de este estudio tomó cada pregunta de Coneval como punto de partida para evaluar los distintos temas incluidos en el cuadro 1. Es importante señalar que la ejecución de un programa estatal presenta realidades muy distintas a la operación de los programas federales que contempla Coneval. Por esta razón, en algunos casos fue necesario seguir los lineamientos de los métodos de esta dependencia federal sólo como una guía que facilitara la evaluación, y no como el elemento fundador de una metodología que está pensada para una realidad distinta a la del Estado de Jalisco.

#### *Evaluación de operación.*

El objetivo específico de la evaluación de operación es verificar la observancia de las reglas de operación y generar información relativa a indicadores de gestión y resultados relacionados con su operación, y para ello se establecen varios temas de evaluación (véase el cuadro 2). Al igual que en la evaluación de diseño, el Coneval ha elaborado un modelo de términos de referencia para evaluar la operación de un programa social, incluido en las denominadas *evaluaciones de consistencia y resultados* (Coneval Operación). Se tomó como base este modelo, el cual está centrado también en preguntas y la búsqueda de evidencias para contestarlas, generalmente a partir de trabajo de gabinete. Como sucedió con la evaluación de diseño, la metodología no se trasladó de forma íntegra al programa que nos ocupa, si bien resultó en un referente útil para el cumplimiento del objetivo específico de la evaluación de operación. En este sentido se dividió esta evaluación en cinco apartados:

- É Análisis de procesos y descripción de la operación del programa.
- É Análisis de la administración financiera y de gasto del programa.
- É Sistematización de la información.

É Cumplimiento y avance de indicadores.

É Rendición de cuentas y difusión.

La evaluación de cada uno de estos apartados se realizó de acuerdo con la metodología propuesta en el cuadro 2, de manera similar a como se procedió en la evaluación de diseño (véase el cuadro 1).

**Cuadro 2. Metodología de la evaluación de operación del programa Desayunos Escolares**

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Actividades o indicadores	Insumos y/o instrumentos
Análisis de procesos y descripción de la operación del programa	<p>É La observancia de las reglas de operación y otras disposiciones normativas aplicables al programa</p> <p>É Los mecanismos de organización y gestión del programa.</p>	<p>É Análisis del Manual operativo del programa y de la normatividad aplicable</p> <p>É Descripción del proceso general del programa mediante diagrama de flujo (esta actividad será importante para la evaluación de procesos)</p> <p>É Análisis e identificación de mecanismos de los distintos aspectos del programa en relación con las solicitudes de apoyo, la selección de beneficiarios, los tipos de apoyos y la ejecución de obras y/o acciones</p>	<p>É Manual operativo</p> <p>É Normatividad diversa</p> <p>É Trabajo de gabinete a partir de los TDR de Coneval</p>
Análisis de la administración financiera y de gasto	<p>É La administración financiera de los recursos</p> <p>É La eficacia, eficiencia y economía operativa del programa</p>	<p>É Identificación y cuantificación de los gastos en que incurre el programa para generar los bienes y servicios que ofrece, desglosados en distintos rubros de gasto.</p> <p>É Fuentes de financiamiento para la operación del programa y proporción que representan cada una de las fuentes respecto del presupuesto total del programa</p>	<p>É Fuentes presupuestales del programa</p> <p>É Trabajo de gabinete</p>
Sistematización de la información	<p>É La sistematización de la información</p>	<p>É Análisis de características diversas de las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales del programa.</p>	<p>É SIEM_Alimentaria</p> <p>É Trabajo de gabinete</p>
Cumplimiento y avance de indicadores	<p>É El cumplimiento y avance en los indicadores de impacto, resultados, gestión y de productos</p>	<p>É Avance de los indicadores de servicios y de gestión y de resultados de la MIR respecto de sus metas.</p>	<p>É Matriz de indicadores</p> <p>É Trabajo de gabinete</p>
Rendición de cuentas y difusión de información estratégica	<p>É La rendición de cuentas y difusión de información estratégica</p>	<p>É Existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con diversas características.</p>	<p>É Manual operativo</p> <p>É Trabajo de gabinete</p>



Al igual que en la evaluación de diseño, la metodología que se plantea para los temas de la evaluación de operación del cuadro 2 tomó como referencia los indicadores y preguntas contenidos en los TDR de la evaluación de consistencia y resultados de Coneval (Coneval Operación), adaptados a la realidad estatal.

#### *Evaluación de procesos.*

El objetivo específico de la evaluación de procesos es realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de los resultados, el objetivo y metas del programa, y al igual que en las evaluaciones de diseño y operación, se establecen diversos temas de evaluación (véase el cuadro 3). En este caso la evaluación de operación se convirtió en uno de los insumos clave de la evaluación de procesos. Además, ésta tomó como punto de partida, de manera similar a las evaluaciones anteriores, el modelo de términos de referencia de Coneval para evaluar los procesos de un programa social (Coneval Procesos 2013). Este se basa en un análisis alrededor de ocho procesos centrales con los que debería contar todo programa (véase el primer tema de evaluación de la segunda columna del cuadro 3). En este sentido se dividió esta evaluación en tres apartados:

- É Descripción y análisis de procesos (para cada proceso del modelo Coneval).
- É Valoración general de procesos.
- É Análisis de opinión sobre procesos.

La evaluación de cada uno de estos apartados se realizó de acuerdo con la metodología propuesta en el cuadro 3, de manera similar a como se procedió en las evaluaciones de diseño y operación (véanse los cuadros 1 y 2).

**Cuadro 3. Metodología de la evaluación de procesos del programa Desayunos Escolares**

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Actividades o indicadores	Insumos y/o instrumentos
Descripción y análisis de procesos (para cada proceso del modelo Coneval)*	<ul style="list-style-type: none"> <li>É Descripción del proceso: identificar las actividades, componentes y actores que integran el desarrollo de cada uno de los procesos</li> <li>É Determinar los límites de cada proceso y su articulación con</li> <li>É Determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento de cada proceso</li> <li>É Identificar si los productos del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente</li> <li>É Indagar si los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>É Revisar la normatividad aplicable y la evaluación de operación</li> <li>É Entrevistas a los responsables de los procesos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>É Evaluación de operación operativo</li> <li>É Normatividad aplicable</li> <li>É Trabajo de campo con guion de entrevista semi-estructurada</li> </ul>

Apartado	Temas de evaluación (según TDR)	Actividades o indicadores	Insumos y/o instrumentos
	ejecutores. É Identificar si la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso É Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla É Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso		
Valoración general de procesos	É Identificación y descripción de los principales cuellos de botella y buenas prácticas o fortalezas É Determinar los procesos de cambio a los que se les dará seguimiento o monitoreo para valorar el impacto de la acción	É Análisis de la operación del programa para detectar cuellos de botella, buenas prácticas y fortalezas É Entrevistas a los actores clave del programa	É Trabajo de campo con guion de entrevista semi-estructurada
Análisis de opinión sobre procesos	É Opinión de los beneficiarios (niños y niñas) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio É Opinión de las beneficiarias (madres de familia) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio	É Entrevistas a los actores clave del programa É Entrevistas a una muestra reducida de beneficiarios del programa (menores y mamás)	É Trabajo de campo con guion de entrevista semi-estructurada y cuestionarios a beneficiarios

\* El modelo Coneval consiste en ocho procesos, mismos que se incluyen en los TDR de esta evaluación: 1) planeación, 2) difusión, 3) solicitud de apoyos, 4) selección de beneficiarios, 5) producción de bienes y servicios, 6) distribución de bienes y servicios, 7) entrega de apoyos y 8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos. (Coneval Procesos 2013, p. 14).

De los tres tipos de evaluación llevados a cabo en este estudio, la de procesos es la que más se basa en el trabajo de campo para obtener evidencias y establecer hallazgos. El programa Desayunos Escolares atiende a más de 193 mil beneficiarios que reciben raciones alimentarias diarias (64 mil desayunos fríos y 129 mil desayunos calientes), y cubre los 125 municipios del estado (Bases, p. 1). Para obtener la opinión de los beneficiarios (tanto de los menores como de madres de familia) se llevaron a cabo ocho entrevistas grupales, cuatro con niños y niñas y cuatro más con mamás, dentro de cuatro planteles escolares distintos. Los detalles de la selección de planteles y beneficiarios a entrevistar se especifican más adelante, en el apartado 3.3.1. Sin embargo, es importante mencionar que debido a que estos grupos de beneficiarios no representan una muestra válida de todos los beneficiarios del programa, los resultados deben tomarse sólo como una aproximación a los distintos aspectos incluidos en las entrevistas, los cuales giraron alrededor de la calidad de los productos y la satisfacción con los servicios del programa. Así, en modo alguno podría generalizarse la opinión de estos entrevistados a la opinión que pudiera tener una muestra más amplia y representativa de los beneficiarios. Aún así y como se verá en los análisis de opinión sobre los procesos del programa, los puntos de vista obtenidos a través de este ejercicio resultaron muy reveladores en cuanto a la manera en que es valorado el programa y arrojan luz sobre la operación general de los Desayunos Escolares.

***Justificación del diseño metodológico.***

La metodología que planteó el equipo evaluador se sustentó en dos pilares. Primero, la atención puntual a cada tema de evaluación contemplado para las fases de diseño, operación y procesos del programa, a partir de preguntas, indicadores o actividades concretas que midieron o aportaron la información necesaria para evaluarlos. Y segundo, la fundamentación de estas preguntas e indicadores en metodologías que han sido puestas a prueba por parte de Coneval en la evaluación de los programas sociales federales. Ello permitió realizar, de manera más sólida, no sólo la evaluación del programa en sus distintas fases, sino el análisis FODA que se solicitó en los TDR y la propuesta de recomendaciones. Ambos elementos analíticos (FODA y recomendaciones) se derivan de la lógica de medición de cada tema de evaluación a partir de indicadores ya probados en gabinete y campo por parte de la dependencia federal, y que se presentan en el capítulo 4 de este estudio.

## Capítulo 1. Evaluación de diseño

La evaluación de diseño del programa *Desayunos escolares* toma como base metodológica los términos de referencia de la evaluación de diseño de Coneval (Coneval Diseño). Como se mencionó en el apartado metodológico de este estudio, éstos consisten en evaluar un programa a partir de la respuesta a preguntas específicas mediante un esquema binario (Sí/No), sustentado en evidencia documental y explicitando los argumentos empleados en el análisis (Coneval Diseño, p. 3). Existen preguntas donde la respuesta *Sí* debe seleccionar uno de cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta, donde el nivel 1 representa el menor número de características presentes en dicha pregunta y el 4 el mayor número. Debe comentarse que dentro de la metodología de Coneval existen algunas preguntas que no admiten una respuesta binaria, y por tanto se responden a partir de argumentos sustentados en el análisis documental.

La evaluación de diseño se compone de seis apartados (con sus respectivos temas de evaluación en función de los Términos de Referencia) y 21 preguntas. En el siguiente cuadro se presentan los apartados de evaluación y las preguntas que les corresponden.

<b>Apartado de evaluación</b>		<b>Preguntas</b>
1.1.	Justificación de la creación y diseño del programa	1 a 4
1.2.	Reglas de operación	5 a 6
1.3.	Contribución a los objetivos estatales de desarrollo	7
1.4.	Análisis de consistencia del programa en función de su población potencial y objetivo	8 a 10
1.5.	Análisis de consistencia del programa en función de la matriz de indicadores de resultados (MIR)	11 a 20
1.6.	Análisis de complementariedades y/o coincidencias con otros programas estatales y/o federales	21

**1.1. Justificación de la creación y diseño del programa.**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
Verificar si el programa identificó el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido y si está diseñado para solventarlo	1, 2
Evidencia científica estatal, nacional o internacional que muestre que el tipo de apoyo que brinda el programa contribuye positivamente a la consecución de objetivo	3
Análisis de los tipos de apoyo que se brinda, para considerar cuáles se pueden mejorar, sustituir o agregar en términos de lograr mayor eficiencia y eficacia de los apoyos	4

- 1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:**
- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.**
  - b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.**

Respuesta	Nivel <sup>1</sup>	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li> <li>• El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta,</li> <li>• El programa actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema.</li> </ul>

El programa cuenta con un enunciado del problema dentro del Manual Operativo (p. 4), y que se establece como sigue: **En el Estado de Jalisco los niños y las niñas escolarizados, que por su situación socioeconómica o de salud presentan mala nutrición o están en riesgo de desarrollarla, no reciben los nutrientes necesarios para una adecuada alimentación.** De este modo, el problema identificado por el programa tiene que ver con el padecimiento de una mala nutrición entre algunos niños y niñas escolarizados del Estado. Esta problemática puede identificarse en otra fuente documental del programa, los **lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2013+(EIASA 2013)**, la cual constituye el documento normativo del programa a nivel federal. En él se puede leer que la asistencia social alimentaria no sólo debe contemplar la desnutrición y otras deficiencias nutrimentales, sino la **mala nutrición generada por estilos de vida poco saludables**+(p. 4). Es por ello que el objetivo de la EIASA se concentra en **promover una alimentación correcta en población escolar, sujeta de asistencia social**+(EIASA 2013, p. 30), el cual guarda una relación estrecha con el objetivo general del programa en la entidad, consignado en los **lineamientos del Programa Desayunos Escolares**+(en el Estado de Jalisco (Lineamientos), y que se redactó del modo siguiente: **Contribuir a mejorar la condición nutricional de la población infantil preescolar y escolar del Estado de Jalisco que por su situación socioeconómica o de salud presentan una mala nutrición o están en riesgo de desarrollarla**+(p. 1).

Cabe destacar que el programa cuenta con protocolos para actualizar periódicamente la información para conocer la evolución del problema. Esto se puede apreciar a partir del formato de **inscripción de menores a beneficiar con desayunos escolares**+, que es utilizado por los municipios en cada ciclo escolar y a través del cual se consignan medidas de talla y peso de los niños y las niñas de los distintos planteles escolares, en dos mediciones subsecuentes. Esta información permite contar con datos para monitorear, por individuo, la evolución del problema de calidad nutricia, aunque debe destacarse que ello no necesariamente implica que la intervención del programa constituya la causa principal de los cambios que eventualmente se presenten en materia nutricional.

<sup>1</sup> Como se especifica en el apartado metodológico de esta evaluación, algunas de las respuestas que se contestan con **“Sí”** deben ser calificadas con un nivel o escala que va del 1 al 4, siendo 1 el valor menor o que presenta un menor número de características, y 4 el valor mayor. Estas calificaciones están presentes en la presente evaluación para todas aquellas respuestas positivas que exigen ser calificadas por parte de Coneval en las evaluaciones de diseño y operación.

## 2. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y</li> <li>• La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y</li> <li>• Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.</li> </ul>

Existe una justificación teórica del programa que aparece en el Manual Operativo (p. 2), donde se argumenta que en Jalisco se ha detectado que las niñas y niños presentan mala nutrición o riesgo de padecerla debido a la situación económica por la que su familia pasa. Si bien no se presenta evidencia documentada de esta aseveración dentro de dicho manual para el Estado de Jalisco, en la EIASA 2013 aparecen fuentes donde se proporcionan justificaciones teóricas y empíricas que permiten sustentar la intervención del programa en la población objetivo. Tal es el caso del siguiente documento (EIASA 2013, p. 129):

É Consejo Nacional de Evaluación de la Política y Desarrollo Social. Informe de evolución histórica de la situación de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México. En *Dimensiones de la Seguridad Alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política y Desarrollo Social (CONEVAL), 2010.

Por otro lado, la EIASA también presenta documentos nacionales e internacionales que proporcionan evidencias de los efectos positivos atribuibles a los apoyos que recibe la población objetivo (desayunos). En particular, destacan los siguientes (EIASA 2013, p. 129):

É Rivera *et al.* Consumo de bebidas para una vida saludable: recomendaciones para la población mexicana. *Salud Pública de México* 50, no. 2, 2008, pp. 172-194.

É Bourges, Héctor, Esther Casanueva y Jorge Rosado. *Recomendaciones de Ingestión de Nutrientes para la Población Mexicana. Bases Fisiológicas. Tomo 2. Energía, proteínas, lípidos, hidratos de carbono y fibra*. México: Editorial Médica Panamericana, 2008.

É Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. Programa de Acción en el Contexto Escolar. Lineamientos para el Expendio o Distribución de Alimentos o Bebidas en los Establecimientos de Consumo Escolar de los Planteles de Educación Básica: Criterios Nutrimientales. [documento electrónico, <http://alimentosescolares.insp.mx/criterios/> ]

É Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). *Nutrición Humana del Mundo en Desarrollo, marco de referencias sobre las causas de mala nutrición*. FAO, 2005.

**3. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones científicas estatales, nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del objetivo que persigue el programa?<sup>2</sup>**

Sí.

Además de los documentos comentados en la pregunta anterior, la EIASA cuenta con al menos una evaluación que presenta distintos estudios nacionales e internacionales donde se puede constatar que los apoyos brindados por el programa resultan adecuados para la consecución del objetivo. Se trata de la **evaluación de consistencia y resultados 2007 del Programa de Desayunos Escolares+**, elaborada por la Secretaría de Salud y el Tecnológico de Monterrey durante 2008 a nivel nacional (Secretaría de Salud 2008). Si bien es un documento que no aborda específicamente el caso de la operación del programa en las entidades del país, se considera que las fuentes documentales ahí consignadas constituyen evidencia que muestra que los desayunos contribuyen a disminuir la mala nutrición en niños y niñas en edad escolar. Ahí se especifica, por ejemplo, la efectividad de este tipo de programas en lugares como Estados Unidos y Perú (p. 9). Asimismo, el documento da cuenta de estudios nacionales que proporcionan datos de **impactos positivos** en los procesos de atención y percepción de los escolares+en el Estado de Sonora (p. 9).

---

<sup>2</sup> De acuerdo con los términos de referencia de la evaluación de diseño de Coneval (Coneval Diseño) esta pregunta, junto con las preguntas 4, 5, 6, 7, 10, 20 y 21 de la presente evaluación de diseño, no admiten un nivel de calificación para el caso de las respuestas afirmativas (**Sí**), o bien, requieren que el evaluador realice una descripción o valoración general a partir del contenido de la pregunta y en función de la evidencia encontrada.



**4. Describa los tipos de apoyo que brinda el programa y la relación que guardan con el problema que se busca resolver.**

El programa entrega desayunos fríos y calientes a niños y niñas escolarizados en condiciones de vulnerabilidad que asisten a planteles oficiales de educación básica. La modalidad de desayuno frío se entrega a niños de 3 a 9 años de edad y la de desayuno caliente a niños de 3 a 12 años (Lineamientos, p. 1). Cabe mencionar que en la investigación de campo con algunos de los beneficiarios (padres de familia) y en las entrevistas con funcionarios municipales se externó el hecho de que muchos padres desearían que el programa incluyera a los niños hasta los 12 años de edad en la modalidad de desayuno frío.

Ambos desayunos buscan mejorar la condición nutricional de la población objetivo (problema que se busca resolver) a partir de raciones que aporten una parte de los nutrimentos que requiere un niño diariamente. Tanto los desayunos fríos como los calientes están compuestos de una ración que contribuye con el 25% de la recomendación diaria de nutrimentos que necesita un niño. La ración del desayuno frío la componen 250 ml. de leche, una galleta integral y un ~~paix~~ de 25 gr. de fruta deshidratada. La ración del desayuno caliente está integrada por 250 ml. de leche semidescremada, un platillo fuerte (cereales combinados con leguminosas, sardina, atún, huevo), pan integral, tortilla, verduras y fruta (Lineamientos, pp. 1-2).

**1.2. Reglas de operación.**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
Verificar la armonización de las reglas de operación (ROP) federal con las reglas de operación estatales	5
Verificar que las reglas de operación o normativa expliquen el funcionamiento y operación del programa	6

## 5. ¿Las ROP estatales del programa están alineadas a las ROP federales o guardan una relación con éstas?

Sí.

Cada entidad federativa tiene la facultad de elaborar las Reglas de Operación del programa (Secretaría de Salud 2008, p. 33). Sin embargo, la EIASA 2013 contiene una propuesta de guion para normar los criterios de elaboración de las ROP en el país (EIASA 2013, anexo 1, pp. 79-80). En el caso de Jalisco no existe un documento que se titule **Reglas de Operación** para el programa, pero en el contexto normativo de éste se entiende que los **Lineamientos del Programa Desayunos Escolares** (Lineamientos) junto con el **Manual Operativo** (MO) constituyen las reglas propiamente dichas bajo las cuales opera el programa. Para analizar la relación que guardan estos documentos con lo que recomienda la EIASA, a continuación se presenta un cuadro donde aparecen los títulos de los contenidos sugeridos por la EIASA para la elaboración de las ROP (columna 1) y sus contrapartes de títulos de contenido, en caso de que los haya, en los documentos normativos del programa en Jalisco (Lineamientos; MO):

<b>Títulos del guion propuesto por EIASA 2013 para elaborar las ROP del programa</b>	<b>Contenido de títulos seleccionados de los Lineamientos y el MO del programa en Jalisco</b>
Cobertura	É Población objetivo y productos y servicios (en MO, p. 9)
Población objetivo	É Población objetivo (en Lineamientos, p. 1) É Población objetivo y productos y servicios (en MO, p. 9)
Características de los apoyos	É Modalidades / Desayuno escolar frío / Desayuno escolar caliente (en Lineamientos, p. 1)
Beneficiarios	É Políticas de operación / Para otorgar el beneficio y operación general del Subprograma (en MO, p. 26)
Coordinación institucional	É Actores y niveles de intervención / DIF Jalisco / DIF Municipal (en MO, p. 32)
Mecánica de operación	É Proceso general de la operación del Subprograma (en MO, p. 11) É Políticas de operación (en MO, p. 26)
Información presupuestaria	É Sin información
Evaluación	É Sin información
Indicadores de resultados	É Propósito del Subprograma y sus indicadores de medición (en MO, p. 7) É Componentes del Subprograma y sus indicadores de medición (en MO, p. 8)
Seguimiento, control y auditoría	É Sin información
Quejas y denuncias	É Sin información

Como puede apreciarse, si bien existe una alineación entre lo que sugiere la EIASA como contenido para elaborar las ROP y lo que contienen los documentos normativos del programa en Jalisco, ésta es parcial. Apartados como **Seguimiento, control y auditoría** contenidos en la EIASA no existen en los Lineamientos o en el MO de Jalisco. Asimismo, conviene destacar que cada título de contenido del guion propuesto por EIASA se subdivide en varios subtítulos, muchos de los cuales no están contemplados en los documentos normativos oficiales del programa en Jalisco. Por ejemplo, en el caso de **Beneficiarios**, la EIASA sugiere incluir la siguiente información: Criterios de selección para población objetivo; criterios de selección para los insumos

alimentarios; derechos y obligaciones; causas de incumplimiento, retención, suspensión de recursos; y servicios y acciones complementarias. Mucha de esta información se encuentra disponible a nivel estatal, pero no se reporta de manera específica en los Lineamientos ni en el MO.

Por ello resulta importante que la dependencia avance hacia la elaboración de un solo documento titulado *Reglas de Operación*, que se derive tanto de los Lineamientos como del MO, y donde se tome en consideración las recomendaciones que aparecen en el anexo 1 de la EIASA 2013.

**6. ¿Las ROP establecen el funcionamiento u operación del programa en el estado?**

Sí.

Tanto los **Lineamientos del Programa Desayunos Escolares** como el Manual Operativo (MO) contienen los elementos bajo los cuales deberá operar el programa en el estado. En el primer caso se describe la operación de manera muy sintética bajo el rubro **Operatividad**. Sin embargo, en el MO se detalla el funcionamiento del programa, especialmente en dos capítulos: el séptimo, **Proceso general de la operación del Subprograma**, y el octavo (que aparece como noveno en el MO), **Políticas de operación**.

Cabe mencionar que el programa también cuenta con unos **Lineamientos del modelo estatal de nutrición escolar MENUTRE** (Lineamientos MENUTRE) donde se encuentra un apartado de **Operatividad** que explica la manera en que deberá operar la instalación de cocinas y comedores para la elaboración de desayunos calientes en los distintos planteles escolares de los municipios.

**1.3. Contribución a los objetivos estatales de desarrollo.**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
Identificar la contribución del programa a los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo	7

## 7. ¿A qué ejes temáticos y objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo vigente contribuye el objetivo del programa?

El programa contribuye a realizar el objetivo de desarrollo 18 del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 (especificado como OD18), relativo a **Promover una sociedad incluyente que garantice el respeto a la diversidad social y los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, así como fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas respetando su identidad cultural** (PED, p. 415), el cual se encuentra dentro de la temática 18 del Plan, **Grupos prioritarios**, perteneciente a la dimensión de **Equidad de oportunidades**. Dicho objetivo de desarrollo se realiza a través del objetivo sectorial 2 (OD18O2), que consiste en **Garantizar la protección de la niñez que vive en condiciones de vulnerabilidad y riesgo** (PED, p. 415), en particular por medio de la estrategia 3 (O2E3), a saber, **Generar proyectos para fomentar la sana alimentación y el control de peso en la niñez jalisciense** (PED, p. 415).

