

La inserción del Programa Desayunos Escolares como política pública alimentaria en México

Nicole Figueiredo, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

La alimentación escolar es un programa social multifacético que permite romper el ciclo del hambre y de la pobreza, ya que contribuye a mejorar los aprendizajes e impulsar el desarrollo social, económico y cultural, especialmente cuando este programa está vinculado a otros en el ámbito de los derechos sociales.

1 Normatividad y funcionamiento del programa desayuno escolares (PDE)

La alimentación escolar en México comenzó en 1929 con un programa que proporcionaba leche a las escuelas de la Ciudad de México. El programa “Gota de Leche” sufrió varias reformulaciones en cuanto a la alimentación brindada y la población objetivo, lo que generó un aumento en el número de matrículas y contribuyó a la permanencia de estos niños en las escuelas (ROMERO et al, 2010). En la década de 1980, el programa operaba universalmente en la Ciudad de México, distribuyendo comidas a todos los niños, a diferencia de lo que ocurre hoy.

Hasta 1994, el programa operaba de manera estándar a nivel nacional, desconociendo las diferencias existentes en las distintas regiones del país, pero, desde entonces, se institucionalizó a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), comenzando a tener representaciones en cada estado y en muchos municipios, fue cuando los alimentos comenzaron a ser comprados y distribuidos por los agentes locales. Con su última reformulación en la década de los noventa, el programa pasó a llamarse Desayunos Escolares, y tiene como objetivo que los niños desayunen en las escuelas (ROMERO et al, 2010).

Según un informe elaborado por el Programa Mundial de Alimentos (WFP) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) (2014), el programa mexicano de alimentación escolar,¹ Desayunos Escolares, por no basarse en estudios que muestren diferencias regionales en cuanto a las condiciones de vida de las poblaciones, termina incluyendo a niños que no necesitan de esta asistencia, mientras no atienden a los posibles titulares de derechos del programa.

Las políticas públicas en el país cambian de acuerdo a la autonomía de los estados y las condiciones locales, por ejemplo, niños de hasta cinco años son priorizados en algunos lugares, y hasta doce años en otros, que es en promedio la edad que se concluye la primaria. El origen de los alimentos que se brindan también varía, pudiendo ser mínimamente procesados o procesados y suministrados por alguna industria, el llamado Desayuno Frío, o un alimento totalmente preparado en las escuelas con sus ingredientes provistos por empresas o por productores locales, lo que se llamaría Desayuno Caliente. Actualmente la modalidad Desayuno Frío constituye la mayor parte de la comida proporcionada por el programa. La justificativa del predominio de Desayuno Frío es porque no requiere la logística de la cocina y del refectorio para que la escuela sea asistida por el programa.

El programa también requiere que los padres asistan un promedio de cinco días al mes a la escuela de sus hijos para ayudar en el programa, tanto para cocinar y almacenar los alimentos, como para distribuirlos, según el tipo de programa que se lleve a cabo allí. Restricciones como esta hacen con que los niños dejen de recibir el desayuno cuando sus madres no pueden participar en el programa.

También como condición del programa, las familias deben contribuir con un pago conocido como cuota de recuperación, que varía entre 50 centavos a cinco MXN diarios, según la modalidad de la comida (frío o caliente), y lo que haya sido establecido por el gobierno y por las escuelas locales. Esta cantidad generalmente se devuelve al gobierno estatal, con el propósito de reinvertirla en el PDE, pero no existe un procedimiento estándar para utilizar este recurso, lo que varía entre cada estado.

A pesar de que la alimentación escolar existe desde hace varias décadas en México, la pobreza de la población de este país se ha mantenido prácticamente en los mismos niveles en los últimos años, con un 45 por ciento de su población en situación de pobreza.² Un hecho muy relacionado a la postura del gobierno mexicano de considerar la pobreza como un fenómeno creado por factores que escapan al control del individuo, pero que en la formulación de las políticas públicas alimentarias termina culpando al individuo de su propio destino (FUENTES

& ARAMBURU, 2017), no haciendo de estas políticas públicas un medio de garantizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA).

