



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y
Económico Administrativa**

**EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE
POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS
ASISTENCIALES: EL CASO DEL SISTEMA
PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA
FAMILIA (DIF) DEL ESTADO DE QUINTANA
ROO, EN EL PERÍODO 1999-2000**

TESIS

**Para obtener el grado de Maestro en
Economía y Administración Pública**

PRESENTA

Elena Concepción Ortega Ricalde

Directora

Mtra. Xochitl Ballesteros Pérez

Chetumal. Quintana Roo. Marzo 2005



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES, ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS

**MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobado como requisito parcial, para obtener el grado de:

Maestro en Economía y Administración Pública

COMITÉ

DIRECTOR: _____


Mtra. Xochitl Ballesteros Pérez

LECTOR: _____


M.C. Crucita Aurora Ken Rodríguez

LECTOR: _____


Dr. Salvador Ramos Tescum

249539

Chetumal, Quintana Roo, Marzo de 2005

Dedicatoria

Este trabajo, como uno más de los logros de mi vida, lo dedico a mi Padre, Eddie Ortega Acosta, que aunque físicamente no está conmigo, siempre está a mi lado, porque vive eternamente en mi corazón.

Agradecimientos

Con especial cariño a mis adorados hijos: Stefano y Giordano, por el tiempo que les robé para llegar hasta aquí, éste logro es también de ellos.

A mi esposo José, quien en todo momento me apoyó para llegar hasta el final de la meta...siempre será mi motivación.

A mi madre, Elena y a mis hermanos: Eduardo, Orlando y Noelli, por su cariño y porque siempre han confiado en mí.

A mis Maestros y compañeros de la MEAP, fuimos un gran equipo.

A la Maestra Xochitl, gracias por su comprensión y paciencia al guiarme en éste trabajo de tesis.

INDICE

	Pág.
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTOS	
RESUMEN	1
CAPITULO I	2
INTRODUCCIÓN	
1.1 Justificación	3
1.2 Planteamiento del problema	5
1.3 Objetivos	6
1.4 Metodología	7
1.5 Consideraciones al final del Capítulo I	7
CAPITULO II	
PANORAMA MUNDIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA ASISTENCIAL	8
2.1 Modelos Mundiales de Política pública asistencial	19
2.1.1 El Modelo Mexicano	32
2.2 Un enfoque hacia la calidad de los servicios públicos asistenciales ...	33
2.3 Consideraciones al final del Capítulo II	39
CAPITULO III	
EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA ASISTENCIAL EN MÉXICO	41
3.1 Calidad en la aplicación de políticas públicas alimentarias	42
3.2 El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), su función en materia de asistencia alimentaria en México, 1999-2000	49
3.3 Alcances de las políticas alimentarias en México	53
3.4 Planeación de las políticas alimentarias en México	54
3.5 Aseguramiento de la Calidad	61
3.6 Consideraciones al final del Capítulo III	62

CAPITULO IV

POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTARIA APLICADA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, A TRAVÉS DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF), EN EL BIENIO 1999-2000	65
4.1 Programa de Desayunos Escolares	65
4.2 Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias	68
4.3 Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales..	70
4.4 Consideraciones al final del Capítulo IV	72

CAPÍTULO V

PROPUESTAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS DE CALIDAD EN LAS ZONAS RURALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO	73
5.1 Modelo de política alimentaria aplicada en zonas rurales del Estado de Quintana Roo	73
5.2 Algunos criterios para el diseño de programas alimentarios dirigidos a zonas rurales	77
5.3 Elementos básicos para la formulación de programas alimentarios de calidad	82
5.4 Intervención educativa en alimentación y nutrición de calidad, un enfoque municipal	86
5.5 Consideraciones al final del Capítulo V	90
CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFÍA	108

INDICE DE CUADROS

CUADRO 1

Coordinación de acciones para el mejoramiento de la calidad de los servicios alimentarios asistenciales	95
---	----

CUADRO 2

Población objetivo y porcentaje de cobertura del programa: Desayunos Escolares	97
--	----

CUADRO 3

Esquema de participación de actores en el programa: Desayunos Escolares	105
---	-----

RESUMEN

Esta investigación tiene como propósito identificar las políticas públicas alimentarias, a través de las cuáles los gobiernos locales benefician a la población vulnerable de sus ámbitos físicos geográficos.

Presentará las formas institucionales de asistencia social brindadas en el período 1999-2000; de la misma forma analizará la política pública, base de los programas alimentarios operados por el Sistema DIF Quintana Roo.

Para su elaboración, se revisó bibliografía especializada en los temas: Panorama mundial de la política pública asistencial y Evaluación de la calidad de políticas públicas; en la descripción e interpretación del modelo de política asistencial aplicado en el Estado de Quintana Roo a través del DIF, se consideran muchos aspectos con fundamento en la práctica y la experiencia profesional.

En el Capítulo II, se parte de un conocimiento general que aporta el Panorama mundial de los programa alimentarios, abarcando los inicios de su aparición y aplicación como política pública en países de Europa y América Latina, haciendo especial énfasis en su aplicación en México, con el fin de contextualizar el tema de investigación.

A partir del Capítulo III, la tesis se centra en el análisis de calidad de la política pública, para lo cual se propone y desarrolla un enfoque clínico de evaluación de las acciones que se desarrollaron a través del DIF Quintana Roo.

En la última parte de la investigación, se presentan algunas consideraciones, con el objetivo de proponer un modelo para el diseño de Programas alimentarios de calidad, a implementarse en zonas rurales del Estado de Quintana Roo

INTRODUCCION

El riesgo de la pobreza y su incremento hizo que, entre los siglos XV y XVIII, se desarrollaran formas de socorro social bajo la conducción del Estado, en ese contexto la asistencia social fue secularizada parcial o totalmente, dependiendo de las propias tradiciones ideológicas y de gobierno que tenía cada país y se inicia el desarrollo de mecanismos diversos para la recolección de fondos canalizables a la misma; tal es el caso de países como Irlanda e Inglaterra.

La asistencia alimentaria internacional, se inició en la década de los 50, a partir de un programa de colocación de excedentes de trigo de los Estados Unidos y Canadá, cerca de 20 países desarrollados se mostraron dispuestos a donar alimentos a más de 100 países en vías de Desarrollo. Estos Los programas alimentarios se ubican en el contexto general de la planificación y en especial de la planificación alimentaria y nutricional.

Esta política social considera las estrategias y metas que garantizan la producción, mercadeo, distribución y el acceso a los alimentos a la población en un período de tiempo; en este contexto, los programas alimentarios deben desarrollarse de acuerdo a las técnicas y métodos de la planificación moderna, coordinando entre los diferentes sectores e instituciones los esfuerzos que permitan alcanzar los resultados planteados.

La política social tiene un carácter temporal y debe atender a las demandas que lo originan, en el tiempo y espacio pertinentes; su gestión debe ser congruente con la política económica. En este sentido, para analizar el impacto de las políticas públicas, se consideran dos aspectos: por un lado el que refiere a la necesidad de tener claro si las cuestiones técnicas y/o científicas fueron acertadas, es decir, si los impactos finales fueron los que se esperaban y por otro lado, si la sociedad o los beneficiarios perciben como adecuado o exitoso el programa o política desarrollada, desde el punto de vista del bienestar. (Aguilar, 1992).

Diversos estudios sobre la calidad de los servicios asistenciales en diferentes partes de mundo, señalan que en este concepto se requiere de las voluntades de todos los participantes en los programas, desde los diseñadores, operadores hasta los propios beneficiados, y por lo tanto; que la calidad de los servicios esta en función de la constante supervisión, modernización o adaptación de las acciones que se desarrollan en los mismos para alcanzar las metas propuestas.

De ahí la importancia de ésta investigación debido a que constituye un estudio relevante para dar a conocer la perspectiva de calidad de las políticas alimentarias asistenciales aplicadas en la entidad, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, a la población vulnerable ubicada en las zonas con un mayor índice de marginación en el bienio 1999-2000.

1.1 Justificación

La primera política social que desarrollan los Estados modernos es la Asistencia Social, de ésta se desprende el conjunto de acciones orientadas a brindar apoyo alimentario a grupos de población en riesgo de exclusión, a fin de disminuir los índices de vulnerabilidad, a la vez de incrementar los factores de protección de dicha población.

En México, la aplicación de éstas políticas se remonta al año de 1523, y posteriormente en el año de 1881, se redimensiona para apoyar principalmente a la población infantil, como parte de las acciones de asistencia pública. Más tarde se instituye el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia (SNDIF) que se integra al sector salud, con el propósito de coordinar acciones en materia de alimentación y nutrición infantil, como un programa de ayuda alimentaria directa y dar así cumplimiento a los principios de la política pública asistencial del gobierno federal.

En este sentido, cabe destacar que un factor importante para la implementación de políticas públicas, requiere de un minucioso estudio de todos los aspectos que constituyen la base en que se asienta la aplicación de los planes y programas diseñados para atender las necesidades de la sociedad a la cual van dirigidas, esto es, la planeación, de la cual dependerá el éxito o fracaso de la política

Desde una perspectiva ética, la planeación se ocupa de la toma de decisiones desde una postura socialmente racional, sin embargo, en la mayoría de los casos, la intervención estatal se encuentra en todos los ámbitos sociales y la política alimentaria no es la excepción; por lo tanto, una vez esbozados cuáles son y cómo se dan los pasos en el proceso de toma de decisiones de política, hay que tomar en cuenta el programa que lo pone en práctica, y si es éste quien da causa a los problemas o necesidades en un determinado contexto social.