La siguiente tabla muestra, siguiendo el orden jerárquico establecido en el PED (de mayor a menor orden), los contenidos a los que contribuye el programa en el marco del PED.

<b>Elemento del PED</b>	<b>Contenido</b>
Dimensión	Equidad de oportunidades
Temática 18	Grupos prioritarios
Objetivo de desarrollo 18	Promover una sociedad incluyente que garantice el respeto a la diversidad social y los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, así como fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas respetando su identidad cultural
Objetivo sectorial 2	Garantizar la protección de la niñez que vive en condiciones de vulnerabilidad y riesgo
Estrategia 3	Generar proyectos para fomentar la sana alimentación y el control de peso en la niñez jalisciense

Cabe mencionar que uno de los indicadores que marca el PED para medir el avance del cumplimiento del objetivo de desarrollo 18 es la **Cobertura con el programa Desayunos Escolares a escuelas públicas preescolares y primarias, ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación** (PED, p. 423).

**1.4. Análisis de consistencia del programa en función de su población potencial y objetivo.**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
Verificar que la definición de población potencial y objetivo esté con base en la distribución de la necesidad que se busca solventar	8, 9
Sustentar la justificación por la cual los beneficios se dirigen de manera específica a dicha población potencial y objetivo	10



**8. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características: a) unidad de medida; b) están cuantificadas; c) metodología para su cuantificación; d) fuentes de información.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y</li> <li>• Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.</li> </ul>

El programa tiene definidas tanto a su población potencial (PP) como a su población objetivo (PO). La población potencial, de acuerdo con Coneval, se entiende como la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia del programa y que por tanto puede ser elegible para su atención (Coneval Diseño, p. 12). Esta población se establece tanto en la EIASA 2013 (p. 30) como en el MO (p. 9), y queda definida como **%Niñas, niños y adolescentes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, que asisten a planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas, preferentemente+**

Debe mencionarse que para el Sistema DIF esta población está caracterizada como **%población objetivo+**. Sin embargo, el Coneval define a la población objetivo como **%la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad+ (Coneval Diseño, p. 12)**. Se considera que la población objetivo que establece el documento de Lineamientos del programa se aproxima más a esta definición, ya que ahí se conceptualiza como **%niñas y niños escolarizados en condiciones de vulnerabilidad que asisten a planteles oficiales de educación básica de 3 a 9 años de edad en modalidad fría y de 3 a 12 años en modalidad caliente: 1. Que presenten mala nutrición; 2. Que por su situación socioeconómica se encuentren en estado de riesgo; 3. De áreas preferentemente indígenas, rurales y urbanas marginadas del Estado+ (Lineamientos, p. 1)**.

Por otro lado, tanto la PP como la PO definida en los Lineamientos son susceptibles de mejora. Si bien la unidad de medida en ambos casos es consistente y tiene que ver, en términos generales, con el número de niñas y niños en edad escolar (con edades diferenciadas para cada modalidad de desayunos), se necesitaría cuantificar con mayor precisión a cuánto asciende este número. Ello es especialmente cierto en el caso de la PO, toda vez que es una población que tiene que cubrir tres características que son difíciles de medir (niñas y niños con mala nutrición, que estén en estado de riesgo debido a su situación socioeconómica, y que provengan de zonas indígenas, rurales y urbanas marginadas del Estado). Asimismo, en los documentos normativos oficiales del programa en Jalisco (Lineamientos y MO) se presenta información relativa a la metodología para cuantificar ambos tipos de población, aunque sólo con respecto a algunas de las características con que debe contar la PO. Dos fuentes son de particular importancia: 1) el formato de **%ascripción de menores a beneficiar con desayunos escolares+**, al menos en cuanto a indicadores que aproximan una medición de la mala nutrición (peso y talla de las niñas y niños, tomados en dos mediciones subsecuentes). Este formato constituiría, en este sentido, una de las fuentes de información del programa en relación con la construcción de datos cuantificados para la PO. 2) Dentro de la EIASA 2013 (p. 49), a través del índice de focalización por localidad (Infoloc) y el índice de focalización por municipio (Infomun). Ambos índices permiten establecer los municipios y las localidades dentro de éstos que deben considerarse como prioritarias para la atención

por parte del programa, lo cual se realiza año con año desde el Departamento de Nutrición Escolar (DNE) del DIF Jalisco.

- 9. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:**
- Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.**
  - Incluya el tipo de apoyo otorgado.**
  - Esté sistematizada.**
  - Cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>La información de los beneficiarios cumple todas las características establecidas.</li> </ul>

El programa cuenta con un padrón de beneficiarios que permite conocer quiénes reciben los apoyos y que cumple con los siguientes criterios:

- Incluye las características de los beneficiarios: a partir del **Reporte de escuelas prioritarias** y del formato de **inscripción de menores a beneficiar con desayunos escolares**, es posible identificar los datos de las niñas y niños que reciben los apoyos en relación con los siguientes indicadores: edad, talla, peso, tipo de vulnerabilidad social, y grado de marginalidad de la localidad donde se encuentra el plantel educativo.
- Contiene el tipo de apoyo otorgado: en el formato mencionado se incluye el indicador **Tipo de ración**, con dos opciones de respuesta: fría o caliente.
- Está sistematizada: la información recabada a partir del formato de inscripción se encuentra en una base de datos disponible en un sistema informático, conocido como SIEM o SIEM\_Alimentaria.
- Cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización: el programa cuenta con una **Guía básica para el levantamiento del padrón de beneficiarios** del programa Desayunos Escolares, mismo que se elabora para cada ciclo escolar (el más reciente es el 2013-2014), con lo cual se garantiza que el padrón contenga los datos actualizados (véase Guía básica). Asimismo, en él se establecen lineamientos para capturar la información en el sistema y asegurar que la información esté depurada, es decir, que no contenga duplicidades o beneficiarios no vigentes. Esto último se realiza a través de la revisión de indicadores como el de **Estatus** (que puede tomar los valores de **Alta** o **Reingreso**), contenido en el formato de registro, así como en revisiones que realiza la Dirección de Nutrición Escolar a los registros de cada uno de los municipios.

**10. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.**

El programa sólo recolecta información relativa a la marginalidad de la localidad en la que se encuentra el plantel educativo, la cual se precisa a través de los criterios de focalización geográfica contenidos en la Guía básica para el levantamiento del padrón de beneficiarios+ del programa para el ciclo 2013-2014, mismos que son tomados de la EIASA 2013 (p. 49).

Sin embargo, cabe mencionar que el Sistema DIF cuenta con un instrumento para localizar a la población objetivo conocido como la Encuesta para Focalizar Hogares con Inseguridad Alimentaria (ENHINA). Esta encuesta cuenta con un cuestionario socioeconómico que recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios (EIASA 2013, p. 50), aunque a la fecha no se utiliza para el programa Desayunos Escolares, al menos en Jalisco.

**1.5. Análisis de consistencia del programa en función de la matriz de indicadores de resultados (MIR).**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
Verificar la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa.	11 a 20

**1.5.1. *De la lógica vertical de la matriz de indicadores.***

**11. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que: a) están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción; b) están ordenadas de manera cronológica; c) son necesarias, es decir, ninguna de la Actividades es prescindible para producir los Componentes; d) su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Del 70 al 84% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

El programa cuenta con cuatro Componentes relacionados con la entrega de los apoyos (tanto de los desayunos escolares fríos o calientes, C1, como de las cocinas MENUTRE,C2), la entrega de manuales a los comités de padres de familia de los planteles que reciben desayunos calientes (C3), y la capacitación correspondiente a los sistemas DIF municipales (C4). Las Actividades de estos Componentes presentan las siguientes características.

- Las Actividades para cada uno de los Componentes están especificadas de manera clara, ya que cada una se constituye en una tarea o insumo que se diferencia de las otras.
- Aunque la mayoría de las Actividades de los Componentes se presentan en orden cronológico, existen excepciones importantes. En el caso del Componente 1 se presentan las Actividades de compra de los productos (A.1.2) y entrega de los desayunos (A.1.3) de manera previa a Actividades que tienen que ver con la actualización del padrón de beneficiarios (A.1.9) y la selección de las localidades a ser beneficiadas (A.1.10). Se esperaría que primero se determinara la cantidad de personas a ser beneficiadas y posteriormente se emprendiera la compra y entrega de los apoyos. Algo similar sucede con el Componente 2, con una Actividad de compra de los artículos que integrarán los complementos y equipos de cocina (A.2.1) que aparece antes de la Actividad de validación de las solicitudes de petición de cocinas MENUTRE (A.2.2.).
- La mayoría de las Actividades son necesarias para producir los Componentes, aunque se detectaron excepciones puntuales. Es el caso de las Actividades A.1.16 y A.1.19 del Componente 1, relativas a realizar un padrón de comités de padres de familia y realizar un evento del día del niño en zonas indígenas, respectivamente. Ambas Actividades son prescindibles en cuanto a la entrega de desayunos escolares en las modalidades de frío y caliente de manera oportuna y cubriendo los requisitos de calidad, si bien pueden ser tareas deseables que se lleven a cabo para operar de mejor manera el programa. Por otro lado, se detectaron algunas Actividades del Componente 1 que podrían estar duplicadas con Actividades del Componente 4, relativas a las tareas de capacitación de funcionarios para brindar información a los padres de familia (Actividades A.1.14 y A.4.1) y capacitación de los padres de familia (Actividades A.1.15 y A.4.3).
- Se considera que la realización de la Actividades producirán los Componentes propuestos, tomando en cuenta las restricciones que se plantean en los supuestos de cada Actividad. Sin embargo, cabe preguntar si no sería necesario establecer Actividades distintas para cada modalidad de los apoyos del programa, es decir, para la producción de desayunos fríos o calientes.

**12. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:**

- a) **Son los bienes o servicios que produce el programa.**
- b) **Están redactados como resultados logrados, por ejemplo becas entregadas.**
- c) **Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.**
- d) **Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del 0 al 49% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

Los Componentes presentan las siguientes características:

- a) Son los bienes que produce el programa. Sin embargo, la MIR agrupa en un solo componente (C1) la entrega de los dos tipos de apoyo del programa, desayunos fríos y calientes. Dado que cada desayuno plantea retos de operación y Actividades diferentes, además de que podría contribuir de manera distinta al Propósito del programa, el equipo evaluador considera conveniente que se revise este Componente y se considere dividirlo en dos, uno por cada modalidad de desayuno, con la consecuente separación de Actividades por Componente. Esto resulta más claro si se toma en cuenta que varias Actividades del actual Componente 1 tienen que ver con la adquisición de verdura y fruta fresca, la cual es llevada a cabo por actores distintos en función del tipo de desayuno. De considerarse esta recomendación, el Componente 3 relativo a la entrega de manuales a los comités de padres de familia de los planteles que reciben desayunos calientes podría subsumirse en el Componente que corresponda a la producción de desayunos calientes.
- b) No se redactan como resultados logrados: se especifican como %Entrega de desayunosõ +(C1), %Entrega de equipos de cocinaõ +(C2), %Distribuir manuales de Desayunos Escolaresõ +(C3) y %Capacitación a los sistemas DIF municipalesõ +. Deberían redactarse como %Desayunos escolares entregadosõ +(C1), %Equipos de cocina entregadosõ +, %Manuales entregadosõ + y %Capacitaciones realizadasõ +(C4).
- c) Son todos necesarios para producir el Propósito, el cual se enfoca en proporcionar a los menores escolares los nutrimentos necesarios para su adecuado desarrollo físico y mental.
- d) La realización de los Componentes genera el propósito planteado si se toman en cuenta los Supuestos de éstos. Esto es especialmente cierto en relación con el Componente 1, pues la entrega de los desayunos escolares (en cualquier modalidad) que cubran los requisitos de calidad del programa, contribuirían a mejorar las condiciones nutricias de los menores escolares en el Estado.



**13. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:**

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo.

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

El Propósito de la MIR es el siguiente: **Contribuir a que los menores escolares beneficiados del Estado de Jalisco reciban a través de las raciones alimentarias fría o caliente parte de los nutrimentos necesarios para un adecuado desarrollo físico y mental, promoviendo así una alimentación correcta que les permita crear las condiciones para su bienestar alimentario.** A partir de esta redacción, el Propósito cumple con cuatro características de la pregunta. En primer lugar, es consecuencia directa de lo que ocurrirá como resultado de los Componentes. En efecto, éstos se enfocan tanto en la entrega de desayunos escolares e implementos de cocina como en el otorgamiento de servicios (información y capacitación) para que los apoyos lleguen a la población objetivo, y el Propósito establece que los menores escolares del Estado recibirán los nutrimentos necesarios para su desarrollo físico y mental a través de raciones alimentarias (frías o calientes). Segundo, el logro del Propósito no está controlado, en su totalidad, por los responsables del programa. No se puede garantizar que el otorgamiento de los apoyos a los menores escolares tenga un efecto adecuado en su desarrollo físico y mental, ya que éste depende no sólo de los nutrimentos recibidos en un desayuno escolar, sino de otros factores que están fuera del alcance del programa. Tercero, el Propósito es único al perseguir como objetivo que las niñas y niños reciban los nutrimentos necesarios para su mejor desarrollo físico y mental. Cuarto, el Propósito incluye a la población objetivo, que son los menores escolares beneficiados del Estado de Jalisco. Sin embargo, debe decirse que dicha población bien pudo especificarse de manera más acorde a lo establecido en el MO o los Lineamientos, es decir, a las niñas, niños y adolescentes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad que asistan a planteles oficiales de educación pública.

Por otro lado, el Propósito no cumple con la característica de estar redactado como una situación alcanzada, tal como **calidad nutricia aumentada** o **mala nutrición disminuida**.

**14. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:**

- a) **Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b) **Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.**
- c) **Su logro no está controlado por los responsables del programa.**
- d) **Es único, es decir, incluye un solo objetivo.**
- e) **Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Fin cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

El Fin de la MIR es el siguiente: **“Promover una alimentación correcta en las niñas, niños del Estado de Jalisco”**. En función de esta redacción, el Fin cuenta con cuatro características de la pregunta. Primero, se especifica de manera clara en la medida en que su principal concepto, **“alimentación correcta”**, no es ambiguo, al menos en lo que el propio programa define y entiende por ello, y que consiste en integrar menús que promuevan alimentos de los tres grupos alimenticios, **“enfaticando el consumo de verdura y fruta, leguminosas y cereales integrales, y la disminución del aporte de grasa, azúcar y sodio”** (EIASA 2013, p. 4). Segundo, su logro no está controlado por los responsables del programa, ya que la correcta alimentación de un infante resulta de factores adicionales al otorgamiento de los apoyos que el programa promueve, como pueden ser los hábitos y costumbres que un niño observa y recibe en el hogar. Tercero, es único ya que cuenta con un solo objetivo: **promover una alimentación correcta a la población objetivo**. Y cuarto, está vinculado con objetivos estratégicos de la planeación institucional del estado, en particular con el objetivo sectorial 2 del objetivo de desarrollo 18 del PED, **“Garantizar la protección de la niñez que vive en condiciones de vulnerabilidad y riesgo”**. Ello en la medida en que parte de dicha vulnerabilidad la constituye una alimentación deficiente o inadecuada, lo cual queda establecido a partir de la estrategia 2 de dicho objetivo sectorial, **“Generar proyectos para fomentar la sana alimentación y el control de peso en la niñez jalisciense”**.

Por otro lado, se considera que el Fin no es, necesariamente, un objetivo superior al que el programa contribuye. Si bien es cierto que la ejecución del programa no resultará suficiente para alcanzar el Fin (la correcta alimentación de la población objetivo), debe decirse que el objetivo del Fin se empata con parte de la redacción del objetivo del Propósito del programa, ya que éste busca también promover **“una alimentación correcta que permita a la población objetivo crear las condiciones para su bienestar alimentario”**. Se considera que el contenido del Propósito que hace referencia al correcto desarrollo físico y mental de la población objetivo bien podría resultar en un objetivo más apropiado para el Fin. Después de todo, el programa de desayunos escolares se implementa con el objetivo de que las niñas y niños tengan un mejor rendimiento en la escuela a partir de la alimentación que reciben en los planteles. Recibir una buena educación, en este sentido, es una parte importante del fin último del programa, y para ello es necesario que los infantes tengan los nutrimentos que garanticen su desarrollo óptimo en el plantel escolar. En este sentido, el equipo evaluador recomienda que se considere que el Fin del programa vaya encaminado hacia la garantía del desarrollo físico y mental de los infantes, y el Propósito se centre en la correcta alimentación o en disminuir la mala nutrición de los menores escolares.

**15. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.</li> </ul>

El Manual Operativo (MO) y los Lineamientos constituyen los principales documentos normativos del programa, y en ellos se pueden identificar algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin del programa.

La MIR cuenta con 30 Actividades y la mayoría se encuentra en el Manual debido a que en él se describen los principales procesos del programa y las tareas que los caracterizan: a) proceso general de la operación del subprograma; b) programación, adquisición y distribución del proveedor a los municipios; c) recepción, entrega y pago de desayunos escolares; d) recepción, entrega de desayunos escolares en zona indígena; e) aseguramiento de la calidad en los productos alimentarios; f) integración de fruta fresca en el desayuno frío; g) otorgamiento de las cocinas MENUTRE; h) capacitación en normatividad del subprograma y orientación alimentaria; e i) supervisión y seguimiento del subprograma de desayunos escolares (MO, pp. 11-25).

Por su parte, los cuatro Componentes del programa pueden identificarse en el MO. La entrega de los apoyos, tanto de los desayunos escolares fríos o calientes (Componente 1), como de las cocinas MENUTRE (Componente 2), se establecen en el capítulo 8, **Procedimientos básicos de operación del Subprograma**, en los apartados 8.2, **Para la recepción, entrega y pago de desayunos escolares**, y 8.6, **Del otorgamiento de las cocinas MENUTRE**, respectivamente. La entrega de manuales a los comités de padres de familia de los planteles que reciben desayunos calientes (Componente 3) se identifica en el capítulo 10, **Actores y niveles de intervención**, en los apartados 10.1, **DIF Jalisco** y 10.2, **DIF Municipal**. La capacitación correspondiente a los sistemas DIF municipales (Componente 4) se encuentra en el capítulo 6, **Acciones estratégicas**, en el apartado 6.2, **De capacitación**, y en el capítulo 8, apartado 8.7, **De capacitación en normatividad del Subprograma y orientación alimentaria**.

El Propósito del programa se encuentra en el objetivo general de los Lineamientos y está redactado como sigue: **Contribuir a mejorar la condición nutricional de la población infantil preescolar y escolar del Estado de Jalisco que por su situación socioeconómica o de salud presentan mala nutrición o están en riesgo de desarrollarla** (Lineamientos, p. 1). El Propósito y el Fin del programa también aparecen en el MO, de manera explícita, ya que en este se incluyen tanto el árbol de problemas como el resumen narrativo de la MIR para los niveles de Componentes, Propósito y Fin.

**1.5.2. *De la lógica horizontal de la matriz de indicadores.***

**16. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características: a) claros; b) relevantes; c) económicos; d) monitoreables; e) adecuados.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Del 85% al 100% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.</li> </ul>

La MIR cuenta con 42 indicadores para medir el desempeño del programa: dos a nivel de Fin, dos a nivel de Propósito, ocho a nivel de Componentes y 30 a nivel de Actividades. Aunque la mayoría presenta las cinco características que se mencionan en la pregunta, hay excepciones, tal como se comenta a continuación:

- a) Claros: la mayoría de los indicadores resultaron claros, en virtud de que cuentan con fórmulas de cálculo precisas e inequívocas. Las excepciones son el indicador 2 del Componente 1 y el indicador 2 del Componente 4. En el primer caso se refiere a los niños que mejoraron sus hábitos alimentarios consumiendo alimentos de calidad nutricia, entre el número de niños inscritos en el programa. No resulta claro cómo se mediría la mejoría de los hábitos alimentarios: si resultaría de mediciones internas del programa (a través de variables como talla y peso) o si sería producto de respuestas a encuestas aplicadas a los beneficiarios. De cualquier manera se debe aclarar la fuente de donde se obtendría la información, para redactar el numerador del indicador de manera más precisa. En el segundo caso se refiere al número de personas de los DIF municipales que capacitan a los comités de padres de familia de las escuelas que cuentan con desayunos escolares replicando los conocimientos adquiridos en la capacitación, entre el número total de comités de padres de familia de las escuelas que cuentan con desayunos escolares de los municipios capacitados. La redacción parece confusa, y se debería avanzar hacia un indicador que reflejara el porcentaje de comités capacitados dentro de aquellos municipios que hayan recibido una capacitación previamente.
- b) Relevantes: todos los indicadores resultaron relevantes, en virtud de que reflejan una dimensión importante del logro del objetivo para cada uno de los niveles de objetivos de la MIR.
- c) Económicos: todos los indicadores cuentan con esta característica en la medida en que la información que se necesita para generarlos está disponible a partir de las bases de datos existentes en el programa.
- d) Monitoreables: los indicadores resultan monitoreables debido a que su cálculo puede verificarse de manera independiente a partir de los datos generados por la dependencia. La única excepción es el indicador 2 del Componente 1, ya que como se dijo anteriormente, no resulta claro cómo se mediría la mejoría de los hábitos alimentarios.
- e) Adecuados: la mayoría de los indicadores resultaron adecuados en la medida que aportan una base suficiente para evaluar el desempeño del programa. La excepción es el indicador 1 del Propósito, referente al número de niños inscritos en el programa que recibieron desayunos con calidad nutricia, entre el número total de niños atendidos con desayunos escolares. Se considera que este indicador no es muy diferente al indicador 2 del Fin, que consiste en medir el número de niños que recibieron desayunos escolares con calidad nutricia, entre el número de niños inscritos en el programa. La diferencia entre ambos indicadores está en el denominador: en el Propósito es %niños

atendidos+ y en el Fin es %niños inscritos+. Dado que el numerador en ambos casos se refiere a %niños que recibieron desayunos+, ello sería equivalente a considerarlos como %niños atendidos+, y por tanto una mejor formulación para el indicador de Propósito sería colocar en el denominador al total de niños inscritos, lo cual lo volvería idéntico al indicador de Fin ya referido.

Llama la atención la falta de indicadores relacionados con el desarrollo físico y mental adecuado de los infantes. Y de manera más específica algún indicador relacionado con el rendimiento escolar, toda vez que ello es uno de los objetivos a nivel de Propósito del programa.

**17. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:**

- a) Nombre.**
- b) Definición.**
- c) Método de cálculo.**
- d) Unidad de medida.**
- e) Frecuencia de medición.**
- f) Línea base.**
- g) Metas.**
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).**

No.

El equipo evaluador no tuvo a su alcance las fichas técnicas del programa, y por tanto debe considerarse que la información relativa a esta pregunta es inexistente.

Sin embargo, debe mencionarse que la MIR cuenta con la siguiente información para cada uno de los indicadores: a) nombre; b) método de cálculo; y c) frecuencia de medición.

**18. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:**

- a) **Cuentan con unidad de medida.**
- b) **Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.**
- c) **Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del 85% al 100% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.</li> </ul>

Los 42 indicadores de la MIR que se comentan en la pregunta 16 cuentan con metas que presentan las tres características mencionadas: todas tienen unidad de medida (generalmente en números absolutos) y están orientadas a impulsar el desempeño en función de los recursos disponibles.

Sin embargo, debe mencionarse que las metas de la MIR se encuentran en un documento distinto a donde aparece la MIR, conocido como **%Metas 2013 Desayunos Escolares+**. En éste aparece un mayor número de indicadores y metas que en el documento original de la MIR que el equipo evaluador tuvo a su alcance (identificado como **%Matriz proyecto desayunos+**). La razón de ello es que en el documento **%Metas 2013 Desayunos Escolares+** aparecen más Componentes que en el documento **%Matriz proyecto desayunos+**. El equipo evaluador considera que los responsables del programa deben avanzar hacia la elaboración de un solo documento de la MIR, donde se establezcan sus indicadores y metas, y que el seguimiento a éstas se derive de dicho documento.



**19. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:**

- a) **Oficiales o institucionales.**
- b) **Con un nombre que permita identificarlos.**
- c) **Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d) **Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del 70% al 84% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.</li> </ul>

Los indicadores de la MIR cuentan con medios de verificación que presentan las siguientes características:

- a) **Oficiales o institucionales:** todos los indicadores de la MIR cuentan con medios de verificación de origen oficial o institucional.
- b) **Nombres de los medios de verificación:** todos los indicadores de la MIR especifican ya sea el nombre del documento donde puede verificarse la información relativa al indicador, o bien, el nombre del indicador y la fuente de donde puede obtenerse la información sobre dicho indicador.
- c) **Reproducción del cálculo del indicador:** no todos los medios de verificación de los indicadores permiten reproducir el cálculo del indicador de manera inmediata. Muchos de estos medios están constituidos por listados de asistencia, actas de visitas a municipios, acuses de recibido y actas de reunión que necesitan ser agregados y/o procesados para obtener la información necesaria para el cálculo de los indicadores.
- d) **Públicos:** la mayoría de los medios de verificación de los indicadores está fundamentada en información del Sistema DIF cuya disponibilidad no resulta inmediata, aun cuando es de naturaleza pública. Tiene que ver con estadísticas que la dependencia debe procesar, con convenios cuya firma sigue procedimientos que con frecuencia demoran varias semanas, con bitácoras de asistencia que deben validarse, y con información financiera que debe corroborarse. Por tanto su accesibilidad estaría sujeta a procedimientos que demorarían su publicidad inmediata. De cualquier modo, se considera que toda esta información resultaría asequible para cualquier persona.