Aunque existan 6.489 políticas públicas sociales en el país, a nivel federal, estatal y municipal, no existe la armonía necesaria entre ellas, a veces superpuestas en un área determinada, y otras veces dejando desatendidos a los problemas sociales, provocando lo que se denomina “duplicación de políticas” (LUGO y MICHEL 2018). Así, las políticas públicas tienden a atender solo necesidades específicas sin garantizar plenamente los derechos básicos de la población. Mismo que el gobierno mexicano, en ocasiones, ha intentado articular las políticas sociales, estas siguen dispersas, ya que sus conexiones no están previstas en su propia concepción y formulación. Esto se puede constatar porque el número de ciudadanos inscritos en programas alimentarios es mayor que el número de personas en situación de pobreza alimentaria en el país, sin una reducción significativa en el estado de Inseguridad Alimentaria y Nutricional. Es decir, hay fallas en el diseño de las políticas alimentarias que hacen con que personas de ingresos mediados se incorporen al programa, mientras que otras personas con ingresos bajos quedan desatendidas (ROMERO et al, 2010). Según Salazar & Godoy (2018), la falta de coordinación de las políticas públicas a nivel intersectorial y entre los diferentes niveles de toma de decisiones generalmente las conduce al fracaso.³

“[...] en México, las inconsistencias y limitaciones de las políticas y programas de asistencia social para lograr la llamada seguridad alimentaria han estado asociadas al fracaso de un modelo de desarrollo económico que ve en los subsidios indirectos y las transferencias económicas hacia los grupos más desprotegidos una amenaza para los equilibrios del mercado y la competencia. [...] La escasa coordinación de los ámbitos local y nacional, los enfoques centralistas y las definiciones erróneas en el tratamiento del problema alimentario han ocasionado diagnósticos poco confiables y resultados inaceptables. (SALAZAR & GODOY, 2018, p. 127).”

El caso de la alimentación escolar también se encuentra entre las políticas públicas que carecen de sintonía con otros programas y políticas en áreas afines, sin garantizar plenamente el derecho a la alimentación de los estudiantes. El programa también está marcado por una desarticulación entre el sector agrícola y el educativo, como ocurre en otros países de América Latina, como Cuba, Bolivia, Haití y Brasil (WFP, 2017). La interacción política entre las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno y otros actores relevantes que fomente un nuevo diseño de políticas, programas y arreglos institucionales también es de gran importancia, además de hacer que las políticas de alimentación y nutrición sean aún más intersectoriales.

A pesar de que la vinculación de la producción de los pequeños agricultores locales con los programas de alimentación escolar se considera una alternativa fundamental para un patrón de alimentación saludable, esto no es lo que se observa en el caso del PDE, salvo contadas excepciones. Tal arreglo proporcionaría una demanda estable para los pequeños agricultores, abriendo mercados locales sostenibles, permitiendo comidas con altos índices nutricionales (frutas, verduras, legumbres y productos de origen animal), educación nutricional, mejora en el rendimiento escolar y aumento de las tasas de empleabilidad e ingresos

de los alumnos. De esta manera, sería posible romper el ciclo de la pobreza y abrir nuevas perspectivas para las próximas generaciones, ya que estudios han demostrado que cuanto mayor es el nivel educativo de las madres, mayor es la variedad de alimentos consumidos por los niños (VEGA-MACEDO et al, 2014).

De manera general, también hay una falta de evaluaciones del programa a nivel nacional, lo que permitiría definir cambios para adecuarlo a las necesidades de la población titular de derechos. Por un lado, teniendo en cuenta el recurso limitado, deben existir criterios de inclusión claros al programa. Pero, por otro lado, existe una dificultad para enfocar aún más el programa: o sea, dirigir solo a algunos estudiantes de una escuela (ROMERO et al, 2010),⁴ y así negar el DHAA a aquellos que no reciben la comida.

2 El presupuesto del PDE

No existe un presupuesto específico dirigido al PDE, el cual está inmerso en un monto denominado Ramo 33, destinado a todos los programas de asistencia social alimentaria. Esto deja a los titulares de derechos de esta política en una situación de vulnerabilidad, ya que dependen, en gran medida, de la voluntad del gobierno. Su gestión a nivel nacional se rige por los “lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria” (EIASA), formulados por el SNDIF, los cuales tienen carácter recomendatorio, ya que cada estado es libre de formular sus reglas de operación del programa. En este sentido, no existe un mecanismo que obligue a los estados a ejecutaren la política de determinada manera, ni a enviaren un presupuesto específico al programa (ROMERO et al, 2010), lo que provoca que el presupuesto y las reglas de operación varíen en cada estado de la república mexicana. Esta dinámica hace con que el PDE, que se define como un programa nacional, termine generando una enorme diversidad de programas en los estados y municipios donde se ejecuta (NÚÑEZ et al, 2008).