La elección del estudio del caso del DIF en el bienio 1999-2000, responde a la importancia del tema alimentario en el marco de la política pública, el cual se implementó en la Entidad, en zonas con altos índices de marginación: Municipios de José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, Solidaridad, y Felipe Carrillo Puerto

Se propone plantear la definición del estudio como una cuestión de carácter público, con el propósito de que los servicios de asistencia social den cumplimiento al objetivo de elevar los niveles de calidad de los servicios prestados, tomando en cuenta los ajustes estructurales de la economía y la apertura económica de de las última década; así también proporcionar los lineamientos para el establecimiento de programas alimentarios acordes a las necesidades y condiciones específicas de los quintanarroenses

1.2 Planteamiento del Problema

Los problemas sociales pueden ser expresados por necesidades, y los análisis de estos pueden darse de forma, cuantitativa o cualitativa; en esta investigación se buscarán resultados del segundo tipo. Por ello, el primer paso para el planteamiento de nuestro estudio, se da con el análisis del problema, de ahí la necesidad de una evaluación, con ello podemos entonces identificar el problema en todas sus dimensiones: social, político e institucional, y además justificar la intervención.

En este mismo orden de ideas, es importante recalcar que la política pública es punto de convergencia que relaciona al Estado con la sociedad; pero también es importante destacar que existen otros factores como las organizaciones y la ciudadanía, que intervienen tanto en su desempeño y aplicación, como en sus resultados, por lo que pudiera observarse como una práctica asociada a todas las economías.

Los programas alimentarios se ubican en el contexto general de la planificación alimentaria, la cual considera políticas, estrategias y metas que garantizan el acceso a los servicios de alimentación a la población vulnerable, es decir a las familias marginadas carentes de lo indispensable para vivir.

En este marco, se considera que los programas alimentarios deben desarrollarse de acuerdo a las técnicas y métodos de planeación moderna, contemplando la coordinación entre sectores e instituciones de los diferentes esfuerzos y se permita alcanzar los resultados esperados.

Tomando en cuenta lo anterior, se tiene que, el diseño y desarrollo de políticas públicas alimentarias de calidad, deben atender a los requerimientos indispensables para satisfacer las necesidades de la población a la que son dirigidas, considerando que la alimentación es una de ellas, de carácter básico y

esencial de los seres humanos, por lo que se hace necesario el establecimiento de propuestas responsables en este ámbito.

En ésta investigación, se plantea el análisis y evaluación de corte cualitativo de las políticas públicas alimentarias asistenciales que los gobiernos aplican a través de sus instituciones, como es el caso del Sistema DIF Quintana Roo.

1.3 Objetivos

Los objetivos que cubre esta investigación se derivan del planteamiento del problema y son los siguientes:

A) Identificar las políticas alimentarias asistenciales, que los gobiernos locales aplican, para beneficiar a la población vulnerable incluida en sus ámbitos físico-geográficos, a través de sus Instituciones públicas de asistencia social.

B) Analizar la Calidad de las políticas públicas alimentarias aplicadas en México por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, como Institución pública de asistencia social.

C) Con fundamento en el conocimiento práctico-profesional obtenido, describir e interpretar el modelo de política alimentaria asistencial aplicado en el Estado de Quintana Roo, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, a la población vulnerable del Estado de Quintana Roo, en el bienio 1999-2000.

D) Sugerir algunos criterios para el establecimiento de lineamientos de planeación de programas alimentarios a ser aplicados en las zonas rurales del Estado de Quintana Roo, a través del Sistema DIF.

1.4 Metodología

A través de la consulta bibliográfica compilada sobre el tema, se busco establecer un análisis comparativo entre los modelos de política pública, y cómo a través de éstos se establecen los lineamientos básicos para la elaboración de programas alimentarios.

Así mismo, para efectos de la descripción de la política que durante el período 1999-2000 se aplicó en el Estado de Quintana Roo, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en torno a los programas alimentarios; se presentan dos vertientes de información básica, por un lado, se revisó y analizó bibliografía contenida en el anexo de este documento, y por otro lado se realizaron algunas entrevistas directas a informantes clave.

La estrategia para el establecimiento de lineamientos básicos para la planeación de programas alimentarios acordes a las necesidades de la población vulnerable de la entidad, se elaboró con el apoyo de las fuentes documentales y con los resultados de la experiencia laboral desempeñada en el Sistema DIF Quintana Roo al estar trabajando de forma directa en los programas alimentarios registrados en esta investigación; de igual forma se consideró la aplicación de los indicadores de planeación de programas alimentarios, y el método de enfoque clínico, que permite apreciar los efectos políticos, económicos y sociales generados por la intervención gubernamental.

1.5 Consideraciones al final del Capítulo I

Al finalizar este capítulo, tenemos como resultado una visión general de cómo se planteo el problema objeto de la presente investigación, así como la justificación del estudio, los objetivos generales que le dieron origen, y la metodología utilizada, que correspondió al enfoque clínico de evaluación de políticas.

CAPITULO II

PANORAMA MUNDIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA ASISTENCIAL

En este capítulo, se abordará el contexto mundial de la política pública asistencial, desde el origen de las Instituciones de Asistencia Social hasta las Instituciones modernas; así como las diferentes teorías o pensamientos de algunos autores relacionados con el tema. La importancia de los temas abordados en este capítulo para la investigación, radica en conocer algunos elementos importantes de las políticas aplicadas en diferentes épocas y países, para contextualizar el tema, y analizar sus alcances.

El desarrollo de las instituciones de asistencia social está estrechamente ligado al surgimiento del Estado moderno, siglo XIV al XVIII, y a las formas modernas de control sobre la población. (Farge, 1986)

Los pobres han constituido unos de los nodos políticos constantes y más difíciles para controlar los gobiernos formados con un perfil nacional desde el siglo XVI, así como para toda administración pública. El reto del Estado moderno frente a la pobreza fue lograr que la parte más débil de la sociedad no condicionara o comprometiera directamente el desarrollo entero del cuerpo social.

La primera reforma social, la cual representa el nacimiento de la política social pública, coincide en tiempo con el cambio de las estructuras agrarias, el surgimiento de las ciudades durante la construcción del orden político burgués, y el desarrollo capitalista mercantil que se vivió en Europa en el siglo XVI. (Farge, 1986)

Relacionadas inicialmente con la salubridad pública, el control de los movimientos y el tráfico de la población, las instituciones asistenciales de la modernidad intentaron responder a la ola de pobreza que se generalizó en las ciudades europeas, mediante una práctica racionalizada de la asistencia que trastocó el

concepto y el significado anterior de la pobreza. La pobreza se diagnostica como problema social que debe ser tratado a partir de prácticas reeducadoras y correctivas por parte del Estado. (Sen, 1995).

Este cambio de actitud y tratamiento frente a la pobreza que caracteriza al Estado moderno es resultado, a su vez, de un cambio cuantitativo y cualitativo de la pobreza misma.

El crecimiento demográfico que se produjo a partir del siglo XVI, junto con la transformación de las estructuras de la propiedad agraria que acompañan el desarrollo capitalista, condujo a un gran aumento del número de pobres. Las hambrunas y las epidemias hicieron el resto para terminar de cristalizar la idea de la pobreza y de los pobres como protagonistas y responsables de las calamidades sanitarias que, por lo tanto, debían ser tratados como un peligro para la salud. (Sen, 1995).

El efecto de la revolución Industrial se dejó sentir fuertemente en el mundo de la Pobreza, sobre todo, a principios del siglo XIX. Para este siglo, la pobreza estaba verdaderamente presente en los diversos países de Europa occidental y aparecía muy relacionada con los cambios de la estructura económica.

La amenaza de la miseria y del empobrecimiento no era un hecho excepcional, extraordinario u ocasional, sino una realidad siempre presente a causa de la insuficiencia de garantías del sistema social, en la cual sólo una restringida aristocracia poseedora de diversos títulos (de la sangre, de la propiedad, de los negocios, de las finanzas o de la burocracia) podía sentirse a salvo de los golpes de desventura. (Geremek, 1994)

Ante estos cambios y los efectos que tuvieron en la población pobre o en riesgo de caer en la pobreza, los gobiernos de las ciudades y de los propios Estados centrales desarrollaron un conjunto de instituciones y políticas asistenciales para

controlarlos y crear las condiciones propias, de manera que, en la medida de lo posible, se desactivaran las tensiones sociales derivadas de la pobreza (Geremek, 1994).

En todo caso, la "*Asistencia*" en varias regiones de Europa principalmente, se fue orientando hacia diferentes puntos: 1) hacia los programas de ayuda temporal, previa comprobación de necesidades y de acuerdo con ciertos requisitos establecidos; 2) hacia la reorganización social entendida con frecuencia como re-socialización o restauración de una norma perdida en los pobres; 3) siguiendo un camino estrechamente ligado al desarrollo del mercado de trabajo de una economía capitalista.

Una vez establecido el orden político burgués, la asistencia adquirió objetivos sociales y económicos. Se reciclaron los viejos patrimonios de la caridad estamental, dispersa e impotente en su antigua configuración (localista y fragmentada), pero reutilizable ahora en el marco de las relaciones burguesas para hacer frente a las nuevas demandas sociales.

En este marco, el desarrollo de la medicina social, ó de la política médica como se le denominaba, impulsaría una reforma sanitaria con amplias repercusiones en las instituciones y las prácticas de asistencia.

El nuevo discurso sobre la salud se relacionaba con la productividad de la población y con la riqueza del Estado y esto dio pie a una reforma sanitaria que se convirtió en el eje de otra reforma social y económica. No obstante, la lógica desde la cual se argumentaba, rebasó las nociones individuales sobre la salud que correspondían al orden social burgués, para hablar de una racionalidad de Estado por lo tanto colectiva, en la que la salud se convierte en un asunto de interés público. (Sigerist, 1956).