**20. Sugiera modificaciones en la MIR del programa en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.**

*Respecto de la lógica vertical de la matriz de indicadores:*

- É La promoción de una alimentación correcta de la población objetivo constituye el Fin de la MIR y se relaciona con una parte de la redacción del Propósito, el cual además enfatiza que los niños en edad escolar reciban los nutrimentos necesarios para su desarrollo físico y mental. Por tanto, se sugiere que el Propósito se enfoque en un solo objetivo y que éste se redacte como un logro alcanzado, por ejemplo, *“buena nutrición disminuida”*. En este sentido, el Fin podría reconceptualizarse en función de la promoción del desarrollo físico y mental que se busca en los niños (y que en este momento aparece en el Propósito), y no tanto en la alimentación correcta. En este punto se debe valorar si el Fin podría incluir tanto la promoción de una alimentación correcta como la de un desarrollo físico y mental óptimo en los niños. Ceneval privilegia que el Fin, al igual que el Propósito, tenga un solo objetivo, aunque existen programas que incluyen dos objetivos dentro del Fin. La disminución de una nutrición *“mala”* o deficiente podría equivaler al aumento de una alimentación *“correcta”*, y por tanto se considera que si el Fin ha de contener un solo objetivo, éste sea el del desarrollo físico y mental de los infantes.
- É Redactar los cuatro Componentes de la MIR como resultados logrados.
- É Considerar la división del Componente 1 (C1) en dos Componentes, uno para la producción de desayunos calientes y otro para la entrega de desayunos fríos. Ello implicaría el acomodo de las actuales Actividades del C1 en los dos Componentes resultantes. De tomarse en cuenta esta recomendación, el Componente 3 relativo a la entrega de manuales a los comités de padres de familia de los planteles que reciben desayunos calientes podría subsumirse en el Componente que corresponda a la producción de desayunos calientes.
- É Ordenar las Actividades de los Componentes 1 y 2 de manera cronológica, de tal manera que primero se realicen las tareas que tienen que ver con el cálculo de los beneficiarios a ser atendidos y después se determine la compra y entrega de los apoyos.

*Respecto de la lógica horizontal de la matriz de indicadores:*

- É Reelaborar el indicador 2 del C1 y el indicador 2 del C4 para que resulten más claros en cuanto a la medición del desempeño de ambos Componentes.
- É Reelaborar el indicador 1 del Propósito para que aporte una base más adecuada en la evaluación de su desempeño y se diferencie del indicador 2 del Fin.
- É Valorar la inclusión de algún indicador que mida el desarrollo físico y mental de los infantes, quizá relacionado con el rendimiento escolar, a nivel de Fin.
- É Elaborar las fichas técnicas de los indicadores de la MIR

**1.6. Análisis de complementariedades y/o coincidencias con otros programas.**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas estatales y/o federales	21

**21. ¿Con cuáles programas federales o estatales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?**

A nivel federal el programa podría tener complementariedad con el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), aunque la población objetivo de éste no coincide en su totalidad con la de Desayunos Escolares (Secretaría de Salud 2008, p. 36).

En las entrevistas quedó de manifiesto que un programa con el que podría haber coincidencia o incluso duplicidad es el relativo a los CAS (Centros de Atención y Servicios) de la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ). A través de éstos se ponen a la venta distintos productos alimenticios en tienditas que se encuentran dentro de las escuelas, y en ocasiones ello genera una competencia con el programa en los planteles escolares.

## Capítulo 2. Evaluación de operación

La evaluación de operación del programa **Desayunos escolares** toma como base metodológica los términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados de Coneval (Coneval Operación), en el apartado correspondiente a la sección de **Operación**. Al igual que en los TDR de la evaluación de diseño de Coneval, éstos consisten en evaluar un programa a partir de la respuesta a preguntas específicas mediante un esquema binario (Sí/No), sustentado en evidencia documental y explicitando los argumentos empleados en el análisis (Coneval Operación, p. 3). La respuesta no debería tomar más de una cuartilla. Existen preguntas donde la respuesta **Sí** debe seleccionar uno de cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta, donde el nivel 1 representa el menor número de características presentes en dicha pregunta y el 4 el mayor número. Debe comentarse que dentro de la metodología de Coneval existen algunas preguntas que no admiten una respuesta binaria, y por tanto se responden a partir de argumentos sustentados en el análisis documental.

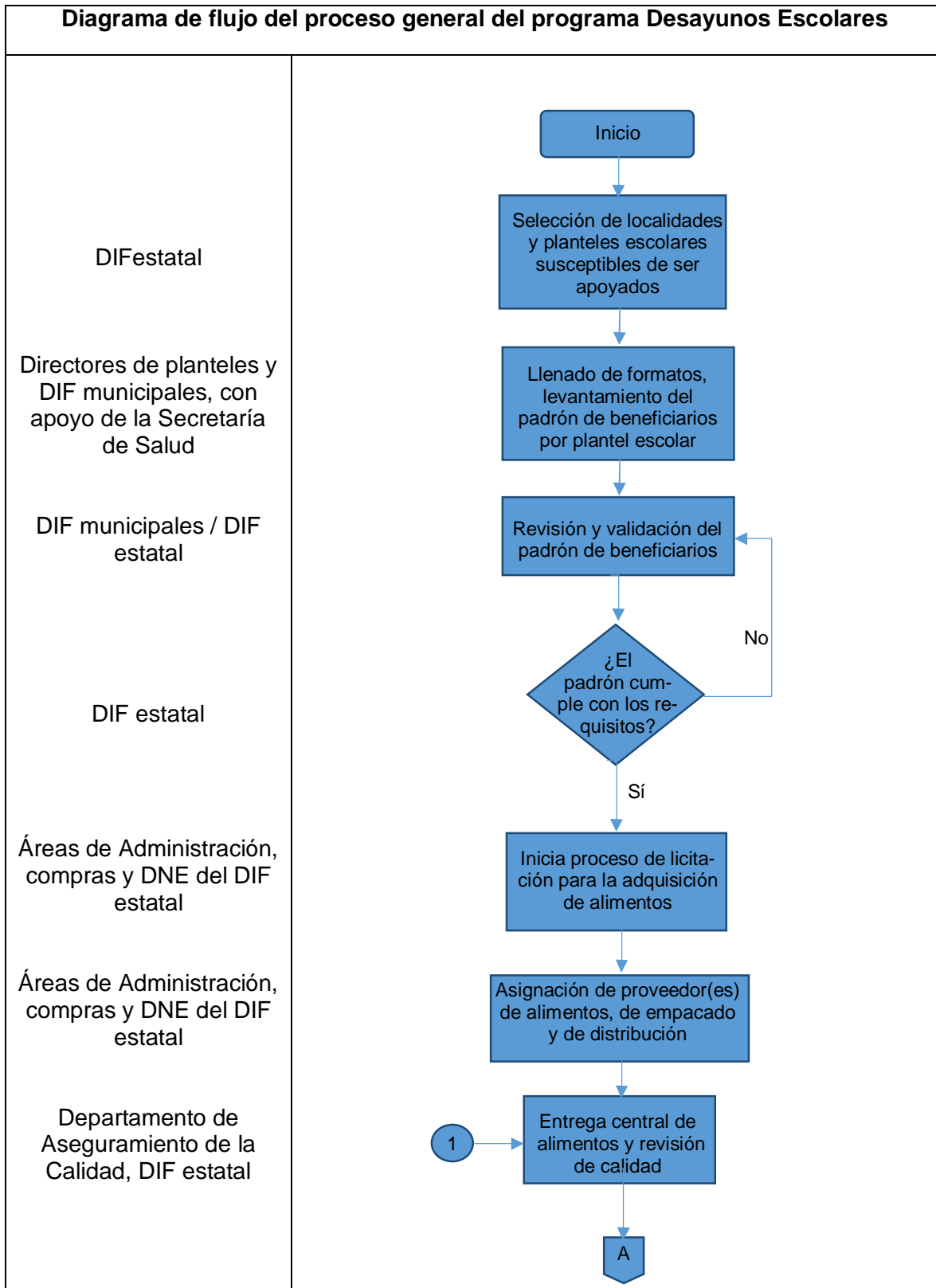
La evaluación de operación se compone de cinco apartados (con sus respectivos temas de evaluación en función de los Términos de Referencia) y 15 preguntas. En el siguiente cuadro se presentan los apartados de evaluación y las preguntas que les corresponden.

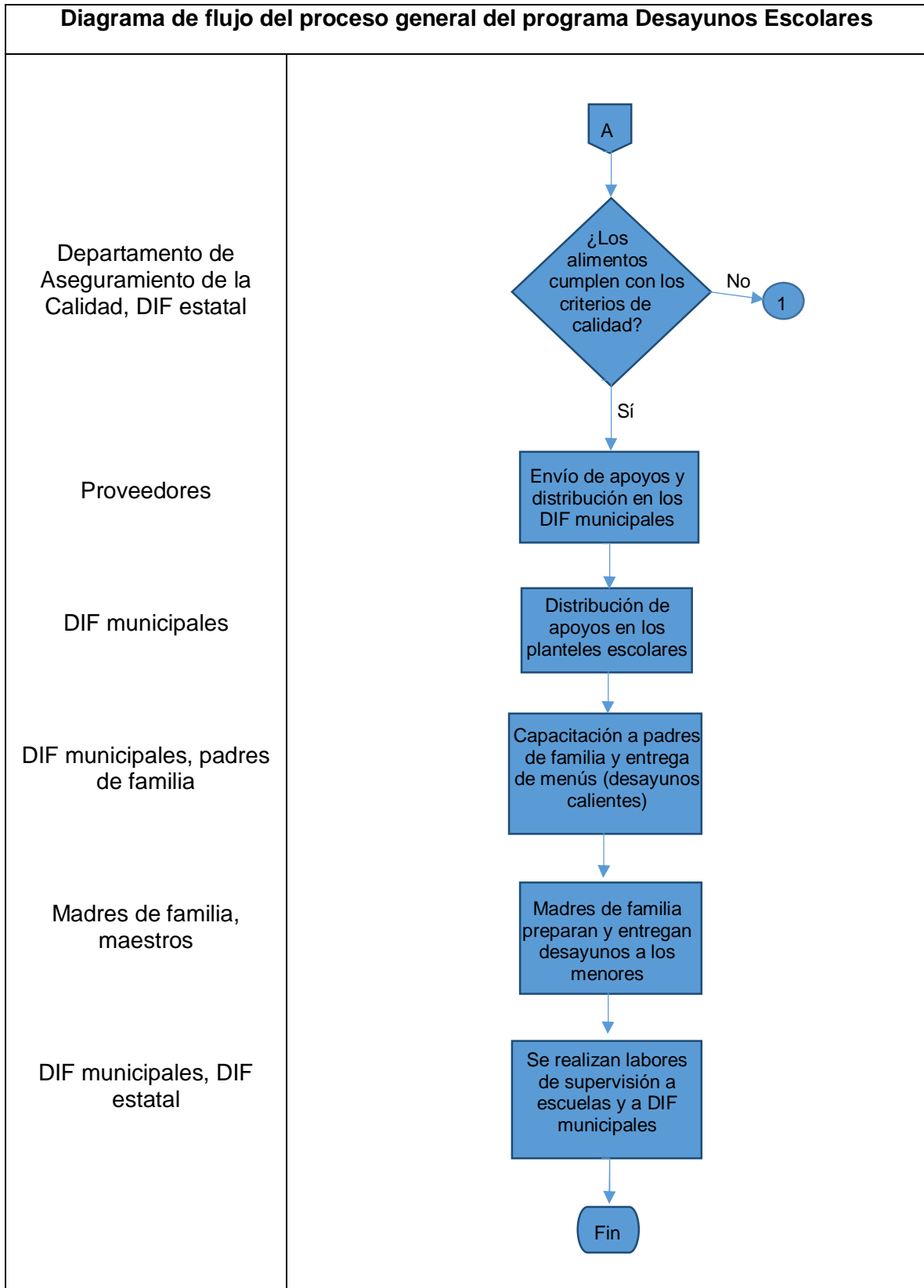
<b>Apartado de evaluación</b>		<b>Preguntas</b>
2.1.	Análisis de procesos y descripción de la operación del programa	22 a 31
2.2.	Análisis de la administración financiera y de gasto del programa	32 y 33
2.3.	Sistematización de la información	34
2.4.	Cumplimiento y avance de indicadores	35
2.5.	Rendición de cuentas y difusión	36

**2.1. Análisis de procesos y descripción de la operación del programa.**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
La observancia de las reglas de operación y otras disposiciones normativas aplicables al programa	22
Los mecanismos de organización y gestión del programa	23 a 31

**22. Describa mediante diagrama de flujo el proceso general del programa para cumplir con los bienes y los servicios (Componentes).**







**23. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.</li> <li>Existe evidencia de que la información sistematizada es válida, es decir, se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyos.</li> </ul>

El programa tiene un método establecido para registrar las solicitudes de apoyos realizadas por los municipios. Éstas son dirigidas al DIF Jalisco por parte de cada DIF municipal, mediante oficio, con la petición expresa de aumentar el número de beneficiarios en función de la focalización de las localidades de alta y muy alta marginación y la selección de menores a beneficiar con desayunos escolares. Todo ello resulta factible a partir del proceso que cada año, al inicio del ciclo escolar, se sigue para el levantamiento del padrón de beneficiarios y la cantidad histórica que cada municipio recibe de desayunos escolares (Lineamientos, p. 4). Con esta información, el DIF Jalisco revisa los datos de todas las solicitudes y, en función de los aumentos solicitados y las bajas reportadas por todos los municipios, autoriza las solicitudes nuevas de apoyo, en su caso, y contesta a cada municipio los aumentos autorizados (MO, pp. 11, 26, 32, 33; Entrevistas a funcionarios estatales).

Un proceso diferente se sigue para la solicitud de apoyos de las cocinas MENUTRE. Para poder instalar una cocina en un municipio determinado debe existir un convenio firmado de colaboración municipal para implementar el programa (Lineamientos MENUTRE, p. 1). Firmado el convenio, cada DIF municipal solicita a DIF Jalisco el número de cocinas que plantea instalar en distintos planteles escolares. Para ello es necesario que el plantel haya trabajado desayunos calientes durante un mínimo de seis meses, y que exista la solicitud de instalar la cocina por parte del comité de padres del plantel escolar, previa firma de una carta compromiso. En función de la demanda, de los recursos disponibles y de los criterios de focalización del programa (disponibles en la EIASA 2013, p. 49), el DIF Jalisco decide, año con año, dónde instalar nuevas cocinas MENUTRE (MO, p. 21; Entrevistas a funcionarios estatales).

Tanto la solicitud de apoyos de desayunos escolares (en cualquiera de sus dos modalidades) como de cocinas MENUTRE cuentan con evidencia documental sustentada en oficios enviados por los municipios y en la actualización de una base de datos donde se sistematiza y capturan las altas y bajas de los beneficiarios de todo el programa. Esta información se considera válida en el sentido de que es revisada anualmente a partir del inicio del proceso de levantamiento del padrón y de los reportes de supervisión con que cuenta el programa.

**24. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:**

- a) **Corresponden a las características de la población objetivo.**
- b) **Existen formatos definidos.**
- c) **Están disponibles para la población objetivo.**
- d) **Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.</li> <li>• Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.</li> </ul>

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo deben contemplarse desde la perspectiva institucional, es decir, se realizan de parte de los municipios hacia el DIF estatal. Presentan las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo: el programa realiza los trámites de alta y baja de beneficiarios dentro de las localidades previamente seleccionadas como de alta y muy alta marginación dentro de cada municipio, a partir de la metodología especificada en la EIASA 2013 (p. 49). En función de estas localidades, el programa considera las solicitudes de apoyo enviadas por los municipios para los menores que se encontraron dentro de las características de talla y peso que son susceptibles de apoyarse, a partir de la primera medición registrada en el formato de **%Inscripción a menores a beneficiar con desayunos escolares+**
- b) Existen formatos definidos: el programa cuenta con dos formatos que se actualizan periódicamente y que sirven de base a los municipios para realizar la solicitud de apoyos. Está el formato de **%Inscripción a menores a beneficiar con desayunos escolares+**, que registra los principales datos de cada menor a ser beneficiado, y el formato de **%Reporte de escuelas prioritarias+**, que establece los planteles escolares que presentan las condiciones socioeconómicas que especifica el programa.
- c) Están apegados al documento normativo del programa: la normatividad aplicable (MO; Lineamientos) sólo menciona, de manera breve, algunos pasos a seguir para dar trámite a las solicitudes de apoyo. Debido a que este proceso está sistematizado y cuenta con formatos para su tramitación, se considera que el procedimiento aplicable a dichas solicitudes no sólo se apega sino que va más allá de lo que especifica la propia normatividad.

Por otro lado, el programa sólo pone a disposición de la población objetivo el padrón de beneficiarios, lo cual se especifica en los Lineamientos (p. 4). Sin embargo, no se cuenta con evidencia de que también existan procedimientos de publicación de las solicitudes de apoyo a la población objetivo, en virtud de que dichas solicitudes son interinstitucionales, es decir, se llevan a cabo entre entes de gobierno.

**25. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:**

- a) **Son consistentes con las características de la población objetivo.**
- b) **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras**
- c) **Están sistematizados.**
- d) **Están difundidos públicamente.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo tienen tres de las características establecidas.</li> </ul>

Los mecanismos documentados para verificar el procedimiento de recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo presentan las siguientes características:

- a) Son consistentes con las características de la población objetivo: el DIF Jalisco cuenta con un mecanismo de verificación de todos los procedimientos relacionados con las solicitudes de apoyo. En primera instancia, existen cuatro coordinadores a nivel estatal que documentan, revisan y dan seguimiento a un número pre-determinado de municipios en relación con las nuevas solicitudes. Y en segundo lugar, existe un mecanismo de agregación y revisión de las solicitudes a nivel Dirección. En la primera instancia se revisa que las solicitudes cumplan con las características de la población objetivo susceptible de apoyarse, y en la segunda se realizan las autorizaciones pertinentes (Entrevistas a funcionarios estatales). Ambos procedimientos se documentan, y los elementos de verificación se pueden consultar en diversos consecutivos de oficios que se remiten por parte del DIF estatal a los municipios.
- b) Están estandarizados: los procedimientos llevados a cabo alrededor de las solicitudes de apoyo tienen elementos estandarizados en virtud de que los pasos y el seguimiento de todo el proceso es similar aun cuando es desarrollado por cuatro instancias (coordinaciones) diferentes a nivel estatal. En particular, el proceso se puede verificar a partir de números de folio que el DIF Jalisco asigna a las distintas peticiones provenientes de los municipios, los cuales se convierten en el elemento estándar para dar seguimiento a las solicitudes (Entrevistas a funcionarios estatales).
- c) Están sistematizados: todo el procedimiento de recepción, registro y trámite de solicitudes de apoyo provenientes de los municipios se encuentra sistematizado ya que el programa cuenta con una base de datos disponible en un sistema informático. En particular, las altas y bajas de los beneficiarios son registradas en dicho sistema por parte de uno de los coordinadores del DIF Jalisco (Entrevistas a funcionarios estatales).

Por otro lado, el programa no difunde públicamente los mecanismos para verificar los procedimientos alrededor de las solicitudes de apoyo.

**26. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:**

**a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción; b) están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras; c) están sistematizados; d) están difundidos públicamente.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.</li> </ul>

Los procedimientos del programa para seleccionar beneficiarios presentan las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados: en primera instancia, tanto la EIASA 2013 (p. 49) como la Guía básica para el levantamiento del padrón de beneficiarios del ciclo escolar 2013-2014 (Guía básica) contienen los criterios de focalización geográfica para elegir a las localidades susceptibles de ser apoyadas por el programa. Se considera que dichos criterios no se prestan a ambigüedades ya que están basados en los índices de marginación de Conapo y de rezago social de Coneval, con los cuales se elabora un Índice de focalización por localidad (Infoloc) cuyas características numéricas permiten asignar un orden de prelación a las localidades. En segunda instancia se utiliza un Índice de focalización por municipio (Infomun), compuesto por cuatro categorías. La utilización de ambos índices (Infoloc e Infomun) permite realizar una focalización clara de las localidades a ser beneficiadas. Por otro lado, el programa también contiene diversos criterios para la selección de escuelas en aquellas localidades que se hayan clasificado como prioritarias, los cuales se especifican en la Guía básica (p. 2). Por último, debe mencionarse que el programa captura información relativa a la talla y peso de los niños y las niñas de los planteles escolares susceptibles a ser beneficiados, y con dicha información elige a los menores que recibirán los apoyos. Sin embargo, los criterios relativos a la selección de beneficiarios a partir de estas variables no se encuentran publicados en sus documentos normativos (EIASA 2013, MO o Lineamientos), pero sí existe un documento al respecto conocido como la Guía de técnicas de peso-talla+ (Guía básica, p. 4).
- b) Están estandarizados: el programa cuenta con la Guía básica, la cual contiene los criterios y pasos para la selección de los beneficiarios.
- c) Están sistematizados: los procedimientos del programa para seleccionar a los beneficiarios se encuentran sistematizados en virtud de que las distintas fases de este proceso están soportadas en bases de datos disponibles a partir de un sistema informático, en particular el conocido como sistema de captura SIEM\_Alimentaria. Dicho procedimiento está incluso especificado en la Guía básica (p. 5).
- d) Están difundidos públicamente: los procedimientos para la selección de beneficiarios se encuentran tanto en la EIASA 2013 como en la Guía básica. Ambos documentos son públicos, y el primero puede accederse a través de Internet:  
[http://www.programassociales.org.mx/sustentos/Nayarit576/archivos/Lineamientos\\_EIASA\\_2013.pdf](http://www.programassociales.org.mx/sustentos/Nayarit576/archivos/Lineamientos_EIASA_2013.pdf).

**27. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características: a) permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos; b) están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras; c) están sistematizados; d) son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Si	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los mecanismos para verificar la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.</li> </ul>

Los mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios presentan las siguientes características:

- Permiten identificar que la selección se realice con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos: ello se puede apreciar a partir del **%Reporte de escuelas prioritarias+**, el cual contiene información de los planteles escolares a nivel de municipio. Entre los indicadores que se proporcionan y que se utilizan para documentar la verificación de los procedimientos para seleccionar a los beneficiarios están el índice de marginalidad de la localidad donde se encuentra el plantel escolar y el Índice de focalización por municipio. Por otro lado, el formato de **%Inscripción de menores a beneficiar con desayunos escolares+** contiene las variables de talla y peso de los menores con las cuales se toman las decisiones de apoyo de manera individual, en función de lo especificado en la **%Guía de técnicas de peso-talla+**.
- Están estandarizados: la existencia de la **%Guía básica para el levantamiento del padrón de beneficiarios+** y el formato de **%Inscripción a menores a beneficiar con desayunos escolares+** permite que el DIF Jalisco cuente con mecanismos de verificación uniformes para la selección de beneficiarios. Ello posibilita que todas las instancias ejecutoras a nivel municipal cuenten con criterios estandarizados para llevar a cabo dicha selección, lo cual se refleja en los procedimientos de altas y bajas que cada municipio reporta al DIF Jalisco, y que se documenta a partir de los oficios enviados por los municipios.
- Están sistematizados: a nivel DIF Jalisco se cuenta con los expedientes de cada municipio donde se puede consultar la documentación que soporta las altas y bajas de los beneficiarios, así como las revisiones que se realizan al padrón de manera periódica. Asimismo, el programa exige la elaboración de un expediente por plantel escolar que cuente con la siguiente información: padrón original, padrón impreso, acta de comités de padres de familia, y carta compromiso (Guía básica, p. 6). Toda esta información está sistematizada en archivos, aunque estos no necesariamente se encuentran disponibles electrónicamente.
- Son conocidos por los operadores del programa responsables del proceso de selección de beneficiarios: la operación del programa está sustentada, en la mayoría de los casos, en un responsable a nivel DIF municipal. Éste conoce todos los mecanismos para verificar los procedimientos de selección de beneficiarios. Ello pudo constatarse en las entrevistas a funcionarios estatales y municipales, toda vez que, en tres sesiones diferentes, los entrevistados dieron cuenta de dichos mecanismos de manera similar.