“Es importante resaltar que, bajo el esquema del federalismo fiscal y los objetivos a los que responde el RG33 [Ramo General 33], la coordinación operativa y administrativa de los recursos del fondo quedan estrictamente en manos de los SEDIF [(Sistemas Estatales de Desarrollo Integral de la Familia)].

Es decir, aunque existe un marco de referencia que es la EIASA, los SEDIF tienen la facultad de toma de decisión para la asignación y administración de los recursos ministrados (INVESTIGACIÓN EN SALUD Y DEMOGRAFÍA, 2018, p. 31, grifo da autora).”

Por tanto, se vuelve difícil garantizar el DHAA en los programas alimentarios, debido a la autonomía de los estados para decidir cómo manejar el recurso, dejando al Ramo 33 a merced de la administración pública gubernamental, asumiendo características de política de gobierno, y no de Estado. Asimismo, según la Investigación en Salud y Demografía (2018) y en un intento por mejorar la gestión del Ramo 33, “se indicó que sería necesario desarrollar lineamientos que permitieran establecer claramente cómo se debe ejercer el recurso, es decir, cómo se debe distribuir entre los cuatro programas de la EIASA” (p. 42). Asegurándose así, qué porcentaje de los FAM-AS iría al PDE. Del monto total del Ramo 33 asignado a cada estado, la federación establece que el 2 por ciento se distribuye de acuerdo al Índice de Desempeño⁵ del DIF de cada estado en relación al desarrollo de programas

e implementación de la EIASA, mientras que el 98 por ciento se distribuye según el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), que indica las vulnerabilidades de cada estado.

El denominado “Ramo General 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” fue creado como parte de la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, en medio de la descentralización y del federalismo fiscal implementado en México, cuando el gobierno buscó aproximar las políticas públicas a sus titulares de derechos. Dentro de la Subdivisión del Ramo 33 hay ocho fondos,⁶ que tienen como objetivo abordar temas de salud, educación, infraestructura básica y educativa, seguridad pública y programas de alimentación y asistencia social. Entre ellos se encuentra el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que comprende la infraestructura educativa (FAM-IE) y la asistencia social (FAM-AS). El objetivo aquí es dar prioridad al FAM-AS, coordinado por la Secretaría de Salud, bajo la cual el responsable es el SNDIF, que controla el fondo de acuerdo con la Ley de Asistencia Social, específicamente en el contexto de la asistencia social alimentaria (INVESTIGACIÓN EN SALUD Y DEMOGRAFÍA, 2018).

Bajo el SNDIF, los DIF de cada estado operan de acuerdo con la EIASA, que regula los siguientes programas: 1) Desayunos escolares; 2) Atención alimentaria a menores de cinco años en riesgo, no escolarizados; 3) Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables; y 4) Asistencia alimentaria a familias en desamparo. La división de recursos dentro del FAM destina el 54 por ciento al FAM-IE, para ser utilizado para la construcción, equipamiento y reformas de la infraestructura física de los niveles de educación básica, secundaria y superior en la modalidad universitaria, y el 46 por ciento al FAM-AS, utilizado en programas de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, a través de instituciones públicas (INVESTIGACIÓN EN SALUD Y DEMOGRAFÍA, 2018).

“Dado el esquema en el que se presenta el presupuesto del Fondo V, Ramo 33, es complicado establecer diferencias sustantivas entre lo que se realiza entre los distintos programas integrados por la EIASA, ya que el presupuesto no viene asignado ni etiquetado para cada uno de los programas; no obstante; es evidente que el gasto en desayunos escolares es muy superior a cualquiera de los programas que no son ni siquiera obligatorios a nivel nacional (NÚNEZ et al, 2008, p. 4)”

Con el objetivo de conocer mejor la división presupuestaria del Ramo 33, se elaboró la Figura 1, que contiene un organigrama del Ramo 33, las divisiones del FAM y las divisiones del FAM-AS, hasta el PDE.