El propio Sigerist asegura que el Estado puede hacer más por la salud que lo que está dentro de las posibilidades del médico particular; así propone un sistema de política médica integral.

La seguridad interna del Estado es el objetivo de la ciencia general de la política, y lo más importante de ésta, es que actuando de acuerdo con determinados principios, promueve la salud de los seres humanos que viven en sociedad. En consecuencia, debemos fomentar el bienestar de la población a través de medios que hagan posible a la persona satisfacer sus necesidades apremiantes.

Otro elemento que se introduce para concretar las formas modernas de la asistencia y que también se vincula con el discurso de la salud, es el tema de la conservación de los hijos, de los cuidados de su educación corporal y física que gira en torno al nuevo concepto y modelo de familia, por lo demás afín a los valores de la burguesía de la época. (Foucault, 1976).

Además de luchar contra la mortalidad infantil, la sociedad burguesa introdujo en la mentalidad colectiva una nueva forma de acoger, valorar y tratar a los niños en el entorno de la familia nuclear. A su atención se dedicarían instituciones de alimentación, educación, asilo y custodia de niños, además de cuidados para la maternidad. (Donzelot, 1979).

Estos objetivos estratégicos de la Asistencia condujeron al desarrollo de asociaciones filantrópicas privadas que se propusieron moralizar los comportamientos de las clases pobres y fortalecer el matrimonio, a fin de facilitar la restauración de la vida familiar, como principal fórmula y la más económica de asistencia mutua. (Donzelot, 1979).

Desde el punto de vista político, a partir de la declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano en 1789, la pobreza se constituye en la deuda sagrada

de los Estados nacionales. Cien años más tarde, en 1879, los derechos sociales habrían de consolidar su posición como eje de las políticas de integración social.

Desde el siglo XVII, los economistas del mercantilismo insistieron en la importancia del trabajo para que el cuantioso número de deudores generase la riqueza y fuera útil a la sociedad en general. Ya en el siglo XVII, el empleo se consideraba una cuestión prioritaria para el tratamiento de la pobreza; sin embargo, las concepciones liberales prevalecientes de un Estado pasivo resistieron el embate y sólo fue en el siglo XIX cuando se comenzaron a resquebrajar los fundamentos de la asistencia social ilustrada, la pobreza era un problema social, pero de responsabilidad individual, que debería ser tratada con medidas correctivas.

Desde muy distintas perspectivas de análisis y tradiciones políticas, el cuestionamiento de las bondades de los principios liberales para forjar la cohesión social y el progreso material y moral de las naciones modernas, que surgió con fuerza a partir de los movimientos sociales que marcaron Europa en 1848, generó un cúmulo de reflexiones y estudios sobre lo que se llamó, en la segunda mitad del siglo XIX, *"La cuestión social"*.

De esta reflexión se derivaron propuestas prácticas que condujeron a la reforma social en el seno mismo del Estado negativo del liberalismo, con el propósito de atender los problemas producto de la pobreza moral y la pobreza social que caracterizaban la vida en las ciudades industrializadas de Europa; tales reflexiones y propuestas serían decisivas para el establecimiento de los Estados de bienestar después de la cuarta década del siglo XX.

Las teorías que se gestan sobre lo social reflejan una nueva racionalidad política frente al fenómeno de la pobreza, que responderá tanto a una necesidad de gobierno como al problema mismo que constituye la miseria en una sociedad en crecimiento económico y en un orden político cuya autoridad extrae su legitimidad

de la soberanía popular. Cuestiones que no podían evitar ser confrontadas con la existencia de los pobres. (Procacci, 1993).

Lo social surge como expresión de una disociación progresiva de la economía y de lo jurídico, el rasgo específicamente moderno de la cuestión social consiste en que deja reducir la pobreza a un fenómeno ligado a la biografía de los pobres y la analiza bajo la forma de un problema de fraternidad y cohesión social; en este sentido, la cuestión social constituye el espacio discursivo y práctico a la vez que designa los problemas que la miseria va a poner delante de la sociedad. (Procacci, 1993).

En este espacio, se arma una trama decisiva para la organización social, porque la pobreza se convierte en sujeto de reflexión acerca de los fundamentos mismos de la sociedad.

Superando los enfoques que colocaban a las instituciones de asistencia en el lugar de la policía que toma a cargo su represión y su acotamiento, la pobreza se sitúa en el corazón mismo de la dificultad de deducir la libertad y la igualdad modernas que cohesionan a una nación, a partir de un orden social con base individualista, de ahí la fuerza política que toma.

Giovanna Procacci señala que la adopción de la cuestión social, reduce la desigualdad implícita en la pobreza a una diferencia en el grado de socialización, aunque ofrece una clave para la cohesión y la solidaridad social con aplicaciones tanto económicas como jurídicas. Por ello, la "sociedad" se convierte en un deber moral que el Estado debe procurar, con el agregado de los derechos a la educación universal y gratuita.

Estas formas de aproximarse al problema de la pobreza abren el campo de estudio de los mecanismos sociales consecutivos de la sociedad – valga el uso del pleonasma- y de su racionalidad como hechos no contemplados en los marcos

culturales del Estado liberal, ya que tenía que montarse en los propios supuestos no intervencionistas y en el papel de proveedor extraeconómico de garantías, que el liberalismo asignaba al Estado.

La mentalidad egoísta común de la época, expresión de los intereses preponderantes de la burguesía, constituía una barrera difícil de derribar, pues esta mentalidad estaba fuertemente cifrada en la filosofía moral que animaba toda la reflexión del periodo. Burke ofrece un buen ejemplo de esta mentalidad cuando, ante el fenómeno de la pobreza, declara:

...“Hasta ahora el nombre de pobre (en el sentido que se usa para producir compasión) no ha sido para los que pueden trabajar: los enfermos y mutilados, los niños huérfanos, los viejos decrepitos y débiles; pero cuando protegemos por piedad, por ser pobres, a los que deben trabajar, o el mundo deja de existir o nos bufamos de la condición humana[...]” “Con estos planteamientos considero que las competencias del Estado deben ser mínimas y no plantear entre ellas, por supuesto, la acción positiva para satisfacer necesidades básicas” [...]

Lo que corresponde al Estado o a las criaturas del Estado es la religión, la magistratura, los impuestos, las fuerzas armadas y las corporaciones, en una palabra, la seguridad pública, la paz pública, el orden público y la prosperidad pública. (Burke, 1985)

La sustentación de la intervención estatal surgió, por consiguiente, de la inseguridad de la vida cotidiana de los obreros, de los riesgos a la propiedad amenazada por las hordas de pobres, así como de la idea de crear condiciones para garantizar cierta igualdad de poder, gracias a la cual los trabajadores resolvieran la tensión entre ser soberanos, autónomos y libres, aunque miserables.

En este sentido, fue una transacción mínima entre la mentalidad egoísta del pensamiento económico de la filosofía moral burguesa y la idea de solidaridad, de hermandad, fraternidad, comunidad libre y civilizada que pregona tanto Kant como el liberalismo social de Stuart Mill, de los Fabianos y de los socialistas utópicos.

En este orden, también los pobres se convierten en otros sujetos, ellos son, en adelante, individuos como los demás: moralmente autónomos y sujetos a los mismos derechos inalienables que han venido a sellar la abolición de los privilegios que instaurara el orden liberal.

En lugar de la represión y del encierro ante los problemas del orden público, el Estado liberal de fines de siglo XIX comienza a responder a la búsqueda de un proyecto social incluyente.

Se impone la intervención sobre la miseria, se busca una política de la pobreza que pueda asumir el desafío, y se la encuentra en el establecimiento del deber de la Asistencia por parte del Estado.

En efecto, entre 1870 y 1917 se produjo en los países más desarrollados de Europa –Gran Bretaña, Francia y Alemania- el debate filosófico, económico y político más intenso que haya ocurrido en toda la historia pasada y presente en torno a los problemas sociales. En el centro del mismo estaban la Asistencia Social y el deber estatal de procurarla; su objetivo principal consistió en llamar la atención e intentar dar respuesta a las condiciones de vida de la clase trabajadora en los países industriales de Europa. (Stone, 1985).

La temática de la época se cifraba en el progreso material de los trabajadores, las condiciones adecuadas en el lugar de trabajo, en la comunidad y en las familias. En torno a estos temas y las vías para su solución se generaron intensos debates parlamentarios y académicos, la pobreza y sus consecuencias sociales y políticas fueron por ello, uno de los ejes de la *cuestión social*.

Al lado de esta reflexión sobre lo social, que sitúa la pobreza como un problema de socialización deficiente que debe ser abordado por el Estado, se pone el reconocimiento político a los pobres, derivado de la influencia de la extensión de la ciudadanía.

El legado político de la Revolución Francesa a los regímenes liberales del siglo XIX dio un nuevo sentido al problema de la pobreza y de la cohesión social, el cual llevaba implícito la idea de Nación; la irrupción de las masas, de los descamisados, del pueblo, como protagonistas de los cambios que inaugura la Revolución Francesa, abre el expediente de la exigencia de participación política e incitación social.

En esta nueva sociedad igualitaria, la pobreza y los pobres cobraron un sentido y una importancia nuevos: se constituyen en un desafío, y se convierten en uno de los grandes aspectos del interés público, y termina por ocupar un lugar simbólico y estratégico de primer orden, en el que se juegan las oportunidades de consolidación de los Estados-Nación de los siglos XIX y XX.