**28. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:**

- a) **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- b) **Están sistematizados.**
- c) **Están difundidos públicamente.**
- d) **Están apegados al documento normativo del programa.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.</li> </ul>

Los procedimientos del programa para otorgar los apoyos a los beneficiarios deben contemplarse desde la perspectiva institucional, es decir, se realizan de parte de los DIF municipales a los planteles escolares. Presentan las siguientes características:

- a) **Están estandarizados:** el subcapítulo 9.1 del MO titulado **Para otorgar el beneficio y operación general del Subprograma** (pp. 26-27) describe los procedimientos de otorgamiento de apoyos y es la fuente que siguen todas las instancias ejecutoras del programa con respecto a este proceso.
- b) **Están sistematizados:** el programa cuenta con diversos sistemas de información donde se capturan los datos relativos a la entrega de los apoyos. Dichos datos se obtienen tanto de los reportes de entrega que se realizan a los DIF municipales, y de éstos a cada plantel escolar. A su vez, el programa cuenta con un reporte, capturado electrónicamente, denominado **Distribución y cobertura del programa Desayunos Escolares**, conocido como Anexo C.1, donde se reportan los totales de desayunos distribuidos mensualmente por municipio, tanto fríos como calientes, entre otra información.
- c) **Están difundidos públicamente:** el programa exige que el padrón de beneficiarios esté a disposición de la población objetivo, en un área visible dentro de cada uno de los planteles educativos, **así como en el DIF Municipal y la Presidencia durante todo el ciclo escolar** (Lineamientos, p. 4). El documento que se publica en los planteles se conoce internamente como el **Padrón de transparencia**.
- d) **Están apegados al documento normativo del programa:** tanto los reportes de recepción de los apoyos por parte de los DIF municipales y los planteles escolares como el Anexo C.1 responden a lo establecido en el subcapítulo 9.1 del MO, donde se solicita la notificación constante de los apoyos recibidos por parte de las instancias ejecutoras.

**29. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:**

- a) **Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa.**
- b) **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- c) **Están sistematizados.**
- d) **Son conocidos por operadores del programa.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen todas las características establecidas.</li> </ul>

Los mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a los beneficiarios (planteles escolares) presentan las siguientes características:

- a) Permiten identificar que los apoyos a entregar sean acordes a lo establecido en los documentos normativos: el programa establece en el MO el mecanismo de supervisión y seguimiento para verificar la entrega de apoyos. En él se especifica que el DIF Jalisco, a través del Departamento de Nutrición Infantil, deberá programar y realizar visitas continuas a los municipios así como a escuelas para conocer a sus beneficiarios y verificar la entrega y correcta operación de las asociaciones de padres, así como **de la oportuna entrega de los desayunos a centros escolares+(MO, p. 25).** Estas visitas de verificación se documentan a partir de dos guías, la **Guía de supervisión+** y la **Guía de supervisión a municipios+**. Ambas contienen apartados de información tomados de los principios rectores del programa, específicamente en relación con los aspectos administrativos y operativos. Por último, el programa también cuenta con un formato de **Control de asistencia de beneficiarios Programa Desayunos Escolares+**, donde se asientan los días de cada mes en que cada uno de los beneficiarios recibió el desayuno escolar, por plantel educativo.
- b) Están estandarizados: las dos guías mencionadas en el inciso anterior y el formato de control de asistencia permiten estandarizar el proceso de verificación del procedimiento de entrega de los apoyos. Ello a su vez es posible por la existencia de los recibos de entrega de desayunos escolares, elaborados mensualmente por cada plantel escolar.
- c) Están sistematizados: el mecanismo para verificar los procedimientos de entrega de los apoyos cuenta con documentación para cada plantel escolar, en forma de expediente, aunque no se encuentra respaldado electrónicamente.
- d) Son conocidos por los operadores del programa: tanto los responsables del programa a nivel municipal como dentro del DIF estatal conocen los mecanismos de verificación de todos los procesos alrededor de la entrega de los desayunos escolares a los beneficiarios. Ello pudo constatarse en las entrevistas a funcionarios estatales y municipales, toda vez que, en tres sesiones diferentes, los entrevistados dieron cuenta de dichos mecanismos de manera similar.

**30. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:**

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.</li> </ul>

Los procedimientos de ejecución de acciones del programa presentan las siguientes características:

- a) Están estandarizados: los subcapítulos 9.5 y 9.6 del MO, titulados respectivamente %Respecto a la recepción y almacenaje de los desayunos en el Municipio+ y %Respecto al otorgamiento de una cocina MENUTRE en el Municipio+ (pp. 28-30) describen las políticas de operación y ejecución de dos de los Componentes principales del programa. Por otro lado, el subcapítulo 8.7 del MO, %De Capacitación en normatividad del Subprograma y Orientación Alimentaria+ describe el proceso de ejecución de otro de los Componentes, el relativo a la capacitación. Por su parte, el propio MO y los Lineamientos describen la mayor parte de las acciones que se llevan a cabo para la entrega de los desayunos escolares. Todo ello constituye la fuente que siguen las instancias responsables del programa con respecto a la ejecución de acciones.
- b) Están sistematizados: el programa cuenta con numerosos documentos que se desprenden de bases de datos disponibles a través de sistemas informáticos donde se da cuenta de la ejecución de acciones. Entre éstas destacan el sistema de captura SIEM\_Alimentaria, los registros que se capturan en cuanto a la distribución y cobertura del programa, los reportes de beneficiarios y escuelas prioritarias, el padrón de beneficiarios, el padrón de comités de padres de familia y el control de asistencia de beneficiarios, entre otras. Por todo ello puede afirmarse que los procedimientos de ejecución de acciones están sistematizados.
- c) Están apegados al documento normativo del programa: las acciones que deben ejecutarse están establecidas, de manera principal, en los Lineamientos y el MO del programa. Los procedimientos para ejecutar dichas acciones están apegados a estos documentos. Ello quedó de manifiesto en las entrevistas a funcionarios estatales y municipales. La mayor parte de las acciones a ejecutar que se describen en el MO se llevan a cabo por parte de las instancias ejecutoras, tanto a nivel estatal como municipal.

Por otro lado, no todos los procedimientos de ejecución de acciones están difundidos públicamente. Existen procedimientos que sí se publican, como el relativo al proceso de levantamiento y publicación del padrón de beneficiarios. La mayoría cuenta con la documentación necesaria para acreditar la ejecución de las acciones, pero el programa puede avanzar hacia la publicación de una mayor parte de estos documentos.



**31. El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:**

- a) **Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa.**
- b) **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- c) **Están sistematizados.**
- d) **Son conocidos por operadores del programa.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.</li> </ul>

Los mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de acciones presentan las siguientes características:

- a) Permiten identificar que las acciones se realicen acorde a lo establecido en los documentos normativos: además de los formatos %Guía de supervisión+y %Guía de supervisión a municipios+, a través de los cuales se deja constancia de la verificación y seguimiento a las acciones especificadas en el MO y los Lineamientos del programa, éste también cuenta con un %Reporte de inconformidad de productos alimentarios+, administrado y aplicado por el Departamento de Aseguramiento de la Calidad. A través de este mecanismo se da seguimiento a una de las acciones principales del programa y del cual depende su correcto funcionamiento, ya que la calidad de los alimentos es una de las premisas con las que funciona Desayunos Escolares. Finalmente, el programa cuenta con un documento de metas cumplidas, conocido como %Metas 2013 Desayunos Escolares+, a través del cual se evalúa, de manera general, la ejecución de las acciones del programa.
- b) Están estandarizados: tanto las guías y el reporte de inconformidad ya mencionados como el documento de seguimiento de metas permiten estandarizar el seguimiento de acciones, ya que son la fuente con la cual se toman decisiones por parte de todas las instancias ejecutoras, especialmente el DIF Jalisco.
- c) Están sistematizados: los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de las acciones del programa son variados y cuentan con reportes documentados. Además de los que se desprenden de las bases de datos mencionadas en la pregunta anterior, el programa cuenta con abundante documentación en archivos y expedientes relacionada con reportes de entrega, oficios de envío y recepción entre el DIF Jalisco y los DIF municipales y entre éstos y los diversos planteles escolares, aunque no toda se encuentra respaldada electrónicamente.
- d) Son conocidos por los operadores del programa: tanto los responsables del programa a nivel municipal como dentro del DIF estatal conocen los mecanismos de seguimiento a la ejecución de las acciones del programa de Desayunos Escolares. Ello pudo constatarse en las entrevistas a funcionarios estatales y municipales, toda vez que, en tres sesiones diferentes, los entrevistados dieron cuenta de dichos mecanismos de manera similar.

**2.2. Análisis de la administración financiera y de gasto del programa.**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
La administración financiera de los recursos	32
La eficacia, eficiencia y economía operativa del programa	33

**32. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:**

- a) **Gastos en operación: Directos e Indirectos.**
- b) **Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000.**
- c) **Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej.: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).**
- d) **Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa dos de los conceptos establecidos.</li> </ul>

El programa cuenta con documentos donde se aprecian los gastos en que incurre para generar los bienes y servicios que ofrece. En particular, cuenta con el reporte %Estado de Presupuesto de Egresos por Ramo, Centro de Costos y Objeto del Gasto+; entre otros. En éste se identifican, cuantifican y desglosan los siguientes gastos:

- a) Gastos de operación directos e indirectos, sobre todo relacionados con los capítulos 2000 y 3000 relativos a subsidios (gasto directo) y gastos de supervisión y capacitación (gastos indirectos). Sin embargo, dentro de los gastos directos no se incluyen los relativos a gasto de personal (capítulo 1000).
- b) Gastos de mantenimiento, vinculados a las partidas 2000 y 3000.

La metodología que se presenta para el cálculo de gastos del presupuesto está en función de las siguientes fórmulas.

Presupuesto de egresos aprobado	(1)
Ampliaciones / (Reducciones)	(2)
Presupuesto vigente	(3)
Presupuesto comprometido	(4)
Presupuesto disponible para comprometer	(5) = (3 . 4)
Devengado	(6)
Comprometido no devengado	(7) = (4 . 6)
Presupuesto sin devengar	(8) = (3 . 6)
Ejercido	(9)
Devengado sin ejercer	(10) = (6 . 9)
Pagado	(11)
Ejercido sin pagar	(12) = (9 . 11)
Cuentas por pagar (deuda)	(13) = (6 . 11)

**33. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?**

De acuerdo con el documento %Fuente Financiamiento Desayunos Escolares+, las fuentes de financiamiento del programa provienen del Fondo V, ramo 33, de origen federal, y de ampliaciones otorgadas al programa de origen estatal. Para propósitos financieros, el programa está dividido en proyectos dentro de la dependencia, y sus montos se presentan como sigue:

<b>No. de proyecto Fondo V</b>	<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Monto autorizado 2013 (\$)</b>	<b>Ampliaciones (\$)</b>
R.33 A1.1	Desayunos escolares fríos	42,333,395.84	3,129,851.00
R.33 A1.2	Fruta para desayunos fríos	30,022,260.00	2,581,731.67
R.33 A1.3	Desayunos escolares calientes	97,115,527.06	6,733,414.00
R.33 A1.4	Equipamiento y reequipamiento de cocinas MENUTRE	8,537,120.00	0.00
Totales		178,008,302.90	12,444,996.67

Fuente: documento %Fuente Financiamiento Desayunos Escolares+, del DIF Jalisco.

Como puede observarse en el cuadro de arriba, el programa contó con un monto federal autorizado para 2013 de \$178,008,302.90, así como una ampliación de \$12,444,996.67, para totalizar \$190,453,299.57. De este monto, 93.5% proviene del ramo 33 federal y el restante 6.5% corresponde a la ampliación de origen estatal.

**2.3. Sistematización de la información.**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
Sistematización de la información	34

**34. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características:**

- a) **Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.**
- b) **Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.**
- c) **Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.**
- d) **Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.**

Respuesta	Nivel	Criterios
Sí	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen tres de las características establecidas.</li> </ul>

La aplicación informática más importante del programa es el sistema SIEM\_Alimentaria. En él se captura la información de los beneficiarios, de los comités de padres de familia y de los planteles escolares, y se realizan los reportes de control, seguimiento y monitoreo de los apoyos que se entregan. El sistema presenta las siguientes características:

- a) Cuenta con información confiable y permite verificar la información capturada: el sistema es alimentado con información levantada en campo, en cada plantel escolar. El instrumento de levantamiento más importante es el formato de **inscripción de menores a beneficiar con desayunos escolares**. Los datos son recabados por personal capacitado, en virtud de incluir mediciones como talla y peso de los infantes. Una vez completado, cada DIF municipal verifica que los formatos cuenten con toda la información requerida, y la información se valida a su vez con cada plantel escolar, para lo cual se requiere firma y sello del DIF y del plantel. Cubierto este procedimiento, se captura la información en el sistema, el cual permite verificar los datos capturados tanto en pantalla como en reportes de salida impresos (Guía básica, p. 5; Entrevista a funcionarios estatales; verificación visual de los evaluadores).
- b) Tienen establecida la periodicidad y fechas límites de actualización de los valores de las variables: el sistema cuenta con información interna donde se establecen las fechas de captura de datos. Asimismo, desde las oficinas centrales se pueden abrir y cerrar periodos de captura de información (Entrevistas a funcionarios estatales).
- c) Están integradas: el sistema no sólo enlaza la información de todos los municipios sobre el programa, sino que cuenta con capacidad para manejar las bases de datos de otros programas operados también por el DIF Jalisco. De tal manera que cuenta con un nivel elevado de integración.

Cabe destacar que no se observó que el sistema cuente con información específica que proporcione directrices de llenado o instrucciones relacionadas con los distintos procesos del programa. Los operadores del sistema sí cuentan con esta información y reciben capacitación periódica y oportuna, pero dentro del sistema no se constató que fuese posible acceder a ella.

**2.4. Cumplimiento y avance de indicadores.**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
El cumplimiento y avance en los indicadores de impacto, resultados, gestión y de productos	35

**35. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?**

A partir del reporte **Metas 2013 Desayunos Escolares+** se puede documentar un avance completo en la mayoría de los indicadores que se establecen en la pregunta 16. Las excepciones a nivel de Componentes son las siguientes:

- É La entrega de 20 cocinas **MENUTRE**, que según se observa en el reporte, será cumplida durante 2014.
- É La capacitación efectuada en los DIF municipales. Se reporta un avance de 107 municipios de los 125 que integran el Estado. El resto será capacitado durante 2014 en las oficinas estatales del DIF.



**2.5. Rendición de cuentas y difusión.**

<b>Tema de evaluación</b>	<b>Pregunta</b>
La rendición de cuentas y difusión de información estratégica	36

**36. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:**

- a) **Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.**
- b) **Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.**
- c) **Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.**
- d) **La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).**

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas.</li> </ul>

El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) El documento normativo (MO) está disponible en la página electrónica de manera accesible, ya que si se parte de la página del Sistema DIF Jalisco, se encuentra a tres clics: Programas Sociales (Niñas, niños y adolescentes / Desayunos escolares fríos o calientes / Manual Operativo. Con ello puede decirse que desde la página oficial del programa, el MO está a un solo clic.
- b) Cuenta con el nombre de la responsable, domicilio, teléfono y horario de atención para informar al ciudadano. Estos datos están disponibles en la página electrónica de manera accesible, al final de la misma ruta descrita en el inciso anterior.
- c) El programa no cuenta con modificación de respuestas a partir de recursos de revisión interpuestos contra el Sistema DIF Jalisco. Durante 2013 sólo se dio trámite a recursos interpuestos a cuatro DIF municipales (Tala, Guadalajara, Jesús María y Tepatlán).

Por otra parte, no es posible acceder a los resultados principales del programa desde la página electrónica del Sistema DIF Jalisco. Asimismo, debe mencionarse que el programa cuenta con un documento conocido como **%Radrón de transparencia+**, que consiste en el listado de beneficiarios por plantel escolar que se coloca en cada escuela y en los DIF municipales.

### Capítulo 3. Evaluación de procesos

La evaluación de procesos se compone de tres apartados En el primero se realiza una descripción y análisis de los procesos del programa, a partir del modelo general de ocho procesos propuesto por Coneval (Coneval Procesos 2013, p. 14). Se analizan los distintos temas de evaluación propuestos en los TDR para los procesos incluidos en dicho modelo (véase el cuadro 4). En el segundo apartado se realiza una valoración general de los procesos en función de los %cuellos de botella+<sup>3</sup> buenas prácticas, fortalezas y cambios a los que habría que dar seguimiento para aquellos procesos donde se hayan identificado estos temas. Finalmente, el tercer apartado incluye un análisis de la opinión de los beneficiarios sobre el proceso general y los productos y servicios del programa.

**Cuadro 4. Temas de evaluación incluidos en la evaluación de procesos según TDR**

Apartado	Tema de evaluación
3.1. Descripción y análisis de procesos (para cada proceso del modelo Coneval)*	Descripción del proceso: las actividades, componentes y actores que integran el desarrollo de cada uno de los procesos
	Determinar los límites de cada proceso y su articulación con otros.
	Determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento de cada proceso
	Identificar si los productos del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente
	Indagar si los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores
	Identificar si la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso
	Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla
3.2. Valoración general de procesos	Procesos de cambio: principales cuellos de botella y áreas de oportunidad detectados
	Principal problema operativo del programa
	Principales fortalezas y buenas prácticas de la operación del programa
3.3. Análisis de opinión sobre procesos	Opinión de los beneficiarios (niños y niñas) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio
	Opinión de las beneficiarias (madres de familia) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio

\* El modelo Coneval consiste en ocho procesos, mismos que se incluyen en los TDR de esta evaluación: 1) planeación, 2) difusión, 3) solicitud de apoyos, 4) selección de beneficiarios, 5) producción de bienes y servicios, 6) distribución de bienes y servicios, 7) entrega de apoyos y 8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos (Coneval Procesos 2013, p. 14).

Cabe mencionar que si bien los procesos de producción y entrega de desayunos fríos y calientes son similares entre sí, la evaluación de procesos que se presenta a

<sup>3</sup> De acuerdo con Coneval, por %cuellos de botella+ se entenderán %aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el programa para alcanzar sus objetivos+(Coneval Procesos 2013, p. 16).

continuación toma como base la modalidad de desayunos calientes en los planteles escolares, por ser la que mayor demanda tiene dentro del programa. Sin embargo, dentro de cada proceso se especifican las diferencias existentes en relación con la producción y entrega de desayunos fríos, en donde las haya. Por su parte, la entrega de desayunos calientes puede realizarse con o sin cocina MENUTRE, dependiendo de la disponibilidad de ésta en cada plantel escolar. Esta circunstancia se precisa también donde corresponda dentro de la evaluación de procesos.

### 3.1. Descripción y análisis de procesos.

En este apartado se presenta la parte central de la evaluación de procesos en función del modelo propuesto por Coneval (Coneval Procesos 2013, p. 14). En cada proceso del programa (ocho en total) se especifican distintas características como la descripción general de su funcionamiento, sus límites y articulación con otros procesos, los insumos y recursos que requiere, los productos que genera, la utilización que realiza de sistemas de información, la coordinación entre los actores involucrados, y la valoración de su pertinencia estratégica. A continuación se enumeran estas características de manera específica, así como las preguntas que guían la descripción y el análisis de cada una de ellas al interior de cada proceso.

- a) Descripción del proceso: descripción detallada de las actividades, los componentes y los actores que integran el desarrollo del proceso.
- b) Límites del proceso y articulación con otros: determinar los límites del proceso y su articulación con otros.
- c) Insumos y recursos para el proceso: insumos y recursos: determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso en cuanto a:

ÉTiempo: ¿el tiempo en que se realiza el proceso es el adecuado y acorde a lo planificado?

ÉPersonal: ¿el personal es suficiente, tiene el perfil y cuenta con la capacitación para realizar sus funciones?

ÉRecursos financieros: ¿los recursos financieros son suficientes para la operación del proceso?

ÉInfraestructura: ¿se cuenta con la infraestructura o capacidad instalada suficiente para llevar a cabo el proceso?

- d) Productos generados por el proceso: ¿los productos del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente?
- e) Utilización de los sistemas de información para el proceso: ¿los sistemas de información en las distintas etapas del programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores?
- f) Coordinación entre los actores involucrados en el proceso: ¿la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso?
- g) Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso: evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla. Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso.

### 3.1.1 Proceso de planeación.

El proceso de planeación establece las metas, los recursos humanos y financieros y las actividades a llevar a cabo para lograr los objetivos del programa (Coneval Procesos s/a, p. 31).

#### 3.1.1.1. Descripción del proceso.

Si bien en el MO no se documenta de manera detallada el proceso de planeación del programa, sí se especifican algunos pasos que se siguen. Para mayor claridad, el proceso puede dividirse en dos subprocesos. Por un lado está el subproceso de planeación a nivel estatal y en segundo término el subproceso de planeación dentro de cada municipio.

Para darle contenido al subproceso de planeación estatal, es importante mencionar que, como parte de la planeación institucional del DIF Jalisco, la Dirección de Planeación y Profesionalización (DPP), en coordinación con la Dirección de Seguridad Alimentaria (DSA), realizan un ejercicio de planeación estratégica para todos los programas alimentarios de la dependencia.<sup>4</sup> De éste se desprende la MIR de la DSA, uno de cuyos Componentes es el otorgamiento de desayunos escolares (otros Componentes se relacionan con los programa<sup>5</sup>s de Ayuda Alimentaria Directa y de Ayuda Alimentaria para Niños de 1 a 4 Años no Escolarizados). Posteriormente se lleva a cabo un ejercicio de planeación por programa, del cual se desprende la MIR del programa Desayunos Escolares.

El subproceso de planeación estatal tiene como actores relevantes a la DSA a través del Departamento de Nutrición Escolar (DNE) y a la DPP. El DNE es la instancia responsable de elaborar un plan estatal anual o plan de trabajo, donde se especifica qué se va a hacer durante el año, qué municipios se van a atender, la inversión a realizar, la cobertura del programa y los menús que se propone servir, entre otros aspectos. Las fuentes de información de este plan son los datos históricos del programa así como los del año inmediato anterior, y la MIR del programa. Una vez realizado, la DPP lo revisa y, en su caso, valida. Cabe mencionar que los datos contenidos en el plan son enviados, al principio de cada año, al DIF nacional, aunque desde el mes de septiembre del año anterior al que se planea se envía un documento parcial. Con estos insumos se efectúa la evaluación del programa en cada Estado.<sup>6</sup>

En el caso del subproceso de planeación a nivel municipal, éste se lleva a cabo de manera mensual. El actor principal es el DIF municipal. En municipios pequeños normalmente existe un coordinador o encargado del programa, y es común que además de Desayunos Escolares también se responsabilice del resto de los programas del DIF, como el Programa Ayuda Alimentaria para Niños de 1 a 4 Años No Escolarizados (Proalimne) y el Programa de Ayuda Alimentaria Directa (PAAD o Despensas). En municipios más grandes, como Guadalajara o Zapopan, existe un coordinador o responsable exclusivo para el programa de Desayunos. Antes del inicio de cada mes, el coordinador en el DIF municipal realiza la planeación de la operación del programa, que generalmente consiste en programar la entrega de desayunos escolares en función del número de escuelas dentro del municipio. Es un proceso que presenta una gran variación debido al tamaño de cada municipio. En municipios pequeños es común que se realice la

---

<sup>4</sup> El producto de este proceso se resume en el documento **Marco lógico Dirección Seguridad Alimentaria+**

<sup>5</sup> El producto de este ejercicio está en el documento **Matriz Proyecto Desayunos+**

<sup>6</sup> Entrevistas con funcionarios estatales (véase el anexo 4).

planeación de las entregas a partir de la ubicación geográfica de las localidades y el número de planteles escolares en ellas, de tal forma que se especifiquen las rutas idóneas para entregar los desayunos. Por otro lado, los DIF municipales de Guadalajara y Zapopan cuentan con diversos Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) para operar los programas. Cada CDC cuenta a su vez con un coordinador, y en el Centro se responsabilizan de la planeación mensual de las entregas, informando de ello al coordinador del programa en el DIF municipal.

Ambos subprocesos de planeación resultan similares para las dos modalidades del programa. El subproceso estatal contempla las cifras de desayunos fríos y calientes que se planean entregar en todo el Estado durante el año. En cuanto a los municipios, el número de desayunos de cada modalidad con que se cuenta en el municipio representa la información que se debe tomar en cuenta para realizar la planeación de las entregas mensuales de desayunos en los planteles escolares.

### 3.1.1.2. Límites del proceso y articulación con otros.

Los límites más importantes dentro del proceso de planeación se encuentran en el municipio. Los coordinadores del programa con frecuencia deben adecuar sus actividades para cumplir con las metas de entrega establecidas durante el mes, ya que éstas obedecen a una multiplicidad de factores. Por ejemplo, si algún proveedor de alimentos no cumple con las fechas establecidas de entrega a los DIF municipales, éstos tienen que acelerar todas las actividades previamente planeadas con el fin de surtir a tiempo los desayunos a los planteles escolares. En este sentido, el subproceso de planeación municipal está muy articulado a los procesos de distribución de bienes y servicios y entrega de apoyos.

Por su parte, el subproceso de planeación en el ámbito estatal es el punto de inicio a partir del cual se articula el resto de los procesos del programa.