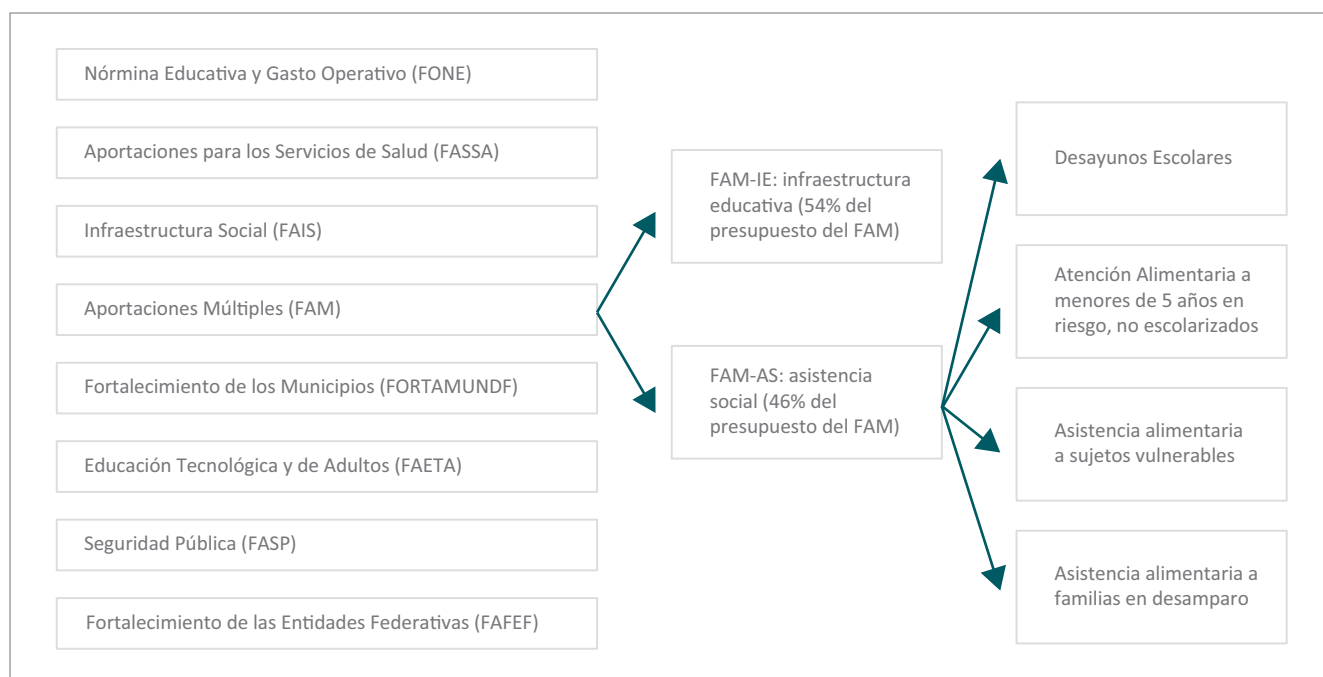
Notase que la conexión entre el Ramo 33 y el FAM a nivel nacional es puntual y poco representativa. Entre 2008 y 2015 el presupuesto del FAM tuvo solo un promedio de 3 por ciento del presupuesto total del Ramo 33. En 2017 este escenario es aún peor, cuando solo el 1,7 por ciento del presupuesto del Ramo 33 se asignó al FAM.⁷

De acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, la Figura 2 fue elaborado con el fin de tratar de exponer la realidad del Ramo 33. Allí se demuestra la curva de crecimiento del presupuesto previsto a todos los estados de la República Mexicana para los años de 1998 a 2020.⁸ Se eligió este período porque el Ramo 33 fue creado en 1997.

A pesar del incremento identificado en el presupuesto, aún sería necesaria una mayor interpretación para identificar el crecimiento de este presupuesto junto al crecimiento del número de estudiantes matriculados en el programa, lo que no es el objetivo de este trabajo.