El reclamo en torno a la inclusión social y la participación política se concreta entonces en la demanda de ciudadanía universal, en el establecimiento de la igualdad de derechos ante la ley, con el atributo de todos los individuos a gozar de sus libertades y derechos civiles como seres independientes y autónomos, pero también en la reivindicación de derecho al trabajo que agrupaba a los contingentes de obreros y desocupados de Francia, Alemania e Inglaterra desde 1832, cuando se inició el movimiento Carlista (Abendroth, 1965).

En el proyecto político liberal, el orden ocupa un lugar central porque es la garantía de la libertad y del progreso, por ello el Estado debe preservarlo. En estos términos surgió el cuestionamiento al Estado mínimo, y a la idea que cobró fuerza entre los propios liberales en el momento en que el dogmatismo de la economía clásica empezó a desmoronarse, era que el Estado tenía que asumir el

deber de ofrecer asistencia en los casos en que existiera un interés de orden social.

La necesidad de preservar el equilibrio social sería por consiguiente, parte del acuerdo mínimo. La intervención estatal en la asistencia ofrece ganancias para los particulares y responde al interés general; el deber moral de ayudar al pobre se transformará en una obligación del Estado.

Entre 1870 y 1904, la oposición liberal a la intervención del Estado frente a la pobreza cae ante el peligro de que los derechos de los propietarios se enfrenten a otro límite a la libertad representado por el desorden; así, que el hecho de que cada individuo se legitime como trabajador, como medio de vida, se convierte en deber de todos; como consecuencia, el Estado tendría que considerar la obligación de intervenir en situaciones de necesidad; con ello, la ausencia de trabajo y la asistencia para sobrevivir hasta conseguirlo se convirtieron en un postulado. En el Estado liberal, la asistencia social corresponde a un derecho del pobre sobre la colectividad, a un deber de la colectividad frente a la pobreza.

La intervención del Estado en favor de los pobres, se legitima si el motivo de este interés particular es una amenaza para el interés general y si la intervención no desplaza los deberes individuales; por eso la ayuda que se va a ofrecer en la asistencia debe ser la respuesta a una situación de desempleo momentánea, provisoria y limitada; de esta suerte se evitan los efectos perversos de la caridad motivada por la buena fe que tanto había criticado el moralismo liberal desde el siglo XVIII.

La intervención asistencial del Estado sería una intervención compensatoria y legítima, naturalmente pensada como corolario indispensable de una política organizada en torno a los valores fundamentales del liberalismo: la capacidad y el mérito individuales como elementos centrales de un orden social armónico; aunque de ningún modo suprime la responsabilidad individual sobre la propia

condición, ni interviene en la libertad de trabajo y de empresa. Por ello, en el estatuto jurídico de la época que da reconocimiento al deber de proveer asistencia, por parte del Estado, no se deja de aclarar que la asistencia es un sustituto provisorio, o un complemento a la iniciativa individual, que debe ser organizada de manera que los desfavorecidos sólo encuentren socorro en ella en los casos de verdadera necesidad.

De ese modo, la pobreza adquiere de golpe un nuevo matiz, que supondrá la introducción de una nueva racionalidad al tratamiento social de la misma. (Burke, 1985)

Al pasar del tiempo, se ha dado continuidad en la mayoría de los países, a la idea de que la intervención gubernamental mediante políticas coherentes, hacen posible la dotación de las capacidades a los individuos; es decir, en un contexto mas actual, aún se proclama por que las intervenciones son necesarias para atender a los individuos, comunidades y familias, que por sus condiciones de pobreza, marginación y exclusión, se encuentran en situación de desventaja con otros grupos de la sociedad.

Por otro lado, hasta hace algunos años, la globalización se presentaba como una ventaja mundial, sin embargo, en la actualidad, parece estarse tornando como una serie de promesas incumplidas; la distancia entre ricos y pobres, ha aumentado desastrosamente.

Esta afirmación discute los imperativos para la justicia social en la economía mundial y se torna en la principal tarea de cientos de instituciones: negocios, asociaciones, agencia gubernamentales, inclusive de organizaciones no gubernamentales, es por ello, que las políticas públicas se planean con el fin de garantizar, de alguna manera, servicios más efectivos, y de calidad, para satisfacer las necesidades más apremiantes de la sociedad, pero siempre

encaminadas a contribuir con los proyectos de desarrollo de las economías. (Ortega, 2004).

2.1 Modelos Mundiales de Política Pública Asistencial

Los sistemas liberales, están centrados en políticas públicas, sobre todo de asistencia social, donde la asistencia social es residual, es decir, se presta sólo en los casos en que resulta necesaria.

El prototipo de estos modelos está en los Estados Unidos y en Australia, lo llaman liberal o residual, explicando que es donde los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad vía las pruebas de medios; es decir, para que se reciba el beneficio de una política de éste tipo por parte del Estado, es necesario probarle al Estado que no se tiene medios de subsistencia, que se es pobre. El modelo sostiene que los beneficios son muy magros y están asociados al estigma social. (Anderson, 1982).

En estos modelos prevalecientes sobre todo en los países anglosajones, la ayuda a la población vulnerable, ofrece una red de seguridad de última instancia y al igual que las leyes de pobres del siglo XIX, intenta presionar a todos a participar en el mercado, por tanto éste modelo busca "desmercantilizar" la política del gobierno.

Este modelo se compara con el prevaleciente en Alemania y Francia, conocido como el sistema basado en la Seguridad Social obligatoria, donde todos están incorporados al sistema de seguridad social y al paquete de beneficios que éste tiene, a través del empleo, de tal manera que si no se logra el pleno empleo, entonces hay gente que queda fuera del sistema.

Un contexto similar se asocia a la situación que predomina en otro país de origen latinoamericano como es el caso de México, en donde la política social imperante, entrelaza una serie de programas sociales y asistenciales, que van desde el desarrollo económico y el empleo, hasta el desarrollo social, combate a la pobreza y la seguridad alimentaria.

Los dos modelos mencionados, el de Alemania y el de Francia, se conciben como de baja comercialización. El primero claramente, porque sólo al que prueba que es pobre, se le da una ayuda, digamos no mercantil; y el segundo porque todo el acceso al sistema de bienestar depende del acceso al empleo y el acceso al empleo es justamente una transacción mercantil. (Anderson, 1982)

Estos se comparan con el otro modelo identificado en el ámbito mundial como "socialdemócrata", prevaleciente en los países escandinavos; el modelo posee varias características, pero la más importante es que otorga dos garantías al ciudadano: el pleno empleo y la protección plena de los ingresos, es decir, los ingresos de la gente no dependen estrictamente de que trabaje. Esto es, que la gente que no trabaja también tiene ingresos proporcionados, eso es lo que sería la garantía de protección plena a los ingresos, que va más allá de los seguros de empleo prevalecientes en los Estados Unidos, Gran Bretaña, y otros principalmente europeos; donde el desempleado tiene que demostrar con trámites burocráticos muy desgastantes que ha estado buscando de manera activa empleo y que las oportunidades que se le han ofrecido no han sido adecuadas para él. (Anderson, 1982)

Los tres modelos mencionados podrían servir para tratar de ubicar donde se encuentra México en ese esquema: evidentemente, este esquema está hecho para países desarrollados y considero que México es una mezcla de los dos primeros; es decir, una mezcla del modelo liberal, sobre todo recientemente, ya que se da ayuda y asistencia social a los pobres sólo en la medida en que demuestren que no tienen medios, y del segundo, ya que la política social vigente

en México, continúa dependiendo de los índices de desarrollo económico alcanzados, y por su puesto de los niveles de empleo generados.

En un contexto más reciente, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, se presenta un cambio en el mundo que se simboliza con la entrada a la dirigencia central de las figuras de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, y es la toma del poder en esos países tan poderosos, de lo que se hizo llamar la "*nueva derecha*". *La nueva Derecha* hace una crítica (aunque ya existía una crítica en la academia y en la opinión pública muy fuerte), a los modelos de bienestar y a las políticas vigentes que se desarrollaban en los países del mundo.

Al tomar el poder estas figuras, dan un cambio de forma, que básicamente trata de llevar el modelo liberal; en este aspecto, fue Gran Bretaña el que más transformaciones hizo en Europa; sin embargo, estos se consideraron cambios importantes visto desde la perspectiva de ellos, ya visto desde nuestra perspectiva latinoamericana, continúa siendo cobertura universal, la salud para toda la población, incluso para los no británicos, para los no residentes en ese lugar, solo que habrían de pagar algunas cosas del servicio, no todo sería gratuito.

Los cambios gestados fueron generados presiones hacia otros países, y por medio de instituciones como el Banco Mundial y otros organismos internacionales, se continúa presionando a los países de América Latina y a los países del tercer mundo en general, a adoptar modelos de política social cuyo paradigma es el modelo Chileno.

El modelo chileno de economía y después de política social ocurre antes que el cambio en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, prácticamente a partir del golpe de Estado. Años después, en 1975-1976, empieza la nueva política económica en Chile, antes que en 1980-1981, empezara en Gran Bretaña y los Estados Unidos.

También empieza un nuevo modelo de política social centrado en algunos instrumentos; y entonces aparece una presión muy fuerte hacia países como México y otros de América Latina, para que adopten lo que podríamos llamar *“el paradigma chileno”* o *“modelo liberal o residual de política social”*.