### 3.1.1.3. Insumos y recursos para el proceso.

En relación con el tiempo, el subproceso de planeación estatal cuenta con un tiempo de realización adecuado y generalmente se lleva a cabo de acuerdo con lo planificado año con año. Ello se debe a que el plan de trabajo debe ser entregado en fechas predeterminadas para que la DPP lo valide, y a que el DIF nacional exige el envío de los documentos de planeación también en fechas predeterminadas. Lo mismo sucede con el subproceso a nivel municipal, ya que el DIF estatal exige a los municipios la entrega de informes mensuales.

En materia de personal puede decirse que, debido a que Desayunos Escolares es un programa con varias décadas de existencia, el proceso de planeación cuenta con personal capacitado y suficiente para realizar sus funciones. Las actividades del proceso descansan en varios actores (DSA, DNE, DPP, DIF municipales), y quizá por ello sea uno de los procesos del programa que menos problemas enfrentan.

Finalmente, tanto los recursos financieros como la infraestructura resultan suficientes para la operación del proceso de planeación, toda vez que, como se mencionó, este proceso se encuentra distribuido entre varios actores y ello facilita que los recursos necesarios para el funcionamiento del proceso se compartan en distintas oficinas.

#### 3.1.1.4. Productos generados por el proceso.

El proceso de planeación genera varios productos que se enfocan en cumplir con los objetivos (Componentes) del programa. Dos de los principales son la MIR del programa y el plan de trabajo. Este último sirve de insumo para ejecutar el resto de los procesos del programa.

#### 3.1.1.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

Los sistemas de información del programa, especialmente el SIEM\_Alimentaria, son una fuente de información indispensable para el proceso de planeación, ya que de ellos se obtienen los datos e indicadores principales que permiten establecer las metas a cumplir durante el siguiente año a nivel central (estatal), y a partir de este nivel, en cada municipio del Estado.

#### 3.1.1.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

El trabajo de campo permitió identificar una buena coordinación entre los actores involucrados en el subproceso de planeación a nivel estatal. Por su parte, la coordinación entre los DIF municipales y el DIF estatal también resultó adecuada en términos de planeación, aunque las tareas demandadas por este proceso junto con el resto de las responsabilidades de operación del programa en los municipios en ocasiones saturan las actividades de los ejecutores a nivel municipal.

#### 3.1.1.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

La planeación es uno de los procesos que han institucionalizado de manera más clara la operación del programa en Jalisco. El contexto en el que se desarrolla involucra a los tres órdenes de gobierno, ya que el flujo de información relacionado con la planeación es constante entre el DIF nacional, el DIF Jalisco y los DIF municipales. Los productos que se generan como parte del proceso constituyen los insumos principales para que se lleven a cabo el resto de los procesos. En el nivel estatal esto es especialmente cierto en el ámbito estratégico del programa, mientras que a nivel municipal la planeación contribuye a llevar de manera adecuada las directrices operativas y de gestión.

Un aspecto a mejorar dentro de la planeación es encontrar mejores canales de participación por parte de los municipios dentro del proceso realizado a nivel estatal. Ello contribuiría a alimentar la visión local de manera constante en la elaboración de estrategias, indicadores y metas del programa.

### **3.1.2 Proceso de difusión.**

El proceso de difusión enfatiza las acciones institucionales de información sobre las características de un programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, y está dirigido hacia la población objetivo (Coneval Procesos s/a, p. 31). De acuerdo con el MO y los datos recabados en campo, el programa no realiza labores de difusión abierta hacia la población objetivo. La información del programa se da a conocer a los padres de familia en las localidades y planteles escolares que previamente fueron seleccionados de acuerdo con las tareas de focalización llevadas a cabo por la dependencia.

### 3.1.3 Proceso de solicitud de apoyos.

El proceso de solicitud de apoyos es %al conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan tanto los operadores del programa como los posibles beneficiarios con el objetivo de solicitar los apoyos del programa y registrar y/o sistematizar la información de dichas solicitudes+(Coneval Procesos s/a, p. 31). En este sentido el programa de Desayunos Escolares no realiza un proceso con estas características, ya que los menores que reciben los apoyos son elegidos en función de los protocolos de focalización y selección de beneficiarios con que cuenta el programa, mismos que están a cargo de la propia dependencia sin que necesariamente intervengan las familias de los posibles beneficiarios. Sin embargo, existe un proceso similar al de solicitud de apoyos al que se ha aludido. Se refiere a las solicitudes que realizan los DIF municipales al DIF estatal para aumentar la cantidad de personas a beneficiar durante cada ciclo escolar. Si bien no es un proceso formalizado y con las características del modelo de procesos de Coneval, puede decirse que algunas de sus actividades lo podrían enmarcar como parte del proceso de selección de beneficiarios, al cual nos referiremos a continuación.

### 3.1.4 Proceso de selección de beneficiarios.

Este proceso es realizado por los operadores del programa para seleccionar a los beneficiarios y obtener el padrón actualizado y validado (Coneval Procesos s/a, p. 31). Dentro de Desayunos Escolares es un proceso clave, alrededor del cual gira gran parte de la operación del programa.

#### 3.1.4.1. Descripción del proceso.

La selección de beneficiarios es uno de los procesos más estructurados de Desayunos Escolares. El documento más importante es la %Guía básica para el levantamiento del padrón de beneficiarios+(ciclo 2013-2014), aunque el MO también contiene algunos pasos que describen el proceso. Éste se desarrollará a continuación apegándose a la normatividad respectiva, pero precisando algunos matices que surgieron durante el trabajo de campo.

El padrón de beneficiarios es el instrumento del programa que contiene los menores a ser beneficiados durante cada ciclo escolar. Antes del inicio de éste se realizan dos focalizaciones de los planteles susceptibles a ser apoyados. La primera focalización es geográfica y consiste en asignar un orden de prelación de las localidades como unidad de análisis y los municipios con una mayor marginación y rezago social, según los resultados que arrojen los índices Infoloc e Infomun, mencionados previamente en las evaluaciones de diseño y operación. La segunda focalización es de las escuelas, y se realiza a partir de las localidades clasificadas como prioritarias en la focalización geográfica.

Asimismo, también de manera previa al inicio del ciclo escolar, el DIF estatal aprueba la asignación de una cantidad predeterminada de desayunos escolares para cada municipio, en función del número de desayunos aprobados que se enviaban al municipio al final del ciclo anterior. Una vez que se cuenta con la focalización de escuelas por localidad, el DIF municipal realiza la selección de los planteles escolares a ser beneficiados a partir de la cantidad de desayunos escolares asignada a su municipio en ambas modalidades y de sus capacidades de operación (vehículos y personas). La Guía básica recomienda algunos criterios para llevar a cabo esta selección de planteles (Guía básica, p. 2), y conviene mencionar que en algunos municipios el número de planteles



escolares a ser apoyados no varía de un año a otro, mas no así el número de beneficiarios en cada plantel.

Con la cifra de desayunos escolares que se recibirán en los planteles escolares elegidos, el DIF municipal realiza una reunión de capacitación con los directores de los planteles seleccionados. En dicha reunión el coordinador del programa en el DIF municipal les entrega la papelería correspondiente (Lineamientos, formatos de inscripción, carta compromiso, acta constitutiva del comité de padres, integrantes del comité de padres) y la manera en que deben ser llenados los datos que se requieren. También se acuerdan aspectos operativos como cronogramas de visitas a escuelas para conformar los comités de padres de familia y la entrega de papelería en cada plantel (Guía básica, pp. 3-4).

El siguiente paso es el levantamiento del padrón de beneficiarios (durante agosto y septiembre de cada año). Según el cronograma de visitas, a cada plantel escolar acude personal capacitado para tomar el peso y la talla de los menores. Aunque varía por municipio, esta actividad la realiza generalmente personal de la Secretaría de Salud o trabajadoras sociales capacitadas. Además de este personal y del director de la escuela, personal del DIF municipal también está presente en el plantel durante el levantamiento de la información. En la mayor parte de las ocasiones se aprovecha esta visita para integrar el comité de padres (con los padres que hayan acudido al plantel) y firmar las cartas compromiso.

En este punto es importante mencionar que se seleccionan todos los menores que se encuentren dentro de los parámetros que se marcan en la **Guía de técnicas de peso-talla**. Aunque también es común encontrar casos donde se selecciona a todos los niños y niñas que forman parte del plantel escolar seleccionado.

Con esta información, el DIF municipal captura los datos en el sistema SIEM\_Alimentaria e imprime y valida el padrón de beneficiarios por escuela, verificando que su número no rebase el número de desayunos escolares que le fue asignado al municipio. El padrón se envía al DIF Jalisco para su revisión. Dentro del DNE se revisan los padrones de todos los municipios y se aclaran dudas o corrigen datos, en su caso, con los DIF municipales correspondientes. Realizada esta labor, se valida a nivel estatal el padrón de beneficiarios por escuela y se integra a su expediente. Posteriormente se imprime y publica, generalmente dentro de las instalaciones de cada plantel escolar, el padrón de beneficiarios del plantel (a este documento se le conoce como el **Padrón de transparencia**).

Debe comentarse que en ocasiones los DIF municipales solicitan apoyos adicionales a los previamente aprobados (en términos del número de desayunos escolares). Aunque ello no es común durante el proceso de levantamiento del padrón, más adelante durante el ciclo escolar se pueden realizar solicitudes de este tipo al DIF estatal, pero para ello el DIF municipal debe dar cuenta de las altas y las bajas que ha experimentado su padrón de beneficiarios. La solicitud se lleva a cabo por oficio, al cual se le asigna un folio por parte del DNE. Este Departamento aprueba o no la solicitud realizada por el municipio, previo Vo.Bo. de la DSE y de la Dirección General del DIF, e informa lo conducente al DIF municipal, también por oficio.

#### 3.1.4.2. Límites del proceso y articulación con otros.

Uno de los límites del proceso está en la selección de los beneficiarios en cada plantel escolar. Aunque existen criterios de peso y talla que guían a la dependencia para elegir a los beneficiarios en función de parámetros de malnutrición, la realidad socioeconómica tanto de la familia del menor como de la localidad donde se encuentra el plantel escolar resulta, la mayor parte de las veces, más importante para definir la

selección final. En este caso la función y el criterio de los directores de la escuela son determinantes a la hora de realizar el levantamiento del padrón, ya que son ellos quienes conocen el contexto socioeconómico de las familias, especialmente en localidades pequeñas. En zonas urbanas, en cambio, la utilización de este tipo de criterios conlleva una valoración más complicada, y por ende el proceso de selección de beneficiarios con frecuencia queda fuertemente determinado por la selección previa de los planteles escolares.

Por su parte, este proceso articula y determina al siguiente, relativo a la producción de bienes y servicios, ya que en función del número de beneficiarios seleccionado se calcula la adquisición (producción) de alimentos a ser distribuidos.

#### 3.1.4.3. Insumos y recursos para el proceso.

En relación con el tiempo en que se realiza este proceso puede afirmarse que si bien resulta acorde con lo planificado, a veces es uno de los que más presión ocasiona a los responsables del programa durante su ejecución. Ello debido a que el personal dentro de los DIF municipales es escaso para llevarlo a cabo, ya que además de levantar el padrón de Desayunos Escolares se levanta también el del PAAD (Despensas) durante el mismo lapso. En las entrevistas se pudo constatar que quienes realizan este proceso están capacitados y conocen bien las tareas a llevar a cabo, pero su observación general fue que hace falta más personal en las semanas en que se realiza el levantamiento del padrón.

En materia de recursos financieros e infraestructura se puede decir que el proceso se encuentra bien sustentado en general, toda vez que el principal recurso es informático y lo constituye el sistema SIEM\_Alimentaria, aunque hubo algunas quejas en el sentido de que durante el levantamiento del padrón el sistema ha llegado a saturarse.

#### 3.1.4.4. Productos generados por el proceso.

Este proceso genera varios productos. En primera instancia están los padrones de beneficiarios por municipio, los cuales se imprimen y validan a nivel central por parte del DIF Jalisco, además de quedar respaldados electrónicamente en el sistema SIEM\_Alimentaria. En segunda instancia está el padrón estatal, también integrado y respaldado en el sistema. Y finalmente está la base de datos del padrón dentro del sistema aludido. Todos ellos sirven de insumo para realizar el proceso subsecuente, relacionado con la producción de bienes y servicios, aunque en años recientes los responsables del programa han comentado que dicha producción a veces se realiza en función de las cifras del año inmediato anterior, dejando de lado las cifras definitivas que arroja el levantamiento del padrón.

#### 3.1.4.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

Este proceso es el que utiliza y explota de manera más intensiva el sistema SIEM\_Alimentaria. En él quedan registrados los datos de todos los beneficiarios del programa durante cada ciclo escolar, siendo posible su consulta a varios niveles de detalle (por plantel escolar, localidad, municipio, región y estado). Es por ello que el sistema es ampliamente utilizado como fuente de información para los monitorear el programa a nivel central y para los responsables.

#### 3.1.4.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

Durante la ejecución de este proceso se observa una coordinación adecuada entre el DIF Jalisco y los DIF municipales. Ello se debe, en opinión de los coordinadores a nivel municipal, a la alta rigurosidad con que se revisa el levantamiento del padrón en cada municipio por parte de las oficinas centrales. Si bien esto genera cargas de trabajo fuertes, ello da claridad a la coordinación entre las dos instancias responsables del programa (estado y municipios).

#### 3.1.4.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

El proceso de selección de beneficiarios es central para la operatividad del programa. Constituye no sólo el insumo principal para los procesos subsecuentes, sino que deja huella a través del sistema SIEM\_Alimentaria para el proceso de planeación con que inicia la operación del programa durante el siguiente ciclo escolar. Por ello es no sólo un proceso pertinente dentro de la cadena de ejecución del programa, sino que además sus insumos y productos son piezas estratégicas para la planeación y gestión diaria del mismo.

### 3.1.5 Proceso de producción de bienes y servicios.

Este proceso tiene que ver con las herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que se entregan a los beneficiarios del programa (Coneval Procesos s/a, p. 31). En el caso de Desayunos Escolares se enfoca en la adquisición de los insumos principales (alimentos) que componen la dieta dentro de las dos modalidades de apoyo, así como los equipos de las cocinas MENUTRE.

#### 3.1.5.1. Descripción del proceso.

En el MO se tiene registrado el proceso general de producción (adquisición) de bienes y servicios (MO, p.14), aunque en el trabajo de campo se pudieron corroborar actividades adicionales que no se describen en el MO. De acuerdo con la planeación y programación realizadas por el DNE, el DIF Jalisco, a través de su área de compras y en coordinación con el área administrativa, realizan los procesos de licitación correspondientes para la selección de los proveedores de alimentos no perecederos, tanto de desayunos fríos como calientes. Es común que además de elegir al proveedor de alimentos también se elija a los empacadores y distribuidores de los mismos. En ocasiones una misma empresa realiza las tres funciones (provee los alimentos, los empaqueta y luego los distribuye), en otras no; ello depende de cada licitación.

Una vez seleccionado el proveedor, el Departamento de Aseguramiento de la Calidad (DAC) visita la empresa y realiza, entre otros puntos, lo siguiente: a) verificación de camiones en buen estado, sin plagas; b) muestreo aleatorio de los alimentos para verificar que estén, en general, en buen estado y para que pasen a pruebas de laboratorio (el DIF estatal se queda con una muestra para resguardo); c) expedición de certificado de calidad para que pueda procederse al empaquetado de alimentos. El DAC realiza estas pruebas lote por lote, con muestreos para cada lote, y si se detecta alguna anomalía, se desecha el lote completo. Cuando los alimentos pasan las revisiones, la empresa empaqueta, realiza la carga de los camiones y distribuye los alimentos a cada DIF municipal, según las especificaciones del contrato y la programación de entregas establecida por el DIF estatal.

Dentro de este proceso se puede identificar un subproceso adicional, el de adquisición de alimentos perecederos (fruta) para desayunos fríos (MO, p. 20). La adquisición de la fruta se realiza en cada DIF municipal, de proveedores locales. Se requiere que cada DIF municipal firme un convenio de colaboración con el DIF estatal para establecer las condiciones de entrega y las transferencias de recursos entre ambas entidades con el objeto de adquirir la fruta. Cada mes, el DIF municipal emite un recibo oficial donde ampara los importes asignados para adquirir la fruta de acuerdo con el número de beneficiarios y los días hábiles del mes. El DNE recibe el recibo y solicita una transferencia ante el coordinador administrativo estatal, quien la lleva a cabo al municipio. Realizado el depósito o transferencia, el DIF municipal determina sus procesos de compra y distribución de fruta a los planteles escolares. Al momento de la entrega en cada plantel, los comités de padres firman de recibido y con esta evidencia el DIF municipal envía mensualmente al DIF estatal la justificación de las compras realizadas y la programación de entregas; esta entidad finalmente aclara y, en su caso, valida lo enviado por cada DIF municipal. Cabe mencionar que los desayunos calientes también integran fruta a sus menús, pero la adquisición de ésta la llevan a cabo directamente los padres de familia, con el dinero recabado a partir de la cuota autorizada por el programa (máximo 6 pesos por ración diaria) y que se cobra a cada familia del beneficiario.

Por otro lado, como parte de este proceso existe un subproceso que consiste en la adquisición y entrega de cocinas MENUTRE para la preparación de desayunos calientes. Éste se describe en el MO (p. 21), aunque se ahondó en él durante el trabajo de campo. Para iniciar el subproceso el plantel escolar que desee instalar una cocina debe solicitarlo al DIF municipal correspondiente. Éste evalúa las solicitudes y elige al plantel o planteles susceptibles de otorgárseles una cocina. Para ello el plantel debe contar con al menos 25 menores inscritos, debió haber trabajado desayunos calientes durante 6 meses, cumpliendo con las políticas de operación, y debe contar a su vez con la aprobación de Protección Civil en términos del espacio que propone para instalar la cocina. El DIF estatal recibe y revisa las solicitudes de los DIF municipales. A través del DNE, el DIF estatal realiza las solicitudes de compra de los equipos e interviene en todo el proceso de licitación para la adquisición de los mismos. Recibidos los equipos, los entrega al DIF municipal, recabando las firmas correspondientes en un contrato de comodato y elaborando un expediente por cocina. A su vez, el DIF municipal realiza un contrato de comodato con el plantel respectivo y le entrega el equipo y los utensilios de cocina.

### 3.1.5.2. Límites del proceso y articulación con otros.

El principal límite de este proceso tiene que ver con la entrega de los alimentos por parte de los proveedores. Las distintas tareas del proceso (licitación para adquirir, empacar y distribuir los alimentos) pueden funcionar correctamente pero, una vez elegido el proveedor de los alimentos, el funcionamiento adecuado del programa depende de que éste entregue a tiempo el producto en los DIF municipales. En las entrevistas quedó de manifiesto que esto no siempre sucede.

Por su parte, este proceso está articulado con el siguiente, relativo a la distribución de bienes y servicios, aunque éste debe plantearse a partir de que llega el producto a los DIF municipales, y de ahí, hacia su distribución en los distintos planteles escolares.

### 3.1.5.3. Insumos y recursos para el proceso.

Los tiempos son adecuados en materia de licitación, y en general puede decirse que también en cuanto a la adquisición de la mayoría de los alimentos. En cuanto al empacado y distribución a los DIF municipales, la mayoría de los productos llegan a

tiempo, aunque como ya se mencionó en la sección anterior, ha habido casos donde algún proveedor se retrasa en las entregas. En cuanto al personal encargado de este proceso, puede decirse que resulta suficiente y cuenta con el perfil para realizar sus funciones, toda vez que la mayoría de las actividades se realizan desde el nivel central y la adquisición de alimentos se lleva a cabo para las necesidades de todo el programa durante un año.

Por su parte, los recursos financieros e infraestructura son el resultado de la dotación financiera asignada al programa durante el año. En este sentido se puede afirmar que dichos recursos son suficientes para su operación. Sin embargo, siempre habrá necesidades no atendidas, al menos desde el punto de vista de los beneficiarios. Ello se puede decir de manera especial de las cocinas MENUTRE, ya que la demanda de éstas por parte de distintos planteles es mayor a lo que el programa puede surtir a partir de sus recursos asignados.

#### 3.1.5.4. Productos generados por el proceso.

Los productos de este proceso son el insumo central no sólo del siguiente, sino de todo el programa, ya que en este proceso está concentrada la adquisición de los alimentos de las dos modalidades del programa.

#### 3.1.5.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

En este punto se encuentra uno de los cuellos de botella detectados durante el trabajo de campo para verificar la operación del programa. Tiene que ver con la desarticulación entre los reportes generados del padrón de beneficiarios a partir del principal sistema de información del programa (SIEM\_Alimentaria) y la producción (adquisición) de la cantidad total de alimentos. En este sentido se comentó durante las entrevistas que los procesos de licitación y adquisición de los productos no necesariamente esperaban las cifras definitivas del levantamiento del padrón, lo cual puede generar discrepancias entre la cantidad realmente demandada y la adquirida por parte del programa.

#### 3.1.5.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

El proceso está alimentado por las áreas de compras y administración del DIF estatal, y en él intervienen tanto el DNE como el DAC. En general se observa una buena coordinación entre todas ellas en cuanto a la producción (adquisición) de alimentos en sí.

#### 3.1.5.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

Este proceso conlleva la producción (adquisición), empaqueo y distribución de los alimentos del programa, y por esta razón se constituye en uno de los más importantes desde el punto de vista estratégico. Sin embargo y por esa misma razón, también es uno de los más vulnerables en cuanto a la operación general del programa ya que, como se ha comentado, cualquier interrupción en el correcto funcionamiento del mismo provoca retrasos que repercuten en la entrega de los apoyos en todo el Estado.

### 3.1.6 Proceso de distribución de bienes y servicios.

Mediante el proceso de distribución de bienes y servicios se envía el apoyo del punto de origen al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del

programa) (Coneval Procesos s/a, p. 32). Una parte de este proceso ha quedado descrita en el proceso anterior, ya que la licitación para elegir a los proveedores de alimentos no perecederos contempla la selección de la empresa que los distribuirá a cada DIF municipal. En este sentido, el presente proceso contempla la distribución de alimentos a partir de que llegan a cada DIF municipal, y culmina con su entrega en los planteles escolares.

### 3.1.6.1. Descripción del proceso.

El MO nombra este proceso como de recepción, entrega y pago de desayunos escolares+ (p. 15). El DNE informa a los DIF municipales las fechas de entrega de alimentos no perecederos por parte de los proveedores. Cada DIF municipal recibe y revisa la mercancía entregada y firma de recibido. Para ello debe contar con una bodega que cumpla con los requisitos de higiene y calidad que le exige el DIF estatal. Si se detecta alguna anomalía en los alimentos recibidos o en sus empaques, el DIF municipal debe reportarlo al DAC, mediante un formato conocido como Reporte de inconformidad de productos alimenticios+, con el objeto de que se tomen las medidas conducentes y, en su caso, se reprogramen con el proveedor las entregas adecuadas de lo solicitado. Si no existen faltantes, el DIF municipal lleva a cabo las entregas a cada plantel escolar, utilizando para ello los vehículos disponibles en el propio DIF del municipio.

Las entregas varían dependiendo de los lugares donde se encuentren los planteles escolares, y por ello cada DIF municipal realiza una programación de entregas diferenciada, en función de los recorridos que plantee llevar a cabo. Dicha programación también varía debido a que los DIF municipales deben contemplar la manera en que les son entregados los alimentos (empaque) y el número de desayunos fríos y calientes que deben repartir en cada plantel. En general se distribuyen los contenidos de los desayunos calientes en lo que se denominan postalitos+, y de los desayunos fríos en las cajas de alimentos entregadas por los proveedores (leche, galleta de dos tipos, barras, sobres de avena). Cada postalito+ contiene los ingredientes para alimentar a cinco niños durante 20 días hábiles, y se procura que las entregas se realicen mensualmente. En cuanto a la distribución de los alimentos perecederos (fruta) que se integran a los desayunos fríos, y tal como se mencionó en el proceso anterior, éstos se distribuyen y entregan a cada plantel escolar directamente por los proveedores locales asignados por el DIF municipal.

Al distribuir y entregar los alimentos en el plantel escolar, el responsable de la entrega (muchas veces es el mismo coordinador del programa en el DIF municipal, especialmente en municipios pequeños) recaba, de parte de algún representante del comité de padres o del director del plantel, las cuotas de recuperación por desayuno entregado. Éstas ascienden a \$0.50 centavos por ración diaria, tanto fría como caliente. En el caso de la ración caliente, el DIF municipal está autorizado a aumentar la cuota hasta \$6.00 pesos por ración diaria, con el objeto de que se compren los alimentos perecederos que complementen el menú del día (Lineamientos, p. 2). Posteriormente se realizan los depósitos de las cuotas recabadas y se envía el recibo correspondiente al DIF estatal. El DIF municipal debe llevar a cabo periódicamente las comprobaciones necesarias y acudir al DIF estatal para recabar firmas y sellos de recibido de los distintos comprobantes y fichas de depósito con que cuente.

### 3.1.6.2. Límites del proceso y articulación con otros.

Los límites de este proceso se observan de manera especial en municipios pequeños en cuanto a su población total, y tienen que ver con la cantidad de alimentos a entregar, el número de planteles escolares a visitar y la distancia de éstos a la cabecera

municipal. Es en los planteles donde termina el proceso, y la entrega a tiempo de los alimentos en municipios con escaso personal o con falta de vehículos provoca que el proceso dependa de una programación rigurosa y de que no se presenten contingencias.