FIGURA 1

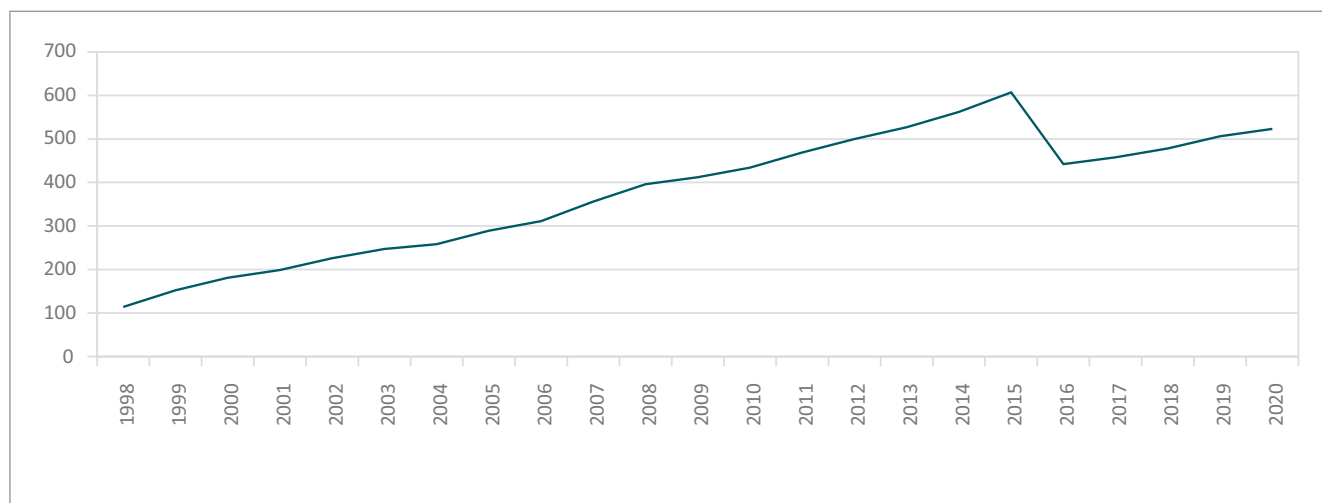
Cuadro presupuestario del Ramo General 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FIGURA 2

Presupuesto nacional del Ramo 33 para todos los estados de la república mexicana en miles de millones de MXN — 1998 a 2020



Fuente: La autora (2021).

Según Núñez et al (2008), el costo de las comidas tiende a variar mucho entre los estados, “para desayunos fríos se calculan entre \$1.52 para el estado de Durango hasta \$57.8 en el caso de Coahuila; en su caso, para desayunos calientes, varían desde el \$1.83 para Durango, hasta \$237.19 para Tabasco” (NÚÑEZ et al, 2008, p. 81). “La problemática principal deviene de la falta de una normatividad nacional que obligue a los SEDIF a hacer un uso eficiente de los recursos del Ramo 33” (NÚÑEZ et al, 2008, p. 58). En una evaluación más reciente del Ramo 33 de Investigación en Salud y Demografía (2018), se confirmó que no existen suficientes incentivos o mecanismos de coerción para que los estados cumplan con las normas establecidas:

“Dado que el 98 por ciento de los recursos que reciben las entidades federativas se asignan con base en el IVS, se observa la posibilidad de que el sistema de incentivos del fondo funcione de manera inversa; es decir, que las entidades federativas no sigan las disposiciones de la EIASA y continúen recibiendo, por lo menos, la misma cantidad de recursos que en los ejercicios anteriores (p. 59).”

De esta manera, no cuenta con mecanismos político-administrativos para que los estados sigan las reglas para el suministro y publicación de datos, y el SNDIF no tiene mandato para hacer que los DIFs de cada estado cumplan con los formatos de reporte solicitados y entreguen en una fecha específica, volviendo así aún más difícil evaluar el programa a nivel nacional.

El análisis del PDE mostró que los problemas alimentarios en México están relacionados con la falta de integración de las políticas públicas, y de la no garantía del DHAA a través de las políticas existentes, como es el caso del PDE. Así, con relación a la problemática social y alimentaria que enfrenta México, se recomienda la integración de estas políticas, para que exista un sistema que garantice los derechos guiados por una estructura legal que garantice el correcto funcionamiento del programa, un sistema de transparencia que proporcione legitimidad al gasto público y un mecanismo de diálogo entre las distintas instituciones nacionales,

estatales y municipales. Además, la participación social en las decisiones políticas es importante de acuerdo a las particularidades de las diferentes regiones del país. Más específicamente, a lo que se refiere al PDE, es de suma importancia asegurar que los alimentos ofrecidos sean de calidad nutricional, y que estén de acuerdo con los hábitos alimentarios locales, asegurando la Soberanía Alimentaria. En este sentido, las discusiones relacionadas con los Circuitos Cortos Agroalimentarios son de suma utilidad para viabilizar la compra de alimentos provenientes de la agricultura local, asegurando una dinamización de la economía local y una atención a los hábitos alimentarios de la región.

1. El país cuenta con dos programas de alimentación escolar: 1) Escuelas de Tiempo Completo, que están presentes en alrededor del 6,5% de las escuelas y que están a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP); 2) y el PDE, que está presente en el 35% de las escuelas, y que es responsabilidad del DIF (2019).