En este sentido, las principales reformas que llevó a cabo el gobierno de Pinochet tuvieron los siguientes elementos:

1. La eliminación de los subsidios generalizados a la población.
2. La privatización del sistema de pensiones, convertido en un sistema de capitalización individual.
3. La privatización del sistema de salud para las clases medias y altas, los llamados “Institutos de Salud Provisional”, con primas muy altas y que sólo cubrían a 16 por ciento de la población en 1990, el resto de la población permaneció con el sistema público, que se ha deteriorado rápidamente. Existe otro elemento que no a ocurrido en nuestro país, se trata del crédito que se anunció del Banco Mundial al IMSS, que implicaba un sistema de reorganización del IMSS y sería la puerta de entrada a un sistema del tipo de los institutos de salud provisional chilenos, es decir, sistemas autónomos de prestación de servicios que después se puedan jerarquizar y hacer paquetes de distinto nivel y pedir pagos por anticipado para tener acceso a los paquetes más altos.
4. La reactivación y creación de nuevos programas dirigidos a los más pobres, a través de mecanismos de focalización a hogares.
5. La operación privada de la educación básica, manteniendo su gratuidad.

Existen también otros autores como Evelyn Hubner, quien analiza los modelos latinoamericanos de políticas sociales, y opina sobre el modelo chileno, al avisar que este no es único posible ni el único vigente en América Latina, puesto que otro país, Costa Rica, resistió también todos los embates de una reforma y que su modelo, al que esta autora denomina “socialdemócrata”, es decir, similar al de los

países escandinavos, está vigente básicamente y que no ha sufrido cambios importantes; el otro caso que refiere es el de Brasil, que a finales de los años ochenta y principios de los noventa, estaba haciendo cambios hacia una mayor universalidad de sus programas sociales.

Amartya Sen (1995) por su parte, sostiene que en este tipo de políticas, el concebir los objetos de la focalización como pacientes (los objetos de la focalización son los seres humanos), más que como agentes, puede debilitar el ejercicio de eliminación de la pobreza en varios aspectos.

El punto teórico a favor de la focalización en la política antipobreza es muy claro, mientras a los pobres les llega un subsidio con mayor precisión, menor es el desperdicio y menor es el costo de lograr el objetivo deseado, esto es un asunto de costo-efectividad; al respecto Amartya Sen afirma:

“Si los así llamados blancos, o sea los targets (nosotros, las personas, los pobres), fuesen todos identificables y no reaccionaran, eso sería el fin de la discusión”... La naturaleza del problema real de eliminación de la pobreza, difiere de esta visión, precisamente porque la gente implicada actúa y reacciona en respuesta a las políticas dirigidas a la remoción de la pobreza.

En éste sentido, George Soros (1985), acuñó el concepto de *reflexividad*. Dice que las ciencias sociales son ciencias distintas, porque el objeto del estudio son los agentes sociales, las personas; y esos agentes sociales no son partículas atómicas que no reaccionen a las teorías que hay sobre su comportamiento.

Los agentes sociales, los empresarios, los inversionistas, los trabajadores, las amas de casa, etc., reaccionan a las teorías que predicen su comportamiento y entonces hay un problema de circularidad en el pensamiento.

Lo que sostiene Amartya Sen es de naturaleza similar; hay un problema de flexibilidad en los programas focalizados; queremos focalizar hacia alguien a quien consideramos un ente pasivo, pero resulta que ese ente va a reaccionar y va a reaccionar la mecánica que pongamos en ejecución de nuestro programa.

Así mismo, Amartya Sen señala que todo programa de pobreza debe tomar nota de las siguientes acciones y reacciones de la gente y los costos que los programas focalizados generan; señala que en estos se presentan una serie de elementos: El primer elemento es la distorsión de la información.

Si el subsidio está dirigido a los pobres, que son identificados por un criterio específico, digamos los dos salarios mínimos que fija un programa asistencial como ingreso máximo para recibir el subsidio de la leche, aquellos que no satisfacen el criterio, pueden sin embargo, pretender que lo cumplen, proporcionando información inexacta. Obviamente, mientras más enterado esté el sujeto de cuáles son las reglas, más fácil le será violarlas.

Amartya Sen afirma, *"que los que no satisfacen el criterio, pueden sin embargo, pretender que lo cumplen, proporcionando información inexacta"*. Algunos, continúa Sen, objetarán un sistema que premia la trampa y penaliza la honestidad, pero cualquier sistema de vigilancia que intente atrapar a los tramposos, cometerá errores, dejará fuera algunos casos de buena fe y desestimulará algunos para solicitar los beneficios a los que tiene derecho.

Al intentar prevenir el error dos (incluir no pobres entre los pobres), algunos errores del tiempo uno (no incluir algunos realmente pobres) se cometerán sin duda. Ese es entonces el primer problema, el sesgo que se introduce en la declaración de la gente y que obliga a los sistemas de todo el mundo a montar sistemas de verificación de la información.

Esto no ha ocurrido en algunos programas, por que se levantan encuestas de ingresos y de otras características del hogar sin comunicar a la gente para qué era, y la gente en las comunidades ni siquiera sabe por qué fue o no seleccionada; pero si el programa opera y subsistiera y tuviera que renovarse el mecanismo, la gente iría aprendiendo y empezaría a hacer trampas; entonces, una de dos, o el sistema se hace tonto y decide que no vale la pena un sistema de vigilancia, y entonces la focalización por hogares no tiene sentido porque la información no es confiable, o se establece un sistema de vigilancia con todas las consecuencias y los recursos que conlleva.

El segundo elemento que señala Amartya Sen, es la distorsión de incentivos. Afirma que los subsidios focalizados pueden afectar la conducta económica de la gente, por ejemplo, la perspectiva de perder el subsidio, si uno fuese a ganar más de la cuenta, puede ser un freno a las actividades económicas.

Es decir, si yo sé que un aumento que me van a dar en el trabajo, me saca fuera del límite del acceso al programa, es probable que no acepte el aumento, lo negocie con el jefe, o me cambie de trabajo; o al revés, tengo un trabajo donde recibo el subsidio y me ofrecen otro donde voy a ganar más, pero voy a perder el subsidio, entonces es probable que no tome el ejemplo donde voy a ganar más porque perdería los subsidios y si hago mis cuentas a lo mejor me sale peor una cosa que la otra.

Otro elemento de costo que menciona Sen es el "*estigma*". El dice que cualquier sistema de subsidios que requiera que la gente sea vista como pobre, que tenga su tarjeta de "*pobremático*", tendrá a provocar algunos efectos en el respecto a sí misma y en el respeto que le tienen los demás.

Afirma también al respecto de las pérdidas administrativas, que cualquier sistema de focalización involucra premios discriminantes, en los cuales algunas personas,

típicamente funcionarios gubernamentales, juzgan las solicitudes que hacen los aspirantes a beneficiarios.

El procedimiento puede implicar costos administrativos sustanciales; no menos importantes pérdidas de privacidad individual y autonomía pueden estar implicadas en la necesidad de revelar información. Mientras más fina quiera hacerse la focalización, más invasivas serán típicamente las investigaciones.

El último elemento que señala Sen son los costos sociales de asimetría del poder y la corrupción. Dice: *pequeños potentados pueden gozar de gran autoridad sobre los solicitantes, "suplicantes", les llaman*. Hay muchos ejemplos de ejercicio de autoritarismo oficial, que acompañan la recolección de información. La posibilidad de corrupción esta desde luego presente, siempre que algunos funcionarios tienen significativo control sobre el proceso de otorgar favores en la forma de beneficios focalizados.

Sin embargo Amartya Sen no menciona el caso que es, yo creo, el más grave en un país como México, y es que esos favores se otorgan en México casi siempre a cambio del voto, es decir, de la politización de estos programas, de un manejo clientelar y de la conversión del programa en un mecanismo de compra de voto.

La crítica de Francis Stewart (1995) a los programas focalizados de los años ochenta, que justamente llamó la atención de los estudiosos de este tema en el ámbito mundial, refirió que los programas de ajuste del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, estaban implicando un enorme costo social y que había que hacer algo.

Stewart, junto con otros colaboradores de este organismo internacional especializado, ha analizado con mucho cuidado 70 u 80 programas focalizados en muchos países, y sacan conclusiones bastante precisas. Ella señala lo siguiente:

La focalización del gasto muestra varias fallas, omite a muchos de los pobres, porque no se presentan o no cumplen el criterio de focalización. Por ejemplo, en Jamaica, citada a menudo como ejemplo de la focalización exitosa del gasto, la mitad de la población pobre quedó excluida. Los que no merecen el servicio, logran en todo caso evitar la exclusión pretendida.

En Sri Lanka, por ejemplo, la tercera parte de los beneficiarios de los subsidios focalizados estaban por encima de la línea de pobreza.

Por ello, podemos entender, que con estos esquemas, los pobres no se benefician de mayores recursos por persona.

Sin excepciones, los esquemas que remplazan los subsidios generales con subsidios focalizados, reducen el gasto total y es típico que disminuyan los beneficios por beneficiario.

Los subsidios generales bien diseñados son preferibles, comparados con los subsidios focalizados, desde el punto de vista de llevar recursos a los necesitados de manera sostenida; aun cuando una parte significativa de los beneficios de los subsidios generales llega a quienes están por encima de la línea de pobreza, sin excepción son más progresivos que la distribución original del ingreso y otorgan beneficios reales a los pobres, además, los beneficios recibidos por quienes no lo merecen, por los ricos, pueden ser recuperados fácilmente, mediante una tributación progresiva adicional.

Modelo con normas cambiantes. Según E. Bird (1998) la literatura reciente sobre "Política Pública Social", propone que los problemas como la pobreza mundial, pueden ser tratados por normas de comunidad reforzadas y otras formas de capital social. Este papel presenta un modelo simple de normas sociales y explora los efectos y los contra-efectos de la política de antipobreza.