#### 3.1.6.3. Insumos y recursos para el proceso.

En el trabajo de campo se pudo constatar que los responsables del programa en el nivel municipal toman muy en serio la entrega a tiempo de los alimentos en los distintos planteles escolares y que en general se cumple con ellos. Sin embargo, existe la percepción de que los recursos son insuficientes para desarrollar adecuadamente el proceso de distribución de los alimentos, especialmente en materia de personal y de vehículos.

#### 3.1.6.4. Productos generados por el proceso.

Los productos generados por el proceso son los mismos que se mencionan en el proceso anterior en cuanto a los bienes que produce el programa, ya que tienen que ver con los alimentos que se distribuyen en sus dos modalidades. El servicio adicional que se observa en este proceso es la distribución de dichos alimentos desde los DIF municipales a los planteles escolares, y una vez que se encuentran en éstos, los alimentos entregados dan pie al inicio del siguiente proceso del programa, relacionado con la entrega de apoyos al interior de las escuelas.

#### 3.1.6.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

Este proceso genera reportes de confirmación de entrega de los productos del programa en cada plantel escolar, mismos que sirven para monitorear posteriormente a los DIF municipales por parte del DIF estatal con respecto a la entrega completa y oportuna de los alimentos.

#### 3.1.6.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

En general se pudo verificar a partir de las entrevistas a funcionarios y beneficiarios del programa que se tiene una buena coordinación entre los DIF municipales y los planteles escolares para el desarrollo de este proceso.

#### 3.1.6.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

Buena parte de la valoración del funcionamiento del programa por parte de las oficinas centrales recae en este proceso, ya que contempla una serie de actividades que desempeñan los DIF municipales y que culminan con la entrega de los alimentos en los planteles escolares. Por esta razón su importancia es no sólo estratégica, sino que constituye un elemento clave para verificar el desempeño y las necesidades de los DIF municipales en materia de operatividad del programa.

### **3.1.7 Proceso de entrega de apoyos.**

El proceso de entrega de apoyos consiste en el conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo (Coneval Procesos s/a, p. 32). En el caso del programa de Desayunos

Escolares, contempla las acciones que se realizan dentro del plantel escolar para coordinar, preparar y servir los desayunos escolares a los menores.

#### 3.1.7.1. Descripción del proceso.

Este proceso se encuentra descrito brevemente en los Lineamientos del programa, y para su desarrollo se siguió lo que ahí se establece, complementándolo con distintos aspectos recogidos en el trabajo de campo. El DIF municipal, junto con el director del plantel escolar, convocan a los padres de familia para la conformación del comité de padres de familia. Como se mencionó en el proceso de selección de beneficiarios, esta convocatoria se realiza generalmente cuando acuden los ejecutores del programa a cada plantel para levantar las medidas de talla y peso de los menores. Además del comité se crean equipos de trabajo, integrados en su gran mayoría por madres de familia, que son las responsables de recibir, almacenar y distribuir diariamente las raciones alimentarias, de acuerdo con el calendario escolar oficial. También son responsables de recabar la cuota de recuperación que posteriormente se entrega al DIF municipal.

A partir de este punto existen diferencias importantes entre desayunos fríos y calientes. Los primeros se entregan a los pequeños por las madres que resultaron responsables de esta tarea, aunque en ocasiones la entrega es realizada por el propio director o maestro del plantel escolar (lo cual está permitido por DIF nacional). La integración del desayuno frío es relativamente sencilla y no requiere de gran elaboración. Consiste en una ración de 250 ml. de leche, una galleta integral y un *mix* de fruta deshidratada (25 gramos) o una fruta fresca. Dicha integración se realiza en algún espacio dentro de la escuela, y por lo general se lleva de ahí al salón de clase donde se encuentran los menores.

En el caso de los desayunos calientes, el equipo de madres encargadas de su elaboración debe apegarse a un manual de menús de desayunos calientes, proporcionado por el DIF municipal, el cual contiene 20 menús diferentes que les ayudará a elaborar un platillo variado durante todo el mes de acuerdo con los alimentos que se les proporciona en el costalito (Lineamientos, p. 3). Cada menú debe complementarse con fruta o verdura, cuya adquisición es responsabilidad de las propias madres. El dinero para comprar los alimentos perecederos se toma de las cuotas de recuperación, y quien resultó responsable de la tesorería dentro del comité de padres de familia debe llevar un control de las cuotas recabadas.

La preparación diaria del desayuno caliente está a cargo de las madres de familia, y es muy común que existan varios equipos encargados de esta labor, en ocasiones un equipo por día, con cuatro o cinco madres por equipo. También se reportan casos en que el comité decide contratar a alguna cocinera. Si el plantel cuenta con cocina *MENUTRE*, la elaboración de cada desayuno se realiza ahí y se reparte a los menores para su consumo, ya sea en algún salón de clase o junto a la cocina, en caso de que exista el espacio para acomodar a los infantes. Si el plantel no cuenta con cocina *MENUTRE*, los alimentos se preparan en la cocina de alguna de las madres, generalmente la que esté más cercana al plantel o cuente con mejor equipamiento. Una vez elaborados, los alimentos se transportan al plantel y en algún lugar dentro de éste se reparten las raciones correspondientes y se llevan a los menores para su consumo dentro del salón de clase.

#### 3.1.7.2. Límites del proceso y articulación con otros.

En general este proceso plantea algunos límites dependiendo de la modalidad de entrega de los desayunos. En los fríos resulta común que algunos maestros repartan los



desayunos, y por ende el proceso funciona en la medida en que exista un compromiso por parte del maestro y/o director del plantel para ejecutar de manera adecuada la entrega de los apoyos. En cuanto al desayuno caliente, los límites del proceso se dan de manera más clara en los planteles que no cuentan con cocina MENUTRE. En estos casos debe haber una coordinación mayor entre las madres responsables, ya que la preparación de los alimentos tiene que hacerse fuera de las escuelas, para luego ser transportados al propio plantel escolar.

Con este proceso se completa el objetivo del programa, al llegar los alimentos a los menores dentro de las escuelas. Por ello está articulado de manera parcial con el siguiente proceso relativo al seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, ya que éste se lleva a cabo para varios procesos del programa y no sólo para el de entrega final de los apoyos.

### 3.1.7.3. Insumos y recursos para el proceso.

Los tiempos en que se lleva a cabo este proceso son adecuados y en general varían sólo en función de los acuerdos tomados al interior de la escuela para determinar los horarios en los que se reparten los desayunos a los menores. Por su parte, quienes se responsabilizan de la entrega de los desayunos son en su mayor parte madres de familia, especialmente en las escuelas con desayunos calientes, y por ello puede decirse que el programa no presenta problemas de perfiles de personal para llevar a cabo este proceso.

Por su parte, el proceso cuenta con los recursos financieros e infraestructura para llevarse a cabo. La única observación de importancia que surgió durante el trabajo de campo tiene que ver con la petición de integrar un mayor número de cocinas MENUTRE a los planteles que lo vienen solicitando de tiempo atrás.

### 3.1.7.4. Productos generados por el proceso.

El producto principal de este proceso es la entrega física de los desayunos a los menores, y con ello completa el objetivo central del programa. Como ya se comentó, dicha entrega representa un insumo para la realización del siguiente proceso, aunque no es el único.

### 3.1.7.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

A partir de este proceso se generan reportes que tienen que ver con la asistencia de los menores beneficiarios al plantel escolar y los desayunos físicamente entregados de manera diaria. Dicho reporte sirve a su vez para tener un control del número de raciones servidas durante el mes.

### 3.1.7.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

Es en este proceso donde se requiere una mayor coordinación con las madres de familia. Puede afirmarse que el éxito del programa se debe a la participación coordinada de ellas, no sólo en la recepción y control de los recursos del programa, sino en la entrega de los desayunos diariamente en todos los planteles escolares participantes del Estado. El trabajo de campo y las entrevistas dejaron ver que sin esta participación de las madres el programa simplemente no funcionaría.

### 3.1.7.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

Como parte del conjunto de procesos que inicia con la planeación y culmina con la entrega del desayuno a cada beneficiario del programa, el proceso de entrega de apoyos es el que mayor sentido y pertinencia tiene desde el punto de vista de la generación de resultados del programa.

### 3.1.8 Proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

El seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos es el proceso por medio del cual se supervisa la generación y entrega de los apoyos a quienes pertenecen al programa (Coneval Procesos s/a, p. 32).

#### 3.1.8.1. Descripción del proceso.

Este proceso se encuentra brevemente descrito en el MO (p. 25), aunque buena parte de su desarrollo se tomó de las entrevistas realizadas a funcionarios estatales y municipales. Se lleva a cabo desde tres instancias principales: el DNE, el DIF municipal, y el DAC. Por un lado, el DNE del DIF estatal realiza un seguimiento y control permanente del desarrollo y operación del programa. Esta actividad se detona de manera continua, a partir de la actualización y control de las altas y bajas de los beneficiarios dentro del padrón. Ello es posible en función de los informes periódicos respectivos que envían los DIF municipales y la actualización dentro del sistema SIEM\_Alimentaria. Asimismo, el DNE programa y realiza visitas a los municipios y planteles escolares para conocer a sus beneficiarios y verificar la formación y operación de los comités de padres de familia así como la entrega oportuna de los desayunos en las escuelas. Debido a la gran cantidad de escuelas que cuentan con los apoyos en el Estado, estas visitas se realizan de forma aleatoria por parte de los coordinadores que integran el DNE. Para facilitar este proceso, se cuenta con una **Guía de supervisión a municipio+**, donde se capturan los datos recabados durante la visita realizada.

Por otro lado, los DIF municipales también supervisan de forma continua que en cada plantel se trabaje de acuerdo con los lineamientos y normatividad del programa. Es común que durante la entrega de los alimentos al plantel se realicen diversas acciones de supervisión por parte del coordinador del programa del DIF municipal (que en municipios pequeños es quien realiza la entrega). En municipios más grandes como Zapopan o Guadalajara esta labor la realiza el coordinador de cada CDC. Las labores de revisión resultan más comunes en planteles que tienen cocinas **MENUTRE**, debido a la cantidad de equipo y utensilios con que cuenta cada cocina. Durante las entrevistas a funcionarios municipales fue posible constatar que las actividades de monitoreo son realizadas continuamente debido a que la Contraloría revisa a su vez que el programa funcione de acuerdo con la normatividad correspondiente. Al igual que el DIF estatal, los DIF municipales cuentan con una **Guía de supervisión+** donde se recaban los datos al realizar la visita y monitoreo al plantel escolar.

Por último, el DAC también realiza procesos de supervisión y monitoreo, en especial de los almacenes municipales. Se visitan de manera aleatoria los almacenes de los 125 DIF municipales, y se realiza una supervisión visual y física conforme a la norma respectiva, capturándose los datos en el formato **Auditoría Almacenes Municipales+**

### 3.1.8.2. Límites del proceso y articulación con otros.

El límite más importante de este proceso tiene que ver con el personal asignado a las distintas tareas de monitoreo. En los DIF municipales son los coordinadores quienes supervisan la entrega de los apoyos y en general la marcha del programa en cada plantel escolar, pero ello se lleva a cabo en intervalos de tiempo considerables, que muchas veces coinciden cuando el coordinador realiza la entrega de los alimentos a las escuelas.

### 3.1.8.3. Insumos y recursos para el proceso.

El tiempo en que se realiza este proceso es adecuado en cuanto a que se logra la supervisión que cada municipio se plantea realizar de acuerdo con una programación preestablecida. Sin embargo, puede afirmarse que los recursos podrían incrementarse para llevar a cabo un monitoreo más cercano tanto a los beneficiarios como a la entrega física de los apoyos, especialmente con un mayor personal asignado a las distintas tareas del programa a nivel municipal.

### 3.1.8.4. Productos generados por el proceso.

Los productos que se generan como parte de este proceso quedan plasmados en las guías de supervisión que levantan tanto el DIF estatal como los DIF municipales. Éstas sirven de insumo para la planeación del siguiente ciclo escolar y el planteamiento de mejoras y adecuaciones al programa.

### 3.1.8.5. Utilización de los sistemas de información para el proceso.

A partir de los datos levantados en las guías de supervisión ya mencionadas se genera información que alimenta los sistemas del programa. El responsable de esta tarea es el DNE, y los insumos recabados son utilizados para la gestión general del Desayunos Escolares, en particular el proceso de planeación.

### 3.1.8.6. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso.

El trabajo de campo y las entrevistas a los responsables del programa en los niveles estatal y municipal permiten afirmar que existe una buena coordinación para la ejecución de este proceso.

### 3.1.8.7. Valoración de la pertinencia e importancia estratégica del proceso.

Este es uno de los procesos clave para realizar mejoras continuas al programa. Sin embargo, su vulnerabilidad radica en que el personal disponible y responsable de la ejecución debe atender con prioridad otros procesos, y con frecuencia queda poco tiempo para llevar a cabo, con la profundidad necesaria, las acciones relativas a la supervisión y el monitoreo.

### 3.2. Valoración general de procesos.

En esta sección se realiza una valoración general de los ocho procesos analizados en la sección anterior de este capítulo, en función de tres parámetros: los cuellos de botella detectados, el principal problema operativo del programa según la opinión de los coordinadores municipales, y el recuento de las buenas prácticas o fortalezas. De acuerdo con Coneval, por cuellos de botella se entenderán *aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el programa para alcanzar sus objetivos*. Por su parte, las buenas prácticas deben entenderse como *aquellas iniciativas innovadoras, que sean replicables, sostenibles en el tiempo y que permitan fortalecer la capacidad de operación del programa* (Coneval Procesos 2013, p. 16).

#### 3.2.1. Procesos de cambio: principales cuellos de botella y áreas de oportunidad detectados.

El hallazgo de cuellos de botella en la operación del programa resulta fundamental para proponer procesos de cambio que tengan una perspectiva de durabilidad y redunden en una mayor eficiencia del programa. En este apartado se realiza un análisis de los principales cuellos de botella detectados y se establecen sus características y naturaleza, de manera que logren conformarse en áreas de oportunidad para la solución de problemas y la mejora operativa del programa.

##### a) Desarticulación entre procesos operativos y administrativos.

Existen procesos que no se articulan de manera óptima. La desarticulación más común se da entre los procesos de selección de beneficiarios (en su parte operativa) y la producción de bienes y servicios (en su parte administrativa). Debido a la cantidad de planteles escolares que deben visitarse al inicio de cada año escolar, el proceso de elaboración del padrón de beneficiarios en ocasiones no se ha completado cuando ya se iniciaron y completaron los procesos de compra y adquisición de los alimentos. Esto representa un problema para la operación del programa, ya que las compras se realizan en función de los datos históricos (del año inmediato anterior) y no a partir de los datos actualizados a partir de la integración final del padrón, con lo cual puede provocarse una discrepancia (a la alza o a la baja) entre lo que se compra y lo que realmente se necesita.

Otra desarticulación común se da entre los procesos de distribución de bienes y servicios y la entrega de los apoyos. Se produce cuando algún proveedor de alguno de los alimentos de los desayunos no lo entrega a tiempo a los DIF municipales. Esto provoca un cuello de botella en la distribución de bienes y servicios, ya que los DIF municipales tienen que esperar a que se realice la entrega del producto retrasado para poder integrar de manera completa los contenidos de los desayunos que se enviarán a los planteles escolares. O bien, el municipio tiene que llevar a cabo una doble entrega, primero con los alimentos que recibió a tiempo, y después con los que recibió con retraso. Esto último sucede, en particular, con la leche y, en ciertos casos, con la fruta que se integra al desayuno frío y que no es entregada directamente por el proveedor a las escuelas.

##### b) Saturación de trabajo por los procesos administrativos.

En todas las entrevistas a funcionarios municipales se externó la preocupación por llegar a un punto de saturación en el trabajo, relacionado con la atención de asuntos

administrativos de algunos procesos, particularmente los de selección de beneficiarios, distribución y entrega de apoyos, y seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos. Todos ellos conllevan cargas fuertes de trabajo en materia de captura de información tanto en formatos como en el sistema, así como en relación con el envío y entrega de documentos impresos y electrónicos relacionados, en su mayoría, con el padrón de beneficiarios, la documentación y comprobación de gastos, la solicitud de apoyos y los informes mensuales. Debido a que los asuntos administrativos se realizan de manera continua, ello interfiere con algunos procesos (particularmente el de distribución y entrega de los apoyos), ya que el coordinador del programa del DIF municipal debe cumplir en tiempo y forma con todos los procesos, tanto de orden administrativo como operativo. La causa principal de esta saturación es la falta de personal. Dentro de los municipios pequeños en particular, el programa cuenta con un solo responsable que no sólo atiende los desayunos escolares sino el resto de los programas del DIF (en particular el PAAD y Proalimne), ocasionando fatiga y falta de tiempo para cumplir con la operación de todos los programas. Sin embargo, algunos funcionarios municipales también comentaron que parte del problema con los procesos administrativos tiene que ver con los cambios continuos a los formatos y el número de comprobaciones y justificaciones que se deben llevar a cabo, lo cual incrementa la documentación que deben enviar al DIF estatal.

c) Proceso de selección de beneficiarios a través del levantamiento del padrón.

Debido a que el padrón de beneficiarios debe levantarse durante las primeras semanas del ciclo escolar, la captura de la información por parte de los responsables del programa en los municipios ha ocasionado que el sistema SIEM\_Alimentaria se sature, ocasionando un cuello de botella en el proceso de selección de beneficiarios. Un segundo problema generado por el levantamiento tiene que ver con su cruce con los procesos de capacitación en las escuelas, ya que los funcionarios municipales deben buscar el tiempo para realizar ambas labores, lo cual genera retrasos. Un problema más lo representa el hecho de que el padrón del PAAD (Despensas) se realiza al mismo tiempo que el de Desayunos Escolares, generando igualmente retrasos y cuellos de botella.

d) Supervisión y monitoreo de la operación del programa.

En general el programa cuenta con un proceso destinado al seguimiento a beneficiarios y el monitoreo de apoyos, el cual se nutre de varios subprocesos en distintas áreas operativas, como el aseguramiento de la calidad y la supervisión del funcionamiento del programa en los planteles escolares. Sin embargo, existe un área de oportunidad en este sentido, ya que los monitoreos suelen verse limitados por el escaso personal destinado a este tipo de procesos. Por ejemplo, las supervisiones a los almacenes o bodegas de los DIF municipales por parte del área de aseguramiento de la calidad son aleatorios durante el año y están restringidos por la cantidad de personal con que se cuenta para realizarlos. De igual forma, los coordinadores a nivel municipal en ocasiones no se dan abasto para realizar una supervisión adecuada del programa debido a la cantidad de planteles escolares que deben visitar cada mes.

### **3.2.2. Principal problema operativo del programa.**

A propósito de las entrevistas realizadas a funcionarios municipales del DIF, se les preguntó a cada uno de ellos cuál era, a su juicio, el principal problema operativo del programa, así como el que le seguía a éste, tomando como referencia los ocho procesos del modelo Coneval. En el siguiente cuadro se presentan sus respuestas.

**Cuadro 5. Los dos principales problemas operativos del programa según los coordinadores municipales (1 = principal problema, 2 = segundo problema en orden de importancia)**

Municipio	Proceso							
	Planeación	Difusión	Solicitud de apoyos	Selección de beneficiarios	Prod. de bienes y servicios	Distrib. bienes y servicios	Entrega de apoyos	Seguim. benef. y monitoreo
Acatlán						1		2
Chapala						1		2
Cocula						1		
El Salto	2						1	
Guadalajara	2							1
San Ignacio						2		1
San Miguel						2		1
Tepatitlán				2		1		
Tlajomulco					2			1
Tonalá						1		2
Villa Corona							1	2
Zapopan							1	

Como puede observarse, independientemente del tamaño del municipio, los dos procesos que obtuvieron el mayor número de menciones como aquellos que representan los mayores problemas en la operación del programa son el de distribución de bienes y servicios y el de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos. De hecho estos dos procesos recibieron al menos una mención como los más problemáticos por parte de todos los municipios, con la excepción de Zapopan y El Salto. Por otro lado, los únicos procesos que no fueron calificados como problemáticos por ningún municipio fueron los de difusión y solicitud de apoyos. Ello resulta congruente con los hallazgos de la evaluación de procesos, toda vez que el programa en realidad no cuenta con un proceso de difusión específico y el de solicitud de apoyos está integrado de manera importante al proceso de selección de beneficiarios.

### 3.2.3. Principales fortalezas y buenas prácticas de la operación del programa.

El recuento de buenas prácticas del programa considera la información derivada del análisis de los procesos del programa y de la opinión de los principales actores que intervienen en él. Entre las buenas prácticas (y fortalezas) identificadas se encuentran las siguientes.

#### a) Sistematización de la información.

El programa cuenta con un sistema de información, SIEM\_Alimentaria, que permite capturar los datos de los beneficiarios y los plantea a los que pertenecen, de manera tal que se facilita la organización y operación del programa y se permite dar un seguimiento sistemático y oportuno al mismo. Asimismo, genera reportes con indicadores que facilitan la toma de decisiones y la planeación del programa.

b) Compromiso del DIF y su personal con el programa.

El programa se encuentra institucionalizado en sus prácticas y cuenta con reglas claras para su operación. Sin embargo, la parte más importante para su funcionamiento está en el compromiso que muestran los funcionarios responsables, tanto a nivel estatal como en los DIF municipales. No resulta exagerado afirmar que el programa cumple de manera adecuada con los requerimientos de entregas a tiempo de los alimentos debido a la alta responsabilidad y compromiso que asumen los coordinadores del DIF con toda la operación, desde el levantamiento del padrón hasta que los niños reciben sus desayunos en el plantel escolar.

c) Antigüedad del programa.

La antigüedad del programa le da una vigencia y legitimidad operativa suficientes para trascender los ciclos y cambios tanto políticos como de las administraciones públicas federales, estatales y municipales. En efecto, de acuerdo con el MO (p. 2) el programa inició en 1901, y a partir de la década de los 50 tuvo un alcance nacional.

d) Participación de las madres de familia.

Una buena práctica observada tiene que ver con la participación de las madres de los niños en la operación del programa, especialmente en la modalidad de desayunos calientes, donde se requiere de una buena coordinación entre ellas y con el director del plantel para que el programa funcione de manera adecuada. Es común que las madres propongan iniciativas innovadoras para fortalecer el programa, como la división del trabajo de cocinar y servir los desayunos a partir de equipos de madres que se responsabilizan de estas tareas durante un día particular de la semana. Puede decirse que el programa funciona de manera adecuada ahí donde la organización y colaboración entre las mamás está más presente.

### 3.3. Análisis de opinión sobre procesos.

En este apartado se presentan las opiniones de los beneficiarios respecto a la operación, la calidad del servicio y los apoyos recibidos dentro del programa. En primer lugar se analiza la opinión de los niños y niñas, y posteriormente el de las madres de familia.

#### 3.3.1. Opinión de los beneficiarios (niños y niñas) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.

El análisis de opinión de los beneficiarios del programa (niños y niñas en edad escolar, provenientes de localidades con grados de marginación alta o muy alta) se llevó a cabo a partir de entrevistas grupales, utilizando para ello distintos elementos interactivos y de juego, de manera tal que los menores se sintieran cómodos y seguros, en un ambiente donde pudieran externar sus puntos de vista. Se entrevistaron 31 niños del nivel preescolar y primaria, divididos en cuatro grupos. Uno de los grupos contó con diez participantes y los tres grupos restantes tuvieron siete entrevistados cada uno. Dos grupos estuvieron compuestos de niñas y dos de niños. La edad de los menores fluctuó entre los cinco y los 11 años. Las entrevistas se llevaron a cabo en cuatro planteles escolares distintos, dos en zonas urbanas y dos en zonas rurales del Estado. En el siguiente cuadro se amplía esta información.

**Cuadro 6. Características de los beneficiarios entrevistados**

Grupo	Número de participantes	Género de los participantes	Edad promedio	Grado escolar	Localidad y/o municipio
1	10	Femenino	5 años	3ro. de preescolar	Guadalajara
2	7	Masculino	7 años	2do. de primaria	Zapopan
3	7	Femenino	8 a 9 años	3ro. y 4to. de primaria	San Agustín, Tototlán
4	7	Masculino	10 a 11 años	5to. y 6to. de primaria	El Dique, Tototlán

Por otro lado, como criterios adicionales de selección de los planteles donde se entrevistaría a los menores, el equipo evaluador tomó en cuenta las dos modalidades de desayunos con que cuenta el programa, y dentro de la modalidad caliente, el hecho de que contara o no con cocina MENUTRE. En este sentido, dos de las escuelas presentaron cocina y dos no, una de las cuales por servir desayuno frío<sup>7</sup> (grupo 2). Cabe destacar que las mamás que sirven el desayuno caliente en el grupo 4, si bien no cuentan con cocina, improvisan una estufa y compraron una licuadora para facilitarse el trabajo dentro del plantel. En el siguiente cuadro se presenta y amplía esta información.