2. Más información está disponible en: <<https://bit.ly/3kvZDOb>>. Consultado: 30/07/2021.

3. Al analizar estos problemas, Fuentes y Aramburu (2017) complementan: “Uno de los principales retos de [los] programas tiene que ver con la definición y cuantificación de la población objetivo [...] Hay un gran número y dispersión de programas sociales, insuficiente coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social, así como insuficiente coordinación entre la federación, los estados y municipios en materia de desarrollo social” (RIVERO, 2009 apud FUENTES & ARAMBURU, 2017, p.15).

4. A pesar de esto, acciones como esta son recurrentes en la Ciudad de México, cuando algunos alumnos de una clase reciben comida y otros solo miran a sus compañeros consumir su comida.

5. Para más información sobre cómo funciona el Índice de Desempeño, consultar: <<https://bit.ly/39n43k2>>. Consultado: 13/12/2019.

6. Son estos: Infraestructura Social (FAIS); Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF); Aportaciones Múltiples (FAM); Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Seguridad Pública (FASP); Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

7. En sus Informes de Resultados, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publica evaluaciones del Ramo General 33 con los porcentajes mencionados. Para más informaciones acceda a: <<https://bit.ly/39rRXGy>> y <<https://bit.ly/3u0le36>>. Consultado: 28/07/2021.

8. Existe una dificultad en identificar las razones por las cuales hubo una disminución en el presupuesto del Ramo 33 en 2016, ya que este monto representa el presupuesto de varios programas, y la disminución en este no implica necesariamente una disminución en el presupuesto del PDE. Asimismo, se sabe que este año México atravesó una reforma fiscal, que puede haber influido en la distribución de recursos.

Referencias:

FUENTES, H. & ARAMBURU, V. La producción de la pobreza: un análisis desde las palabras, el discurso y los conceptos. In: Pobreza, Lenguaje y Medios en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. Publisher: LANG, P. Editors: CHIQUITO, A. B. & HERRERA, G. Q., 2017.

INVESTIGACIÓN EN SALUD Y DEMOGRAFÍA. Evaluación Estratégica en el ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples: Componente Asistencia Social. S.C. para la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF. 7 de diciembre de 2018.

LUGO, D. I., and C. L. Michel. 2018. "Hacia una Política Social Integral." Coordinador: G. M. Cedujo. Mexico City: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

NÚÑEZ, A. G. A.; VELASO, S. C.; RODRÍGUEZ, J. S. V.; VILLALOBOS, S. I. V.; CANO, V. A. Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Evaluación de Consistencia y Resultado 2007. Entrega Final – Programa Desayunos Escolares. Coordinadores: ROMERO, J. M. & PIÑÓN, R. L. Tecnológico de Monterrey. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia & Secretaría de Salud. México, D.F. 24 de marzo de 2008.

ROMERO, J. M. S.; CANO, V. A.; ORTEGA, J. E. L.. Pobreza, vulnerabilidad y riesgo nutricional: un análisis integral de los programas sociales de apoyo alimentario en México. In: SUÁREZ, E.C. & RIVAS, F. M. Dar leche a la niñez pobre – producción láctea nacional, ayuda y seguridad alimentaria en México. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México, 2010.

SALAZAR, R. L. & GODOY, S. A. S. La seguridad alimentaria en México: el reto inconcluso de reducir la pobreza y el hambre. Espacio Abierto: cuaderno venezolano de sociología. Vol. 27, n 1, enero-marzo, 2018: 125-147. En foco: América Latina. "Progresismo" y "restauración conservadora".

VEGA-MACEDO, M.; SHAMAH-LEVY, T.; PEINADOR-ROLDÁN, R.; HUMARÁN, I. M.; MELGAR-QUIÑÓNEZ, H. Inseguridad alimentaria y variedad de la alimentación en hogares mexicanos con niños menores de cinco años. Salud Pública de México. Vol. 56, suplemento 1 de 2014.

WFP; SNDIF. 2014. México: Desayunos Escolares. Estudio de Caso. World Food Programme & Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. <<https://www.wfp.org/publications/mexico%E2%80%99s-school-breakfast-programme-case-study>>. Consultado en 12 Set. 2021.

WFP. 2017. Smart School Meals. Nutrition-Sensitive National Programmes in Latin America and the Caribbean: A Review of 16 Countries. Roma: World Food Programme. <<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019946/download/>>. Consultado en 12 Set. 2021.

Los puntos de vista expresados en esta publicación son los del autor y no necesariamente aquellos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil.

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Teléfono: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ▪ www.ipcig.org