Bird afirma que una política de subvenciones de bienestar para reducir el número de pobreza debe ser planeado y normado, en otras palabras, si no se analizan y planean estas políticas, lejos de satisfacer el afán de los "políticos del bienestar", pueden frustrarlos.

Recientemente los funcionarios con poder de decisión en el área de *política de bienestar* se han interesado de modo de organizar a la comunidad en esfuerzos de cambiar el comportamiento para abatir la pobreza. Su atención se ha enfocado a normas sociales a favor del trabajo, la familia y la educación, y contra el abuso de substancias y el crimen.

La mayor parte de la discusión ha procedido como si el sistema de norma fuera impermeable a cambios de política. Los políticos tienden a enfocar el comportamiento que se cambia directamente, creyendo que cualquier cambio de normas, tomará años y quizás hasta generaciones.

Las normas, a diferencia de las preferencias, son producidas como una institución social y porque instituciones sociales pueden cambiarse rápidamente, es al menos posible que la política de gobierno pueda cambiar la lucha de normas en un tiempo no lejano.

El punto de este papel debe esencialmente reconocer la complejidad del comportamiento regulado por normas, y explorar cómo la política lo afecta, cómo los gobiernos bien intencionados pueden influir positivamente en la estructura de normas, lo que nos lleva a la reflexión: *¿Los gobiernos realmente pueden aprovechar el sistema de norma para poner en práctica la política?*

La respuesta que parece la más cercana a la verdad, según la teoría desarrollada en este texto, es: "no con tanta confianza que uno podría pensar". Las normas a veces reaccionan en la dirección que el político quiere, pero ellos también podrían oponerse o resistirse a aquellas intenciones

Bird también señala que las normas son universales. Por su parte, Akerlof, 1980; Lindbeck, 1997 y Montgomery, 1994, al respecto señalan y aplican en sus modelos de política un criterio selectivo al pobre, pero afirman que no todos son iguales. Este modelo permite cambios de acuerdo a un estándar definido de tal forma que la política afectará con diferentes magnitudes el entorno. El modelo se presenta en tres secciones: La primera define el ambiente selecto y el ambiente de política. La segunda sección contiene la norma social y define condiciones para el equilibrio punitivo y permisivo (respectivamente el equilibrio en el que la norma es hecha cumplir o hecho caso). La tercera sección deja a la norma ser endógena.

Las variables que se utilizan en el modelo son básicamente las que comprenden a la sociedad, gente (M), ingreso (I), distribución (D), el ingreso puede ser complementado por subvenciones del gobierno. El gobierno pone un nivel de pobreza (P1) y los agentes con ingreso más bajo que el (P1) son pobres y los otros son "no pobres".

Los agentes pobres pueden ser padres solitarios; por ejemplo, en este caso, los agentes pobres que son "padres solitarios" (madre o padre), son apoyados por el sistema de bienestar, y reciben una subvención del gobierno.

La subvención es un parámetro de política y no es endógena. Con esto la pregunta que afronta a los políticos es la de quién y cómo se establecen las reglas, porque el sistema de normas reacciona cuando las reglas son cambiadas.

En el contexto mundial, un ejemplo del sistema de normas de política es el de programas de asistencia médica gratuita. En Estado Unidos, por ejemplo, las administraciones locales llevan los gastos, aunque los parámetros de elegibilidad y el nivel de servicios permitidos sean determinados por otros actores.

Un programa con similares rasgos es el de ayuda a familias con niños dependientes (AFDC), que aunque fue un programa de nivel nacional que ha

desaparecido, la mayor parte de los gobiernos estatales han establecido programas muy similares para sustituirlos

Afirma Mark, Rom (1997), que en tiempos anteriores los gobiernos proporcionaban la ayuda en efectivo al pobre, hoy, los gobiernos cada vez más se contraen con organizaciones no gubernamentales para beneficio de los pobres; proporcionando una amplia gama de "servicios" para tratar de cambiar su condición, sin embargo, señala Rom: *¿Solucionarán las nuevas sociedades públicas-privadas los problemas de pobreza o de bienestar público?*, esto, señala el autor, es muy temprano de contestar. Sin embargo, es ahora el tiempo para comenzar a evaluar estas sociedades y averiguar como se las arreglan, cuáles son sus objetivos, qué hacen y cómo se evalúan ellos mismos.

En Estados Unidos, se conoce el estado de bienestar, como aquél que proporciona una amplia gama de servicios a los ciudadanos para protegerlos de las vicisitudes de su vida, estos servicios incluyen, entre otros muchos, la asistencia médica, educación, alojamiento, mantenimiento de ingresos a niños, adultos y ancianos. Los gobiernos en los Estados Unidos, gastan más de un trillón de dólares cada año por concepto de estos programas de asistencia social. (Oficina del Censo; USA, 1997).

El más grande de éstos programas incluye la seguridad social, sin embargo, éstos programas de asistencia social no constituyen en general el "bienestar" en los Estados Unidos; éste termino, ahora usado peyorativamente se reserva para programas que tuvieron la intención de proporcionar ayuda al pobre.

Actualmente, el más grande de los programas de bienestar, es la asistencia médica gratuita, que proporciona ayuda médica a las personas de bajos ingresos, ancianos, discapacitados, familias pobres con niños, mujeres embarazadas y con niños, con un costo de más de 300 mil millones de dólares al año (Cámara de Representantes; USA, 1996).

En este mismo orden de ideas, también destacan los esfuerzos de "bienestar", en programas de vales de comida, que ayudan a familias pobres, complementando sus presupuestos de alimentación y el programa SSI, que proporciona el mantenimiento de ingresos al pobre, quien es anciano o ciego o minusválido, ambos programas cuestan al gobierno federal y a gobiernos estatales, aproximadamente 30 mil millones de dólares cada año (Cámara de Representantes; USA, 1996).

Si bien la asistencia médica gratuita, vales de comida y SSI, son los programas de bienestar más grandes en los Estados Unidos, ninguno de ellos es el programa de bienestar que ha generado la mayor controversia y atención pública como el AFDC, que finalizó en 1996 y fue sustituido por el programa TANF.

Según Rom (1997), éste programa solo sirvió a la gente de color, y además, los críticos del AFDC, afirman que las propuestas de "bienestar " se redujeron a la dependencia de los usuarios al gobierno, y que el gobierno hizo muy poco por animar la independencia de éstos, por ello, los presidentes, desde Richard Nixon y los Republicanos más recientes, habían propuesto deshacerse de éste programa políticamente impopular.

Cuando los Republicanos tomaron el poder en el congreso en 1994, presionaron y tuvieron éxito. En la campaña del presidente Clinton, firmaron la ley para terminar AFDC y crear en su lugar el TANF. En éste programa, los elementos claves del "estado de bienestar", fueron el establecimiento de las agencias gubernamentales de norma de programa, la determinación y la supervisión de elegibilidad del beneficiario, y sobre todo las cuestiones relacionadas con la calidad de los servicios de asistencia alimentaria.

2.1.1 El Modelo Mexicano

En México, en materia de política asistencial, prevalece la posibilidad de la realización de las personas que viven en condiciones de pobreza y en circunstancias de vulnerabilidad social en el presente y en el futuro. (Fuentes, 1998).

Esa es la razón por la cual en nuestro país se subraya, a diferencia del mismo concepto en otros países del mundo, la defensa de la institución familiar y con ello la generación de mejores condiciones de vida para la infancia, que constituye el estrato de la sociedad con mayor atención.

Por el término vulnerabilidad podemos entender no solo la condición de pobreza económica en que vive una persona, sino también vulnerable es toda aquella persona y grupo que por distintas circunstancias no disponen de los medios para hacer frente a las hostilidades del entorno.

La Constitución marca que las personas y los grupos vulnerables deben ser asistidos por el Estado Mexicano; y por Estado entendemos la publicidad orgánica formal e institucional de lo ciudadano. En éste contexto, en México la reestructuración y la modernización de las instituciones de asistencia social se ha ido fortaleciendo a través de adecuaciones y cambios en las políticas, y en algunos casos, con la creación de marcos jurídicos que buscan reconocer y garantizar la protección de la población en desamparo y generar los mecanismos para establecer una sociedad fundada en la equidad.

A nivel Nacional, el Sistema para el Desarrollo Integral de la familia DIF, es la institución encargada de la aplicación e instrumentación de las políticas de asistencia social, y son los programas de atención a población vulnerable los que constituyen su principal objeto de atención.

De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto de creación del Sistema Nacional DIF en 1977, la política de asistencia social en México, perseguía prioritariamente los siguientes objetivos: Promover el desarrollo de la comunidad y el bienestar familiar; apoyar y fomentar la nutrición y acciones de medicina preventiva, para lactantes e infancia en general; fomentar la educación para la integración social; fomentar y prestar servicios asistenciales en menores en desamparo, principalmente. Cabe mencionar, que hasta el año de 1986, se promueve a nivel nacional una Ley de Asistencia Social, que se ha visto rebasada en sus alcances y objetivos iniciales. Esta institución, ha sido sujeta a modificaciones en sus objetivos, estrategias y programas desde su creación; considerando los vacíos jurídicos y administrativos, desplegando cada vez, la coherencia con las nuevas políticas públicas.

En la actualidad, el SNDIF asume el reto de consolidar la asistencia social como la metodología que posibilite la plena integración social de los programas en circunstancias específicas, y dentro de la política de Desarrollo Nacional, debe comprenderse que la asistencia social constituye el rostro humano de la política social, por lo que se trata de convertirla en una metodología de y para la inclusión, generadora de oportunidades de participación en la vida social.