<sup>7</sup> El desayuno frío consiste en leche, galleta de amaranto, avena, cereales y una fruta (manzana, pera o plátano). Durante el invierno se les dio, en lugar de fruta fresca, una pequeña bolsa con fruta deshidratada. Los niños prefieren la fruta fresca.



**Cuadro 7. Algunas características de los apoyos entregados en los planteles seleccionados**

Grupo	Localidad y/o municipio	Modalidad de desayuno	Plantel con cocina MENUTRE	Horario en que se sirve el desayuno	¿Quién sirve el desayuno?
1	Guadalajara	Caliente	Sí	9:00 am	Cocinera y mamás
2	Zapopan	Frío	No*	8:30 am	Profesores y mamás
3	San Agustín, Tototlán	Caliente	Sí	10:30 am	Mamás
4	El Dique, Tototlán	Caliente	No	11:00 am	Mamás

\* La modalidad de desayuno frío no requiere de cocina para prepararse y servirse.

Todas las entrevistas grupales se estructuraron en torno a un guion de preguntas, mismas que se detallan más adelante. La dinámica para adentrar a los niños en la entrevista siguió lineamientos similares entre los distintos grupos: presentación del entrevistador y asistente, explicación del objetivo de la entrevista y la importancia de su participación, reglas del proceso de la entrevista, presentación de cada uno de los niños participantes, desarrollo del proceso de la entrevista, y elaboración de un dibujo realizado por los entrevistados de lo que más les gusta de su desayuno escolar y de lo que no les gusta del mismo (véase el anexo 3). Al final se dio un espacio de agradecimiento por parte de los entrevistadores y la entrega de un pequeño detalle. Las sesiones con los niños tuvieron una duración aproximada de 35 a 45 minutos.

El objetivo de la sesión con los niños fue obtener su opinión sobre distintos temas relacionados con la calidad y operación del programa. Se abordaron aspectos como la calidad y aceptación de los alimentos, los horarios en que se sirven y la logística del proceso, entre otros. Durante la entrevista se tomó como referencia el guion que aparece en el anexo 3 (instrumento 3), aunque en el ejercicio concreto se abordaron preguntas específicas, como se muestra a continuación.

*Respecto a la calidad y aceptación de los alimentos:*

1. En general, ¿cuál es tu comida favorita? (pregunta de *rapport*,<sup>8</sup> para introducir al menor en el contexto de la entrevista).
2. Del desayuno que se te sirve en tu escuela, ¿qué es lo que más te gusta?
3. Del desayuno que se te sirve en tu escuela, ¿qué es lo que menos te gusta?
4. Cuando te sirven tu desayuno, ¿se te antoja comértelo?
5. ¿Quedas satisfecho con la cantidad de comida que se te ofrece?
6. Cuando no quedas satisfecho y pides más, ¿te sirven más?
7. ¿Qué es lo mejor de tu desayuno escolar?
8. Revisando el documento que contiene los menús de desayunos calientes, se les preguntó si les gustaba o no cada menú contenido en él.

*Respecto de la operación y logística (procesos) del programa*

<sup>8</sup> *Rapport* no tiene una traducción exacta al español, pero el término se usa comúnmente para expresar el establecimiento de una sintonía y confianza entre el entrevistador y los entrevistados.

9. ¿Tomas o comes algo antes de venir a tu escuela?
10. ¿Recibes tu desayuno todos los días que vienes a tu escuela o hay días que no lo recibes?
11. ¿Se te ofrece el desayuno cuando llegas a tu escuela, o después de hacer alguna actividad?
12. ¿Quién prepara el desayuno?
13. ¿Quién te sirve el desayuno?
14. ¿Te gustaría que algo de tu desayuno fuese diferente?
15. ¿Hay tiendita en tu escuela?
16. Si había tiendita, se les preguntó lo siguiente: ¿quién de ustedes compra en la tiendita?, ¿qué compras en la tiendita?, ¿cuánto gastas en la tiendita?, ¿compras todos los días?, ¿quién te da dinero para comprar en la tiendita?

Enseguida se detallan las respuestas obtenidas a cada una de estas preguntas.

*1. En general, ¿cuál es tu comida favorita?*

Esta pregunta es introductoria y se utilizó para establecer un momento de confianza con los niños en relación con los temas a tratar. Cada uno decía su nombre y su platillo favorito. Como era de esperarse, sus respuestas fueron muy variadas: las niñas del grupo 1 mencionaron el pozole, los taquitos y los frijoles. Los niños del grupo 2 mencionaron también el pozole, la sopa de pasta y la pizza. Las niñas del grupo 3 mencionaron el ceviche, el pozole, las gorditas y las tostadas. Los niños del grupo 4 dijeron que los frijoles de la olla y los taquitos de frijoles fritos.

*2. Del desayuno que se te sirve en tu escuela, ¿qué es lo que más te gusta?*

La pregunta 2 aborda de lleno el objetivo de la entrevista. Todos los niños de todos los grupos expresaron un gran gusto por la comida que se sirve en su escuela, particularmente los niños a los que se les sirve desayuno caliente. El grupo 1, por ejemplo, expresó una abierta preferencia por la fruta fresca, particularmente las fresas, uvas, plátanos y naranjas. También les gusta que se le sirva sopa de pasta ~~calientita~~, arroz con leche y las gorditas de frijol. En los grupos 3 y 4 expresaron como su mayor gusto el ceviche, los tacos de soya y los frijoles en todas sus formas. A los niños del grupo 4 les ~~encantan~~ los *hot cakes*. El grupo 2 (con menú frío) se mostró un tanto indiferente con respecto a la pregunta, pero expresaron que les gusta la leche al igual que las galletas y la fruta.

*3. Del desayuno que se te sirve en tu escuela, ¿qué es lo que menos te gusta?*

En relación con esta pregunta y con respecto a las niñas del grupo 1, si bien no expresaron disgusto por un platillo específico, su comentario principal fue el de quitar la cebolla y el cilantro de los platillos. Hicieron mucho hincapié en su gran gusto por la fruta fresca. Los niños del grupo 2 tampoco expresaron mayor disgusto por su desayuno. Siempre se les sirve lo mismo, variando el tipo de galleta. Por otra parte, tanto las niñas del grupo 3 como los niños del grupo 4 expresaron un profundo disgusto por el huevo, dicen que huele y sabe a ~~cartón~~ y realmente les resulta difícil comerlo. Explicaron que el huevo que se usa es en polvo. Esta opinión coincide con lo reportado en las entrevistas con las madres (véase la siguiente sección).

*4. Cuando te sirven tu desayuno, ¿se te antoja comértelo?*

En esta pregunta hubo gran coincidencia con respecto a los desayunos calientes. En efecto, todos los niños y niñas de los grupos 1, 3 y 4 respondieron que sí de manera inmediata. Sólo los niños del grupo 2 (desayuno frío) comentaron que siempre se les sirve lo mismo.

*5. ¿Quedas satisfecho con la cantidad de comida que se te ofrece?*

En esta pregunta también hubo coincidencias; la gran mayoría de niños y niñas respondieron quedar satisfechos.

*6. Cuando no quedas satisfecho y pides más, ¿te sirven más?*

Tanto en el grupo 1 como en el 3, dos pequeños comentaron que a veces ellos piden más y siempre se les ha vuelto a servir. Las personas que sirven el desayuno comentaron que lo hacen a criterio, ya que hay niños que sí se les tiene que poner un límite en la cantidad de veces que se les sirve, como parte del régimen de desayunos escolares.

*7. ¿Qué es lo mejor de tu desayuno escolar?*

Se obtuvieron respuestas variadas, tales como: la fruta fresca, el ceviche, la leche, la sopita, los frijoles en todas sus formas y los *hot cakes*.

*8. Revisando el documento que contiene los menús de desayunos calientes, se les preguntó si les gustaba o no cada menú contenido en él.*

Los menús del desayuno caliente son altamente aceptados por prácticamente todos los niños y niñas entrevistados, aunque existen platillos en particular que los niños refieren, ya sea con un gran gusto o, por el contrario, con disgusto. Por ejemplo, las niñas del grupo 1 fueron muy insistentes en mostrar que la fruta fresca era lo mejor de su desayuno. Por el contrario, las niñas y los niños de los grupos 3 y 4, respectivamente, expresaron un gran disgusto por el huevo y un gran gusto por todo lo cocinado con soya. Todos los niños entrevistados expresaron querer fruta fresca y leche.

En las entrevistas con las madres de los grupos 3 y 4 (desayunos calientes) se puso de manifiesto lo difícil que resulta integrar fruta fresca en los desayunos. Ello debido a que en las localidades donde se encuentran los planteles escolares visitados no siempre llega fruta de manera periódica. Por tanto tienen que transportarse a la cabecera municipal para comprarla, y esto no les es posible hacerlo con la frecuencia deseada.

*9. ¿Tomas o comes algo antes de venir a tu escuela?*

Los niños y niñas de los grupos 1, 3 y 4 no comen algo antes de asistir a su escuela. Generalmente en casa les pueden ofrecer agua, y ocasionalmente un vaso con leche. Todos los niños del grupo 2 comentaron desayunar en su casa antes de irse a la escuela. En casa les ofrecen leche, tacos de frijol, pan, agua o leche.

10. *¿Recibes tu desayuno todos los días que vienes a tu escuela o hay días que no lo recibes?*

Todos los niños y niñas de todos los grupos comentan que reciben su desayuno diariamente de lunes a viernes en su escuela, a menos, dicen ellos, que falten porque están enfermos o que no haya clases.

11. *¿Se te ofrece el desayuno cuando llegas a tu escuela, o después de hacer alguna actividad?*

Las niñas de preescolar del grupo 1 reciben su desayuno al entrar a la escuela (9 am). Los niños y niñas de los grupos 2, 3 y 4, lo reciben a media mañana, entre 10:30 y 11:30 am, después de iniciadas las actividades escolares.

12. *¿Quién prepara el desayuno?*

Las niñas preescolares del grupo 1 respondieron que una señora que trabaja en la cocina de su escuela y dos mamás que le ayudan. Los niños y niñas de los grupos 3 y 4 respondieron que sus mamás se organizan en equipos para cocinar su desayuno. El grupo 2 recibe desayuno frío, no se prepara. Lo organiza la directora con algunos papás del comité.

13. *¿Quién te sirve el desayuno?*

En el grupo 1 lo sirve la trabajadora de la cocina con dos mamás ayudantes. En los grupos 3 y 4 lo sirven las mamás, organizadas en equipos. En el grupo 2 generalmente lo sirven los maestros.

14. *¿Te gustaría que algo de tu desayuno fuese diferente?*

Las niñas preescolares del grupo 1 quisieran que se les sirviera más fruta fresca combinando ésta con yogurt y que se cocinara sin cebolla y cilantro. Los niños y niñas de los grupos 3 y 4 quisieran que no se les sirviera huevo y que se les sigan dando los platillos con soya. También quieren comer fruta fresca en su desayuno. Algunos niños del grupo 4 quisieran cereal y más días con *hot cakes*.

15. *¿Hay tiendita en tu escuela?*

Únicamente en la escuela a la que pertenecen los niños del grupo 2 (desayuno frío, primaria de Zapopan) hay tiendita.

16. *Si había tiendita, se les preguntó lo siguiente: ¿quién de ustedes compra en la tiendita?, ¿qué compras en la tiendita?, ¿cuánto gastas en la tiendita?, ¿compras todos los días?, ¿quién te da dinero para comprar en la tiendita?*

Prácticamente todos los niños entrevistados del grupo 2 compran a diario en la tiendita. En casa les dan entre 8 y 15 pesos diarios. Pueden comprar de todo: dulces, jícama y pepino, frituras, lonches.

A continuación se presenta un cuadro que resume algunas de las respuestas de los menores en relación con su opinión sobre la calidad y aceptación de los alimentos que les sirven.

**Cuadro 8. Opinión de los niños sobre la calidad y aceptación de los desayunos escolares**

Grupo	Modalidad de desayuno y localidad	Lo que más gusta de los menús	Lo que menos gusta de los menús	Sugerencias de los niños
1	Desayuno caliente (con cocina), Guadalajara	1. La fruta fresca: fresa, uvas, plátano y naranjas 2. La leche 3. La sopa de pasta 4. El arroz con leche 5. Las gorditas de frijol	Ingredientes como la cebolla y el cilantro	1. No dejar de servir fruta fresca 2. Servir fruta con yogurt
2	Desayuno frío, Zapopan	1. La leche 2. Galletas 3. Fruta fresca	La fruta seca que se sirve ocasionalmente	Ninguna en particular
3	Desayuno caliente (con cocina), San Agustín, Tototlán	1. Todos los platillos con soya. (ceviche, tacos) 2. Frijoles en todas sus formas	El huevo (mostraron un marcado rechazo)	1. Que se sirva fruta fresca 2. Seguir comiendo platillos cocinados con soya
4	Desayuno caliente (sin cocina), El Dique, Tototlán	1. Los frijoles en todas sus formas 2. Los platillos con soya (ceviche, tacos) 3. <i>Hot cakes</i>	El huevo (mostraron un marcado rechazo)	1. Que se sirva fruta fresca 2. Seguir comiendo platillos cocinados con soya 3. Cereal 4. Más días con <i>hot cakes</i>

### 3.3.2. Opinión de las beneficiarias (madres de familia) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.

Después de tener las entrevistas y el trabajo con los menores, el equipo evaluador realizó una entrevista grupal con las madres de familia que tienen a sus hijos en cada plantel escolar visitado. En los planteles 3 y 4 las madres se dividen en varios equipos para cocinar y servir los alimentos (uno o dos equipos por día de la semana), y en cada equipo hay de cuatro a cinco mamás, de modo que el número de mamás que participan en la organización y logística del programa es elevado en estas escuelas, y va de 20 a 30 mamás por plantel. No todas ellas estuvieron en la entrevista, pero en ambos planteles participaron ocho mamás, algunas pertenecientes al comité de padres de familia del programa. Por su parte, en el plantel 1 de Guadalajara también existe una gran participación de las madres, aunque el hecho de que exista una cocinera que apoye el programa facilita la operación del mismo en la escuela. En este caso la entrevista fue nutrida y asistieron también algunos padres: en total 20 participantes. Finalmente, en el plantel 2 fue donde se observó una menor participación de las beneficiarias, debido a que la modalidad de desayuno frío resulta más sencilla de operar y los maestros sirven los

desayunos dentro de la escuela. La entrevista se realizó con dos personas, un papá y una mamá, ésta última perteneciente al comité de padres de familia del programa.

Al igual que con los niños y niñas, las entrevistas con las mamás tuvieron como base un guion con preguntas donde se trataron distintas temáticas, en particular su opinión sobre la calidad del programa, los beneficios o fortalezas y debilidades que observaban y las sugerencias para mejorar algunos aspectos de la operación de los desayunos escolares. A continuación se presentan los hallazgos y valoraciones más importantes obtenidas a partir de estas entrevistas. Se toma como base lo expresado por los grupos 1, 3 y 4, que es donde se sirven desayunos calientes y donde la operación del programa requiere de mayor coordinación entre funcionarios, directores de escuela y madres de familia. Sin embargo, se hacen algunas alusiones al grupo 2 de desayunos fríos, donde así corresponda.

*En cuanto a los beneficios del programa.*

En general las madres valoran de manera muy positiva el programa. Consideran que ofrece varios beneficios. Los más importantes son los siguientes:

- É Representa una ayuda económica considerable. El costo (entre 5 y 6 pesos por ración diaria, dependiendo del plantel) no les parece elevado, es accesible. Comentaron que les saldría más caro comprar lo necesario para que sus hijos desayunaran en casa.
- É Ofrece una alimentación balanceada y nutritiva para sus hijos. Las madres comentaron que desde que están en el programa tanto ellas como sus hijos han adquirido mayor conciencia de lo que significa alimentarse de manera sana.
- É Los niños comen mejor. El hecho de que los niños convivan durante el desayuno tiene un efecto de reforzamiento en la alimentación, ya que entre ellos observan que todos comen y eso incentiva a que todos intenten comer lo que les sirven.
- É El programa ofrece elementos de participación y convivencia que de otro modo no se darían. En efecto, algunas madres del grupo 4 comentaron que disfrutaban el hecho de coordinarse en equipos para servir los desayunos y convivir entre ellas durante el proceso.

*En cuanto a la operación del programa.*

En general ninguna de las madres de los cuatro grupos expresaron problemas de importancia en materia operativa. Comentaron que los alimentos los reciben a tiempo y en buen estado. En el caso de los desayunos calientes, entre ellas se coordinan para comprar la fruta y verdura de proveedores locales, normalmente una vez por semana. Como ya se comentó, las madres de los planteles del municipio de Tototlán (grupos 3 y 4) expresaron que a sus localidades no siempre llega fruta fresca de manera periódica, y por tanto tienen que transportarse a la cabecera municipal para adquirirla. No lo realizan con la frecuencia que les gustaría, ya que no siempre pueden trasladarse a Tototlán, y por ello en ocasiones tienen que improvisar con la inclusión de alimentos nuevos en los menús. Asimismo, expresaron que el contacto y la atención que tienen de parte del personal del DIF son buenos, aunque no tan frecuentes.

*En cuanto a la capacitación que se ofrece.*

Las madres de todos los grupos de desayunos calientes comentaron que reciben una capacitación única al inicio del ciclo escolar, donde se les explica cómo opera el

programa, los formatos que deben llenarse y cómo deben prepararse los alimentos, y se les entrega el documento que contiene los menús calientes. En esa misma reunión se conforma el comité de padres de familia del programa. Sólo los padres del grupo 2 comentaron que hay capacitaciones mensuales impartidas por el DIF municipal. En ellas se tratan asuntos relacionados con la nutrición y la preparación de los alimentos, y se invita a todos los miembros del comité de padres a asistir. Se realizan temprano por la mañana en las oficinas del DIF, en horarios que les parecen adecuados.

*Sugerencias para mejorar la operación del programa.*

Entre las sugerencias que expresaron las madres de familia para mejorar la calidad y/u operación del programa se encuentran las siguientes:

- É Consideran que las cantidades de alimentos que se incluyen no siempre son suficientes para todo el mes. En particular, a las madres de los grupos 3 y 4 les gustaría que se incluyera más frijol en el costalito. Este se acaba rápido, ya que suelen dar frijoles a los niños que por alguna razón no comen o no les gusta alguno de los platillos preparados en el día.
- É Las madres de los grupos 3 y 4 comentaron que tanto los chícharos como el huevo en polvo no son bien aceptados por los niños. Algunas mamás del grupo 4 expresaron que extrañan la soya. Era muy versátil para prepararse y a los niños les gusta.
- É Las madres del grupo 4 expresaron la necesidad de contar con una cocina MENUTRE. Comentaron que eso facilitaría mucho la operación del programa en la escuela. Llevan varios años solicitándola, en ello han recibido el apoyo del director del plantel y del DIF municipal, pero a la fecha no han obtenido una respuesta favorable.
- É Los padres del grupo 2 comentaron que les gustaría que los desayunos fríos se sirvieran a todos los grados de la primaria, y no sólo a los de primero a tercero. Esta opinión fue reforzada por la directora del plantel en una consulta posterior a la entrevista con los padres.

### Capítulo 4. Análisis FODA y recomendaciones

Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
<b>Fortalezas y oportunidades</b>			
Diseño	El programa cuenta con una definición del problema y con justificaciones teóricas que sustentan la intervención gubernamental (F)	Preguntas 2 y 3	No aplica
Diseño	Existe una relación lógica entre los distintos elementos de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) (F)	Pregunta 20	No aplica
Diseño	La mayoría de los indicadores son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados (F)	Pregunta 16	No aplica
Operación	Aun cuando el programa no cuenta con unas ROP únicas, se puede afirmar que se encuentra reglamentado y funciona a partir de mecanismos y criterios estandarizados y sistematizados en todos sus procesos (F)	Preguntas 25 a 31	No aplica
Operación	El programa cuenta con un padrón de beneficiarios confiable, altamente sistematizado y conocido por todos los operadores del programa, tanto a nivel estatal como en los municipios (F)	Preguntas 26 y 27 y sección 3.1.4.1	No aplica
Operación	El programa cuenta con un sistema de información (SIEM_Alimentaria) confiable que permite la captura de datos de manera oportuna y es utilizado para la toma de decisiones (F)	Pregunta 34	No aplica



Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
Procesos	Existe un compromiso muy fuerte de los DIF estatal y municipales, como instituciones, y de los coordinadores del programa tanto en el Estado como en cada municipio para sacar adelante la operación del programa (F)	Sección 3.2.3	No aplica
Procesos	La antigüedad de operación del programa le da la vigencia y legitimidad suficientes para trascender los cambios políticos y de las administraciones públicas (F)	Sección 3.2.3	No aplica
Procesos	La participación comprometida de las madres en el programa, en particular en la modalidad de desayunos calientes (F)	Sección 3.2.3	No aplica
Procesos	El programa es muy bien evaluado por los menores y sus madres; la opinión general hacia su funcionamiento es muy buena (F)	Secciones 3.3.1 y 3.3.2	No aplica
Procesos	El programa fortalece no sólo la economía de las familias, sino el conocimiento de lo que representa una buena alimentación para los menores (F)	Sección 3.3.2	No aplica
<b>Debilidades o amenazas</b>			
Diseño	El programa no cuenta con un texto único de Reglas de Operación, donde se sigan las sugerencias emitidas por la EIASA 2013 para la elaboración de dicho documento (D)	Pregunta 5	Elaborar un documento de Reglas de Operación para el programa en Jalisco, donde se incluyan las sugerencias que establece la EIASA 2013 para este tipo de normativa, y se incluya lo que actualmente se presenta en el Manual Operativo (MO) y los Lineamientos, tanto del programa como de las cocinas MENUTRE

Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
Diseño	Existen algunas discrepancias entre las definiciones de población potencial y población objetivo del programa con respecto a lo que Coneval entiende por éstas (D)	Pregunta 8	ÍEstablecer las poblaciones potencial y objetivo del programa de acuerdo con las definiciones que al efecto ha emitido Coneval
Diseño	El indicador existente a nivel de Propósito de la MIR es muy similar al indicador a nivel de Fin, además de que no existen indicadores relacionados con el rendimiento escolar (a nivel Propósito) ni con el desarrollo físico y mental (a nivel de Fin) (D)	Pregunta 16	ÍDiferenciar los indicadores existentes a nivel de Propósito y Fin, ya que son prácticamente idénticos Ítrabajar en indicadores que midan el rendimiento escolar y el desarrollo físico y mental de los menores
Diseño	Aun cuando la MIR está bien diseñada, podría presentar una mayor coherencia si se diferenciara de mejor forma el Fin del Propósito y se estableciera un Componente por cada modalidad de desayuno (i.e. frío y caliente) (D)	Pregunta 20	ÍEnfocar el Fin al desarrollo físico y mental de los menores y el Propósito a la disminución de la mala nutrición ÍContar con un Componente para desayunos fríos y otro para desayunos calientes
Operación	El programa cuenta con una gran cantidad de documentos normativos y de operación (incluyendo los presupuestales), pero no todos ellos se encuentran disponibles en su página de Internet (D)	Preguntas 30, 32, 36 y verificación en página de Internet	ÍPublicar en un solo sitio, accesible a través de una liga única de Internet, todos los documentos normativos y operativos del programa
Operación y procesos	Las tienditas de los Centros de Atención y Servicios (CAS) de la SEJ instaladas en los planteles escolares. Algunos directores las prefieren a los desayunos escolares, ya que el recurso obtenido de las tienditas se destina al propio plantel. Esto provoca una competencia con el programa, ya que las madres deben decidir entre pagar el desayuno o dar dinero a su hijo para gastarlo en la tiendita (A)	Pregunta 21, entrevistas a funcionarios municipales	ÍSe debe dialogar con la SEJ para analizar las condiciones de la permanencia de las tienditas en las escuelas, y ver la manera en que éstas no interfieran con los objetivos (evitar la malnutrición) y el desarrollo del programa (repartir los desayunos escolares sin que se vean como competencia de lo que se vende en las tienditas)
Operación y procesos	Las escuelas de tiempo completo ofrecen comidas a sus alumnos, proporcionadas por la SEJ, las cuales compiten con los desayunos escolares, debido a que las madres tienen que decidir entre pagar la cuota de los desayunos (máximo seis pesos) o la de las comidas (máximo 17 pesos), prefiriendo en ocasiones esto último (A)	Entrevistas a funcionarios municipales	ÍEstablecer un diálogo con la SEJ para analizar las condiciones de participación del programa en las escuelas de tiempo completo, y ver la manera en que las comidas que éstas ofrecen no interfieran con el desarrollo del programa (repartir los desayunos escolares sin que se vean como competencia de las comidas)

Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
Procesos	Existe desarticulación entre algunos procesos. La más común se da entre los procesos de selección de beneficiarios (en su parte operativa) y la producción de bienes y servicios (en su parte administrativa), ya que en ocasiones se decide la cantidad de alimentos a adquirir sin tener definido el número de beneficiarios del programa (D)	Secciones 3.1.5.5 y 3.2.1	ÍDebe comentarse que las adquisiciones de alimentos se realizan con base en licitaciones generales que incluyen todo el año, con el objetivo de conseguir mejores precios y dar certeza a la compra bajo un mismo costo anual. Por ello no siempre resulta sencillo que la producción y adquisición de los alimentos se realice de manera posterior a la finalización del levantamiento del padrón. En este sentido, se recomienda prever en los procesos de licitación las posibles ampliaciones en caso de que los tiempos de levantamiento del padrón y la compra de productos no sean compatibles
Procesos	Se dan casos donde algunos proveedores se retrasan con la entrega de alimentos a los DIF municipales (D)	Sección 3.1.5.2	ÍImponer un sistema de sanciones más riguroso a aquellos proveedores que incurran de manera reiterada en retrasos de las entregas de alimentos
Procesos	El programa no cuenta con los recursos suficientes para contratar a más personal. Ello provoca que una sola persona atienda todos los programas del DIF en un municipio (para el caso de los no metropolitanos), lo cual genera, en ocasiones, fatiga y problemas de eficiencia operativa y administrativa (D)	Secciones 3.1.1.6 y 3.2.1	ÍAun cuando los DIF municipales son autónomos del DIF estatal, se puede apoyar la contratación de un mayor número de trabajadores sociales desde las oficinas centrales, si bien no en cada municipio, sí por región, que apoyen las tareas del programa, especialmente durante el primer trimestre del ciclo escolar, que es cuando existe mayor saturación de trabajo debido al levantamiento del padrón de beneficiarios, tanto el de Desayunos Escolares como el de PAAD (Despensas) ÍProgramar la entrega de documentación de los tres principales programas del DIF en los municipios (Desayunos Escolares, Proalimne y PAAD) de manera que no se crucen entre sí
Procesos	La falta de recursos económicos para la compra de equipo y vehículos. Hacen falta aparatos de medición (estadímetros, básculas), equipos de cómputo y de almacenes (para carga y descarga) y un mayor número de vehículos para cumplir con las entregas en los municipios, particularmente los que cuentan con localidades y planteles alejados (D)	Sección 3.1.6.2 y entrevistas a funcionarios municipales	ÍDebido a que los recursos son siempre escasos, los responsables del programa a nivel central deben realizar una valoración de qué equipo es el que más se necesita para la operación correcta del programa en todo el Estado, y gestionar con la autoridad estatal o nacional mayores recursos para ello

Tipo de evaluación	Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas	Referencia	Recomendación
Procesos	Los procesos de planeación del programa están centrados en las oficinas estatales (D)	Sección 3.1.1.7	ÍInvolucrar más a los DIF municipales en el proceso de planeación del programa
Procesos	En algunos municipios, especialmente fuera de la zona metropolitana, los coordinadores desearían un mayor involucramiento de los directores de los DIF municipales para llevar a cabo la operación del programa (D)	Entrevistas a funcionarios municipales	ÍLa Dirección General del DIF Jalisco puede incrementar las visitas a los municipios con el objetivo de fomentar el involucramiento de las direcciones municipales en el programa
Procesos	El padrón de beneficiarios del programa es levantado por personal del DIF municipal al mismo tiempo que el de Despensas, lo cual ocasiona retrasos en ambos e interfiere con los procesos de capacitación que se llevan a cabo en los planteles escolares y que se realizan de manera simultánea con los levantamientos (D)	Secciones 3.1.4.3 y 3.2.1	ÍLas capacitaciones deben realizarse al inicio del año y programarse de tal manera que no interfieran con el levantamiento del padrón de Desayunos Escolares ÍContar con mayor personal durante los meses del levantamiento del padrón en los municipios ÍProgramar de manera diferenciada el levantamiento de los padrones de beneficiarios de los programas de Desayunos Escolares y Despensas
Procesos	En las entrevistas con funcionarios municipales de los DIF metropolitanos se manifestó que durante los últimos años se ha incrementado la falta de participación de las madres en algunos planteles escolares, si bien no es todavía una generalidad o mayoría de los casos. Comentan que en localidades donde la mayoría de las madres trabaja cada vez resulta más difícil lograr que participen, y ello complica la entrega de los apoyos, especialmente en la modalidad caliente (A)	Entrevistas a funcionarios municipales	ÍEl programa está basado en la participación de los padres de familia. Sin ésta, no funciona de manera adecuada. Por ello esta amenaza puede convertirse en estructural si procede de prácticas que se están arraigando a nivel social y familiar. La recomendación es que se realicen pláticas de concientización con los padres de familia, y se ofrezcan cursos de capacitación con un valor agregado en aquellos planteles donde se tenga identificado que los padres no están dispuestos a participar
Procesos	En ocasiones la selección de beneficiarios dentro de un plantel o salón de clase afecta la manera en que se desarrolla el programa, ya que los beneficiados son vistos de manera diferente por los no beneficiados, y los padres de éstos llegan a considerar al programa como inequitativo (A)	Entrevistas a funcionarios municipales	ÍEl DIF debe valorar si el programa enfatiza los hábitos alimenticios saludables o la malnutrición. Si es lo primero, habría elementos de equidad que favorecerían que el programa fuese para todos los menores que se encuentren en planteles escolares de zonas marginadas

<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Fortalezas y oportunidades / Debilidades o amenazas</b>	<b>Referencia</b>	<b>Recomendación</b>
Procesos	Algunos DIF municipales encuentran dificultades para intervenir en los asuntos del programa dentro de los planteles donde existen diferencias con el director (A)	Entrevistas a funcionarios municipales	ÍEn el convenio que se firma con la SEJ debe establecerse claramente hasta dónde puede intervenir el director de una escuela en el contexto del programa, y qué capacidades de intervención tiene el DIF municipal dentro del plantel escolar

## Conclusiones

En este estudio se llevó a cabo una evaluación del diseño, la operación y la gestión de los procesos del programa Desayunos Escolares en el Estado de Jalisco. Los principales hallazgos y recomendaciones con relación a cada uno de estos tres tipos de evaluación se han retomado en el capítulo 4, «Análisis FODA y recomendaciones». Por ello este apartado de conclusiones se dedica a presentar valoraciones de orden más general y recomendaciones de tipo estratégico.

Lo primero que puede decirse es que el programa se encuentra bien diseñado y opera de manera adecuada. En efecto, si se atienden los capítulos 1 y 2, donde se presentan las evaluaciones de diseño y operación respectivamente, se aprecia cómo el programa obtiene niveles altos de respuestas positivas para la mayoría de las preguntas que se incluyen en este tipo de evaluaciones, derivadas del modelo Coneval. El cuadro 9 resume estas respuestas para la evaluación de diseño. Como puede observarse, de las 16 preguntas que admiten respuestas negativas o positivas (ya sea que éstas últimas deban calificarse o no en alguno de los cuatro niveles posibles), 15 se respondieron con «Sí». Y de las 12 respuestas positivas con calificación en alguno de los niveles, 10 de ellas se respondieron con los niveles más altos (3 y 4).

**Cuadro 9. Resumen de las respuestas de la evaluación de diseño**

Calificación de la respuesta	Tipo de respuesta		
	No	Sí	Descripción
Valoración general*	1	3	5
Nivel 1		1	
Nivel 2		1	
Nivel 3		5	
Nivel 4		5	
Total	1	15	5

\* Se refiere a preguntas que sólo admiten una respuesta negativa, positiva o de descripción, sin que se pueda calificar a las respuestas positivas, en su caso, en alguno de los cuatro niveles posibles.

Por su parte, el cuadro 10 presenta el resumen de las respuestas obtenidas en la evaluación de operación. Como se puede apreciar, ninguna de las 12 preguntas que admiten respuestas negativas o positivas (ya sea que éstas últimas deban calificarse o no en alguno de los cuatro niveles posibles) se respondieron con «No». Y de las 12 respuestas positivas con calificación en alguno de los niveles, 11 de ellas se respondieron con los niveles más altos (3 y 4).

**Cuadro 10. Resumen de las respuestas de la evaluación de operación**

Calificación de la respuesta	Tipo de respuesta		
	No	Sí	Descripción
Valoración general*	0	0	3
Nivel 1		0	
Nivel 2		1	
Nivel 3		5	
Nivel 4		6	
Total	0	12	3

\* Se refiere a preguntas que sólo admiten una respuesta negativa, positiva o de descripción, sin que se pueda calificar a las respuestas positivas, en su caso, en alguno de los cuatro niveles posibles.

Por otro lado, la evaluación de procesos muestra una gestión operativa funcional. Las limitaciones más importantes son de tipo material en cuanto a los recursos humanos y financieros que se requerirían para mejorar algunos de los procesos. Pero aún con dichas limitantes el programa opera de manera adecuada y la mayoría de procesos están bien articulados entre sí. Finalmente, el trabajo de campo deja en claro el alto compromiso que existe por parte de los responsables para la operación correcta del programa, y la valoración positiva que los beneficiarios expresan sobre su funcionamiento.

Para mejorar la gestión del programa en materia de diseño se recomienda atender aspectos puntuales de la matriz de indicadores de resultados, que tienen que ver con la distinción entre desayunos calientes y fríos para la definición de los Componentes, así como la diferenciación más precisa entre su Fin y su Propósito, entre otros aspectos.

En cuanto a la operación y la gestión de procesos, muchos de los elementos que contribuirían al mejoramiento del programa no están, necesariamente, al alcance de los operadores. Como se ha dicho, tienen que ver con la posibilidad de contar con una mayor cantidad de recursos, que pudiera aumentar el número de apoyos que se distribuyen (incluyendo las cocinas MENUTRE) y el personal necesario para operar y supervisar de manera más amplia el programa. En este sentido se recomienda una comunicación estratégica de parte del DIF Jalisco hacia los tomadores de decisiones dentro del gobierno estatal y los ayuntamientos, donde se vinculen las bondades del programa con los aspectos de desarrollo social y equidad que deben caracterizar a un auténtico régimen democrático. Si bien los recursos provienen, en su mayoría, de la federación, esta estrategia de comunicación política del programa puede acrecentar las ampliaciones estatales del programa y aumentar así la disponibilidad de recursos. En todo ello puede ayudar, asimismo, una mayor evaluación y profundización sobre los impactos del programa, que muestre de manera más nítida la diferencia que representa en la nutrición y en el desarrollo físico y mental de los menores la oportunidad de contar con un desayuno nutritivo la mayor parte del año.

## Referencias

Acrónimo	Referencia completa
Coneval Diseño	Coneval (s/a). %Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño+; México: Coneval.
Coneval Operación	Coneval (s/a). %Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados+; México: Coneval.
Coneval Procesos s/a	Coneval (s/a). %Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos del Programa (NOMBRE DEL PROGRAMA)+; México: Coneval.
Coneval Procesos 2013	Coneval (2013). %Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social 2013+; México: Coneval.
Guía básica	DIF Jalisco (2013). %Guía básica para el levantamiento del padrón de beneficiarios+; Guadalajara; DIF Jalisco.
Lineamientos	DIF Jalisco (2012). %Lineamientos del Programa Desayunos Escolares+; Guadalajara: DIF Jalisco.
Lineamientos MENUTRE	DIF Jalisco (2012). %Lineamientos del Modelo Estatal de Nutrición Escolar MENUTRE+; Guadalajara: DIF Jalisco.
MO	DIF Jalisco (2011). <i>Desayunos Escolares. Manual Operativo</i> . Guadalajara: DIF Jalisco.
EIASA 2013	DIF Nacional y Secretaría de Salud (2012). <i>Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2013</i> . México: DIF y Secretaría de Salud.
Bases	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (2013). %Bases de la Invitación a cuando menos tres proveedores. Solicitud 16/0116-00. Evaluación específica del programa <del>Í</del> Desayunos Escolares <del>Í</del> ; Guadalajara: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.
PED	Secretaría General de Gobierno (2013). <i>Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033</i> . Primera edición. Guadalajara: SGG.
Secretaría de Salud 2008	Secretaría de Salud (2008). <i>Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Evaluación de consistencia y resultados 2007. Entrega final. Programa Desayunos Escolares</i> . México: Secretaría de Salud y Tecnológico de Monterrey.



**Anexo 1**  
**Directorio de participantes**

<b>Nombre y cargo de los participantes</b>	<b>Descripción y semblanza general</b>	<b>Experiencia en materia de evaluación</b>	<b>Etapas del estudio donde intervinieron</b>
Alfonso Hernández Valdez, investigador responsable de la evaluación	Doctorado, con más de 15 años de experiencia en desarrollo de proyectos de políticas públicas	Participación en más de 10 proyectos de investigación y evaluación en el sector público. Entre éstos últimos destacan proyectos de evaluación encargados por el Coneval/CIDE, el IFAI y distintas dependencias del gobierno del Estado de Jalisco, de 2007 a la fecha	<ul style="list-style-type: none"> <li>É Trabajo de gabinete en las tres fases de evaluación</li> <li>É Trabajo de campo (entrevistas con funcionarios y actores clave)</li> <li>É Elaboración y supervisión de calidad de entregables</li> <li>É Redacción final de entregables</li> </ul>
Cristina Cárdenas Díaz, investigadora	Maestría, con más de 10 años de experiencia en temas de educación y desarrollo infantil	Participación en evaluación de programas de gobierno, especialmente en la elaboración de instrumentos de medición de tipo cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>É Elaboración de instrumentos cualitativos de evaluación</li> <li>É Trabajo de campo (entrevistas con beneficiarios del programa)</li> <li>É Trabajo de gabinete (opinión sobre procesos)</li> </ul>

**Anexo 2**  
**Instrumentos de evaluación**

**Instrumento 1****Guía de temas de la entrevista estructurada a funcionarios para la evaluación de diseño y operación del programa Desayunos Escolares**

<b>Pregunta</b>	<b>Verificación y/o comentarios</b>
1. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.	
2. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información: a) Nombre. b) Definición. c) Método de cálculo. d) Unidad de Medida. e) Frecuencia de Medición. f) Línea base. g) Metas. h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).	
3. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)	
4. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características: a) Corresponden a las características de la población objetivo. b) Existen formatos definidos. c) Están disponibles para la población objetivo. d) Están apegados al documento normativo del programa.	
5. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características: a) Son consistentes con las características de la población objetivo. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras c) Están sistematizados. d) Están difundidos públicamente.	
6. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características: a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Están difundidos públicamente.	
7. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características:	

Pregunta	Verificación y/o comentarios
a) Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos. b) Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios.	
8. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características: a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. b) Están sistematizados. c) Están difundidos públicamente. d) Están apegados al documento normativo del programa.	
9. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características: a) Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Son conocidos por operadores del programa.	
10. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características: a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. b) Están sistematizados. c) Están difundidos públicamente. d) Están apegados al documento normativo del programa.	
11. El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características: a) Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Son conocidos por operadores del programa.	
12. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos: a) Gastos en operación: Directos e Indirectos. b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios,	

Pregunta	Verificación y/o comentarios
<p>etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000.</p> <p>c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej.: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).</p> <p>d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.</p>	
<p>13. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?</p>	
<p>14. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características:</p> <p>a) Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.</p> <p>b) Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.</p> <p>c) Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.</p> <p>d) Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.</p>	
<p>15. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?</p>	
<p>16. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:</p> <p>a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.</p> <p>b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.</p> <p>c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.</p> <p>d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).</p>	
<p>17. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:</p> <p>a) Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas.</p> <p>b) Corresponden a las características de sus beneficiarios.</p> <p>c) Los resultados que arrojan son representativos.</p>	

## Instrumento 2

### Guía de temas de la entrevista semiestructurada a funcionarios para la evaluación de procesos del programa Desayunos Escolares

#### I. Datos del entrevistado

Nombre:

Puesto:

#### II. Descripción del programa

Proceso general del programa:

#### III. Temas generales a cubrir

- É Descripción del proceso general del programa y de los procesos clave en la operación
- É Departamentos o áreas involucradas en la operación
- É Actividades (de los principales procesos)
- É Componentes (de los principales procesos)
- É Identificación de los principales actores
- É Articulación entre las diferentes áreas para desarrollar los procesos (cómo se da dicha articulación y qué cuellos de botella pueden existir)
- É Insumos y recursos del programa (suficientes y adecuados):  
a) tiempo, b) personal, c) recursos financieros, d) infraestructura
- É Sistemas de información con que cuenta el programa (fuentes de información para monitoreo central y para los ejecutores)
- É Coordinación entre actores, órdenes de gobierno y dependencias: es adecuada para llevar a cabo la operación del programa/implementación del proceso
- É Identificación de posibles cuellos de botella (incluyendo normatividad) o buenas prácticas
- É Principal problema operativo del programa
- É Principales fortalezas del programa
- É Principales debilidades del programa
- É Sugerencias para mejorar la operación del programa

### Instrumento 3

#### Guía de temas de la entrevista semiestructurada a beneficiarios (menores) para la evaluación de procesos del programa Desayunos Escolares

##### I. Temas generales a cubrir

*Respecto a la calidad y aceptación de los alimentos:*

1. En general, ¿cuál es tu comida favorita? (pregunta de *rapport*, para introducir al menor en el contexto de la entrevista).
2. Del desayuno que se te sirve en tu escuela, ¿qué es lo que más te gusta?
3. Del desayuno que se te sirve en tu escuela, ¿qué es lo que menos te gusta?
4. Cuando te sirven tu desayuno, ¿se te antoja comértelo?
5. ¿Quedas satisfecho con la cantidad de comida que se te ofrece?
6. Cuando no quedas satisfecho y pides más, ¿te sirven más?
7. ¿Qué es lo mejor de tu desayuno escolar?
8. Revisando el documento que contiene los menús de desayunos calientes, se les preguntó si les gustaba o no cada menú contenido en él.

*Respecto de la operación y logística (procesos) del programa*

9. ¿Tomas o comes algo antes de venir a tu escuela?
10. ¿Recibes tu desayuno todos los días que vienes a tu escuela o hay días que no lo recibes?
11. ¿Se te ofrece el desayuno cuando llegas a tu escuela, o después de hacer alguna actividad?
12. ¿Quién prepara el desayuno?
13. ¿Quién te sirve el desayuno?
14. ¿Te gustaría que algo de tu desayuno fuese diferente?
15. ¿Hay tiendita en tu escuela?
16. Si había tiendita, se les preguntó lo siguiente: ¿quién de ustedes compra en la tiendita?, ¿qué compras en la tiendita?, ¿cuánto gastas en la tiendita?, ¿compras todos los días?, ¿quién te da dinero para comprar en la tiendita?

Sugerencias para el entrevistador:

1. Presentación de los entrevistadores.
2. Explicación del objetivo de la reunión.
3. A través de juego de pelota pequeña, pedir que cada uno de ellos se presente: nombre, edad, si se conocen entre ellos, decir su comida favorita.
4. Pedir que hagan un dibujo sobre el desayuno que reciben en su escuela.
5. Pedir que cada uno de ellos explique al resto del grupo y a los entrevistadores su dibujo: qué desayuna, de lo que desayuna qué es lo que más le gusta y qué es lo que no le gusta, dando pie a responder las preguntas del recuadro anterior.
6. Cierre: dar las gracias por su valiosa participación entregando un detalle (lápiz, borrador).

#### **Instrumento 4**

### **Guía de temas de la entrevista semiestructurada a beneficiarios (padres de familia) para la evaluación de procesos del programa Desayunos Escolares**

#### **I. Temas generales a cubrir**

- É Eficiencia del programa
  - Tiempos de entrega de los alimentos
  - Cobro de las cuotas de recuperación (mucho / poco)
  - Requisitos que pide el programa (son muchos, pocos / adecuados, inadecuados)
  -
- É Calidad del programa
  - Calidad de los alimentos (incluida la fruta)
  - Condiciones (higiénicas) del lugar donde se preparan los alimentos
  - Atención del DIF municipal
  - Atención del maestro / director
- É Capacitación
  - Preferencias sobre los temas a tratar en la capacitación
  - Preferencias sobre los horarios de la capacitación
- É Principales fortalezas o buenas prácticas del programa
- É Principales debilidades
- É Sugerencias o aspectos a mejorar del programa



Anexo 3

Dibujos de los niños y niñas realizados durante las entrevistas grupales

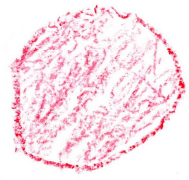


Monserrat H.V

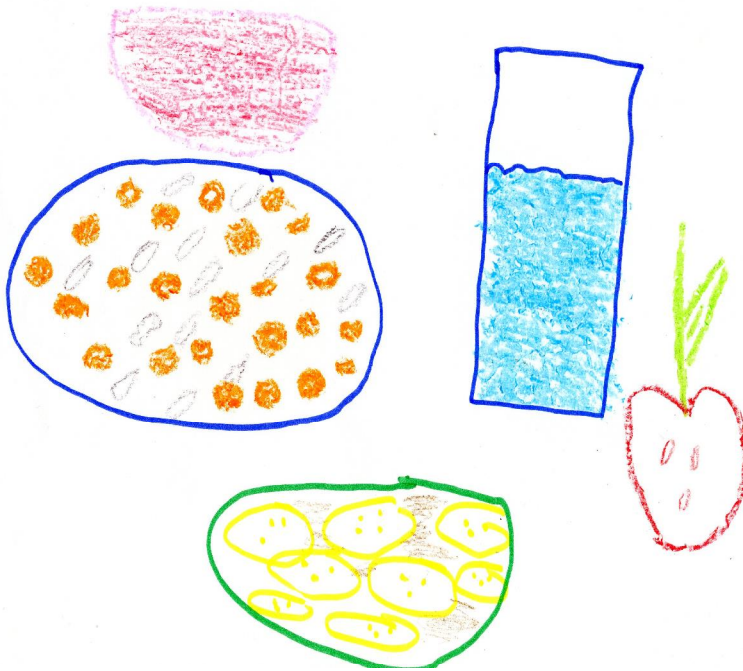
platano sandia 8 Años



enchilada Mansana



Thania Aceves Trujillo 9 años



**Anexo 4****Listado de entrevistas a funcionarios y entrevistas grupales a beneficiarios****Listado de entrevistas a funcionarios del programa**

<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Institución</b>
Martes 10 de diciembre de 2013, 15:00 a 19:00 hrs.		
Teresa Albavera	Jefa de Departamento de Nutrición Escolar	DIF Jalisco
Maribel Morales Beltrán	Coordinadora C Regional	DIF Jalisco
Erika Garay Gutiérrez	Coordinadora A Regional	DIF Jalisco
Dalia Gutiérrez Hernández	Coordinadora A Regional	DIF Jalisco
Viernes 13 de diciembre de 2013, 11:00 a 13:30 hrs.		
José Manuel Sánchez Núñez	Coordinador Alimentaria	DIF Tonalá
Noemí Becerra Martínez	Coordinador Desayunos Escolares	DIF Tlajomulco
Tania Prado Vargas	Coordinadora Asistencia Alimentaria	DIF Zapopan
Nora García Irineo	Trabajadora social Coordinación Nutrición	DIF Guadalajara
Carlos Ramírez Reynaga	Coordinador Alimentaria	DIF Villa Corona
Gerardo Gutiérrez Fitz	Coordinador Alimentaria	DIF El Salto
Olivia Medreros Torres	Directora General	DIF El Salto
Martes 17 de diciembre de 2013, 11:00 a 13:30 hrs.		
Hilda María Galván N.	Desayunos Escolares	DIF Acatlán
Yolanda Vargas Jiménez	Desayunos Escolares	DIF San Miguel
Ma. Paulina Zepeda Mercado	Desayunos Escolares	DIF Tepatlán
Fco. Javier Quintanar Balcázar	Desayunos Escolares	DIF Cocula
Irma Yolanda Núñez Casas	Promotora de Desayunos Escolares	DIF San Ignacio
Verónica Mejía de la Torre	Encargada Alimentaria	DIF Chapala
Jueves 19 de diciembre de 2013, 13:30 a 14:30 hrs.		
N. Leticia Balderrama Dávalos	Jefe de Aseguramiento de la Calidad	DIF Jalisco
Jueves 9 de enero de 2014, 10:00 a 11:00 hrs.		
Maribel Morales Beltrán	Coordinadora C Regional	DIF Jalisco

**Listado de entrevistas grupales a beneficiarios del programa**

<b>Tipo de grupo</b>	<b>Número de personas</b>	<b>Plantel escolar</b>	<b>Municipio</b>
Miércoles 15 de enero de 2014, 09:00 a 11:00 hrs.			
Niñas	10	CDC 24	Guadalajara
Padres de familia	20	CDC 24	Guadalajara
Lunes 20 de enero de 2014, 09:00 a 11:00 hrs.			
Niños	7	Primaria Belisario Domínguez, Parques del Auditorio	Zapopan
Padres de familia	2	Primaria Belisario Domínguez, Parques del Auditorio	Zapopan
Martes 21 de enero de 2014, 09:00 a 11:00 hrs.			
Niñas	7	Primaria Niños Héroes, San Agustín	Tototlán
Madres de familia	8	Primaria Niños Héroes, San Agustín	Tototlán
Martes 21 de enero de 2014, 11:30 a 13:30 hrs.			
Niños	7	Primaria México, El Dique	Tototlán
Madres de familia	8	Primaria México, El Dique	Tototlán