A partir de los años 90, se habla en México, de una reforma a las acciones de política pública asistencial, y que a partir del año 2000, se pretende vislumbrar en cuanto a alcances y eficiencias, en este sentido, la evaluación de la calidad de los programas y servicios que el DIF lleva a cabo, están presentando sus verdaderos resultados.

2.2 Un enfoque hacia la calidad de los servicios públicos asistenciales

En la actualidad, un creciente enfoque hacia la eficiencia en los servicios proporcionados al "cliente", abarca el proceso de administración moderna del

sector público y la prestación de servicios en los países miembros de la OCDE; este enfoque “de calidad en los servicios”, requiere que las organizaciones del sector público miren hacia otras perspectivas y de alguna forma justifiquen su función y su existencia, lo cual dimensiona y representa una nueva forma de eficientar su desempeño, desarrollando e instrumentando de la mejor manera posible las iniciativas de servicios de calidad que proporcionan.

Su principal justificación es, que la razón fundamental de la existencia de las instituciones del sector público es proveer de un servicio o producto a un cliente, usuario, beneficiario o consumidor. En algunos países, la palabra “cliente” se usa para describir una relación legal entre el ciudadano y el gobierno. (Anderson, 1994)

El “servicio” prestado puede ser un pago, asesoría o información, así como el suministro de un servicio público, derivado de una política del gobierno, por ejemplo de salud, educación, asistencia social o transporte.

El servicio puede ser prestado en un contexto de mercado, es decir, el usuario paga por el mismo, o bien se provee a partir de fondos presupuestales. Por lo tanto, los servicios abarcan una amplia gama de operaciones entre un cliente y un proveedor o prestador de servicios, cubriendo objetivos más o menos tangibles y muy diversos productos o servicios: asistencia alimentaria a población vulnerable, asistencia a discapacitados, seguridad social, caminos y puentes, etc.

La cuestión de quién es el cliente, varía con el tipo de servicio suministrado y de acuerdo a su contexto político e institucional.

La calidad en el servicio es un aspecto importante considerado en cualquier organización del sector público. La calidad puede definirse como la medida en que es apropiado o en que se ajusta a lo requerido. (Caiden, 2000).

Los orígenes de las iniciativas de esta instrumentación, en cuanto a la prestación de servicios públicos de calidad, se relacionan con: recursos presupuestales, con un enfoque para mejorar la calidad de los servicios que se contempla como una manera de reducir costos para que con menos recursos se puedan hacer más cosas; una sociedad que demanda mejores servicios y una mayor participación en la prestación de éstos, y de la manera como se proporcionan; el reconocimiento del hecho de que un sector público con mayor capacidad de respuesta, más innovador y eficiente, puede mejorar el rendimiento económico en forma global, es decir, puede ser promotor del desarrollo económico; incrementar la legitimidad y transparencia de las acciones de gobierno a través de la especificación de los derechos de los ciudadanos a los servicios y de incrementar la igualdad de acceso a los mismos; así también, cambios en la teoría de la administración en el sector privado, que se contemplen como pertinentes o transferibles a la administración en el sector público.

Las iniciativas de servicios de calidad, plantean cuestiones fundamentales acerca de la relación entre el Estado y el ciudadano, por lo que el enfoque mundial de las políticas se orienta a la calidad en la prestación de los servicios derivadas de estas. En este sentido, la Unión Europea, está también considerando una iniciativa de "carta de servicios" al igual que el Consejo de Europa en relación con el gobierno local, por citar ejemplos de la adopción del enfoque.

En éste sentido, existe una necesidad de contar con una medición más sistemática de los resultados de un mayor y mejor enfoque al cliente o beneficiario, desde el punto de vista de los contribuyentes, clientes y personal y el impacto sobre las relaciones entre los servidores públicos y los políticos, o los "hacedores" de las políticas públicas; pese a que, los gobiernos locales en algunos países ilustran enfoques más innovadores orientados a la participación de los clientes. En la mayoría de éstos países, el enfoque ha sido más "de arriba hacia abajo" que de "abajo hacia arriba".

Prácticamente, todos los países miembros de la OCDE están realizando trabajos en ésta área: Bélgica, Canadá, Francia, Portugal, España, Reino Unido. En muchos países, los gobiernos locales se manifiestan activos en este renglón, así como las empresas del gobierno: transportes, telecomunicaciones.

La OCDE sugiere, que los componentes de una prestación de servicio sensible a los requerimientos de calidad que busca el cliente son: la transparencia, que consiste en el conocimiento por parte de los usuarios de cómo trabaja la administración, cuáles son sus limitantes, quiénes son los responsables y con qué medios se cuenta en caso de que las cosas no salgan como se propusieron o planearon; la participación del cliente, ya que éstos resientes ser tratados como receptores pasivos de aquéllos "programas" del gobierno; satisfacción de los requerimientos del cliente; en la medida que sea posible, se debe ofrecer a los clientes servicios que correspondan a su situación en particular.

Los servicios del tipo "unitalla para todos" ya no son apropiados ni necesarios, toda vez que la flexibilidad del sector público permite que se pueda hacer coincidir a los servicios con los requerimientos; accesibilidad, los clientes deben tener facilidad de acceso físico a la administración a horas convenientes y se les debe ofrecer información en lenguaje simple y llano.

En todo gobierno, se reconoce que para lograr un mayor acercamiento al cliente, se requiere de un cambio cultural significativo en la manera de operar de las organizaciones de servicios públicos.

Se requiere de capacidad para el cambio; los empleados y los directamente prestadores del servicio deben estar capacitados e incentivados para ofrecer lo mejor, ya que éste personal, que se encuentra en contacto directo con el cliente, es la pieza clave para el éxito de los programas y las políticas implementadas para este fin.

La capacidad de lograr ese cambio, difiere de un país a otro, dependiendo de factores tales como el liderazgo político y administrativo, la intensidad de las presiones externas y al interior de las organizaciones, así como el nivel de entendimiento de los objetivos de administración de los servicios en general.

La calidad en los servicios derivados de políticas públicas, también considera la cuestión del grado de libertad que se le da a una dependencia de servicios en la toma de decisiones sobre el nivel y tipo de servicios, en comparación con las decisiones que se toman al centro del gobierno.

Al respecto, algunos países han descubierto la utilidad de hacer una división clara entre las decisiones que establecen las políticas de qué es lo que debe suministrarse (que son tomadas por el encargado de formular las políticas y que reflejan el resultado deseado del servicio), y las decisiones gerenciales acerca de cómo debe ser suministrado el servicio (que son tomadas por el prestador del servicio).

En este mismo orden de ideas, vale la pena referir algunos conceptos que dan sentido al proceso de evaluación de la calidad de las políticas públicas, y que referimos en las propuestas finales de la tesis, tales conceptos son: la Eficiencia, que se refiere al logro de los objetivos planteados al inicio de la política, con el mínimo costo; la Eficacia, entendida como la capacidad de concretar las metas programadas en los tiempos programados; la Efectividad, que se entiende como la consecución de los efectos deseados por la política; la Equidad, que tiene que ver con la preocupación por las situaciones de desigualdad social en cuanto al acceso de los servicios; y también la Pertinencia, entendida como la capacidad de responder satisfactoriamente a las necesidades y demandas sociales.

De igual forma, para evaluar la calidad de una política pública o un programa, una de las herramientas que puede ser utilizada para estos aspectos es la *Administración de Calidad Total (TQM)*, enfocada a una continua evaluación y

mejoramiento de todos los procesos al interior de las instituciones, en términos de su contribución a un mejor desempeño. Otra herramienta relacionada con el mejoramiento de la calidad del servicio es la *Certificación*, en términos de las normas de calidad en el servicio, como son las de la serie ISO-9000 y otras.

Para este último caso, la ventaja de una certificación es que un tercero externo y neutral fija requerimientos (demandas) impuestas a los sistemas de manejo de la calidad de las organizaciones, y supervisa el cumplimiento con dichos requerimientos, dando credibilidad al sistema.

Otra herramienta puede ser el *Rediseño del Proceso*, que se enfoca en una innovación de procesos y reducción de costos al determinar las normas de servicio; la experimentación a pequeña escala con nuevos métodos de prestación del servicio, es decir, proyectos piloto, clara división de las funciones de prestación de servicios y formulación de políticas.

Todas estas herramientas, tienen su utilidad y limitaciones, dependiendo del servicio en cuestión, el contexto estructural, organizacional y político en el cual se utilizan y el manejo de los conocimientos práctico para adaptarlos a circunstancias específicas.

Lo cierto es que un indicador real del éxito de las iniciativas de calidad en el servicio es si efectivamente están elevando las normas de prestación de los servicios.

Las percepciones de los clientes acerca de si la calidad del servicio ha mejorado o no, son variadas, pero pueden reflejar el impacto de los recortes en servicios que se han efectuado por razones principalmente presupuestales.

2.3 Consideraciones al final del Capítulo II

Podemos retomar de la información detallada en los apartados que conforman este capítulo, los siguientes elementos para sustentar la investigación en torno al panorama mundial de la política pública asistencial:

Las iniciativas de servicios de asistencia alimentaria, plantean cuestiones fundamentales acerca de la relación entre el Estado y el ciudadano, o el gobierno y la sociedad, esto es, la "responsabilidad" de los gobiernos por atender las demandas de los ciudadanos en desventaja social.

El enfoque mundial presentado en el desarrollo del capítulo II, se orienta generalmente a la prestación de servicios representada por accesibilidad, oportunidad, precisión, disponibilidad presupuestal etc., que refleja el impacto inmediato sobre el beneficiario, incluyendo también, la retroalimentación del posible beneficiario o cliente, acerca de la calidad de los resultados.

En éste ámbito, algunos países están a la vanguardia; tal es el caso de Bélgica, Francia, Portugal, y el Reino Unido, quienes han puesto en marcha iniciativas centralistas importantes, a través de proyectos de ley, impulsados en muchos casos por políticos, y en algunos casos, como en los Estados Unidos, a través de declaraciones de normas de servicio por mandato, instrumentadas por organizaciones individuales del sector público.

La importancia de la información presentada en el capítulo II para el desarrollo de la tesis, radica en el hecho de que podemos asegurar, que dependiendo del enfoque que se de al asunto sobre la calidad del servicio asistencial, es posible examinar el fundamento de cada uno de los programas y políticas existentes, y considerar así la posibilidad de rediseñar los procesos mediante los cuales se presentan estos servicios y poder adecuarlos al entorno particular de que se trate.

En este sentido, se desarrolla el enfoque clínico de evaluación, para analizar la política social de la cual derivan los programas alimentarios y la calidad de servicios de este tipo, que desarrolla el DIF, y que se desarrollan ampliamente en los siguientes capítulos de la tesis.

CAPITULO III

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA ASISTENCIAL EN MÉXICO.

En el presente capítulo, se abordarán temas relacionados con la política pública desarrollada en algunas economías, lo cual implica formas específicas del comportamiento de las sociedades y del qué hacer del gobierno; por ello, el planteamiento de esta parte de la investigación, considera la importancia de la evaluación, en el sentido de que ésta permite la toma de decisiones, mejora el ciclo de la intervención y permite a los hacedores de las políticas públicas, mejorar, eliminar o implantar programas de calidad.

En el desarrollo del Capítulo III, también se incluyen algunos conceptos relacionados con la calidad de servicios públicos alimentarios, con el propósito de analizar las características que deben de tener éstos para el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron puestos en operación, haciendo especial énfasis en el estudio del caso de México, durante el período 1999-2000.

Es importante destacar que actualmente existen diversos enfoques y criterios para evaluar las acciones del gobierno en la implementación y operación de sus políticas; estos instrumentos permiten apreciar los efectos políticos, económicos y sociales generados por la intervención gubernamental.

Al efectuar el estudio de evolución de los programas alimentarios operados por el Sistema DIF, se analiza con el enfoque clínico de evaluación de políticas públicas, el hecho de que algunos criterios de evaluación son definidos a partir de las metas propuestas por los diseñadores de la política en cuestión.

Se destaca el hecho de que éste enfoque busca la explicación de los efectos, partiendo de los objetivos de la política y al observar los resultados, se intenta

explicar porqué algunos objetivos no se lograron y el porqué de algunas consecuencias inesperadas en el caso de que se presenten. (Arroyo, 2004).

De igual manera, el contenido de este capítulo dará a la investigación los elementos básicos indispensables para establecer algunos criterios de interpretación sobre como se desarrollan estas cuestiones en México y, finalmente proporcionaran algunos parámetros para establecer comparaciones entre las acciones que en materia de Política Pública alimentaria llevan a cabo los Estados Modernos.

3.1 Calidad en la aplicación de Políticas Públicas Alimentarias

Actualmente, políticas e instituciones, especialmente aquellas vinculadas con problemáticas sociales de primer orden, se encuentran ante el desafío de modificar su estructura, modelos y estilos de trabajo, para dar paso a enfoques de apertura, que proyecten e incrementen potencialidades y recursos, a partir de incorporar a los sectores rezagados en el diseño, ejecución y evaluación de acciones y líneas de trabajo encaminadas a su beneficio.

Algunos países, consideran en sus políticas, que la educación debería ser un elemento clave de toda política orientada a combatir la pobreza, la dependencia, la degradación ambiental, el crecimiento demográfico y otros factores que a menudo son causa directa del hambre (Estudios del Banco Mundial, 2000). En el mismo contexto, la seguridad alimentaria, es una de las partes más sensibles de las políticas públicas que manejan los gobiernos, ya que, el establecimiento de lineamientos y estrategias para asegurar los medios de vida de la población de sus áreas de influencia, ya sea en las zonas urbanas como rurales pueden resultar complicadas.

Una organización general que abarca todos los aspectos populares en ésta materia, desarrolla, en un plano nacional, una labor de presión pública.

Las políticas que en muchos países se tradujeron en más alimentos, redes de servicios básicos y de seguridad social, en los decenios de 1970, desaparecieron en la época del ajuste estructural y de presupuestos austeros del decenio de 1980. Los precios de los alimentos han aumentado considerablemente en muchos de los principales centros urbanos del mundo, los empleos en la administración pública son más escasos y los empleos remunerados del sector no estructurado, son ahora una fuente importante de medios de vida.

La proporción de los problemas derivados de políticas públicas en materia alimentaria en el mundo, más bien en el área urbana que en la rural, también están sobrepasando los límites.

Como ejemplo, podemos mencionar, que según cifras de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2005, la mitad de la población será urbana y para el año 2025 representará las tres quintas partes de los habitantes de todo el mundo. Se calcula que el 31 por ciento de los Hogares en Tegucigalpa, y 19 por ciento en Addis Abeba no tienen cocina para cocinar, y, porcentajes mucho más elevados, no tienen acceso a agua saludable llevada por tuberías. (Informe, UNICEF 2000).

El problema de la desnutrición normalmente es el resultado de la combinación de una ingesta alimentaria inadecuada y una infección. En los niños, la desnutrición es sinónimo de deficiencias en el crecimiento, ya que los niños desnutridos tienen una estatura y un peso menores de lo que deberían tener atendiendo a su edad.

Para conseguir una medida rápida de la desnutrición en una población, debe medirse y pesarse a los niños y compararse después los resultados con los de la "población de referencia", de la que se sabe que ha crecido correctamente. Pesarse

y medir la estatura son las formas más comunes de evaluar la desnutrición en la población. (Fuentes, 1998)

A pesar de que todavía muchos se refieren a los defectos del crecimiento como "desnutrición proteico-energética", se admite actualmente que los defectos del crecimiento en los niños se deben no sólo a la carencia de proteínas y alimentos energéticos, sino también a una ingesta inadecuada de minerales vitales (como hierro, zinc y yodo) y vitaminas (como la vitamina A) y, a menudo, también de ácidos grasos esenciales.

Todos los minerales que el cuerpo necesita —por ejemplo, calcio, fósforo, hierro, zinc, yodo, sodio, potasio y magnesio— deben estar presentes o bien en la comida que ingerimos o bien en los suplementos de la dieta.

Aunque los micronutrientes se necesitan a cualquier edad, los efectos de una ingesta inadecuada son especialmente graves durante las épocas de crecimiento intenso, embarazo, primera infancia y lactancia. Cada día aprendemos algo nuevo sobre la importancia de los nutrientes en el desarrollo físico y cognoscitivo del niño.

A pesar de que la desnutrición moderada ampliamente extendida puede no resultar obvia a menos de que se someta a los niños a sesiones de pesaje y vigilancia del crecimiento, algunos niños gravemente desnutridos desarrollan síntomas clínicos que pueden ser fácilmente observables, a saber, la consunción grave (o marasmo) y el síndrome conocido como *kwashiorkor*, que se acompaña de cambios en la piel y el cabello e hinchazón de los brazos y las piernas.

A pesar de que el asunto se ha investigado durante años, las razones por las que unos niños desarrollan *kwashiorkor*, siguen siendo un misterio. Lo que está claro es que, de no tratarse, los niños que presentan cualquiera de esos cuadros clínicos tienen grandes posibilidades de morir de desnutrición severa, y que tanto

el kwashiorkor como el marasmo pueden prevenirse asegurando una ingesta adecuada de alimentos nutritivos y evitando las infecciones reiteradas.

También son causa de muerte formas menos graves de desnutrición, sobre todo porque debilitan la resistencia del niño frente a las infecciones.

La Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990 estableció que las carencias de tres micronutrientes —hierro, yodo y vitamina A— son especialmente frecuentes y que constituyen un problema grave para los niños y las mujeres de los países en vías de desarrollo. Recientemente, el conocimiento que se tiene de la frecuencia y la importancia del zinc en el crecimiento y el desarrollo del niño ha hecho que se incluya también este mineral en la lista. La deficiencia de vitamina D se considera ahora un problema de primer orden entre la infancia de países en desarrollo como Mongolia, las zonas septentrionales de China y algunos países de la Comunidad de Estados Independientes, que tienen largos inviernos.

Una vez señalados los aspectos microbiológicos del tema alimentario, se continúa el estudio, ahora considerando el caso de la intervención de las sociedades públicas-privadas en programas de bienestar tales como:

Vales de Comida: El programa de vales de comida tiene la intención de ayudar a familias de bajos ingresos de los Estados Unidos a tener dietas alimenticiamente adecuadas y económicas. El programa espera que estas familias gasten el 30 % de su propio ingreso contado mensual sobre el alimento, con vales de comida que arreglan la diferencia entre esta cantidad y la cantidad necesaria para una dieta barata pero satisfactoria.

El pago federal del gobierno apoya prácticamente todas las ventajas de vale de comida, pero los Estados (gobiernos locales) tienen la responsabilidad sustancial de la administración.

En 1997, el costo del programa fue de aproximadamente 25 mil millones de dólares y benefició aproximadamente a 23 millones de usuarios cada mes. De 28 millones en 1994 bajó a 20 millones a partir de octubre de 1998 (Departamento de Agricultura, USDA 1998).

Históricamente, los vales de comida eran, literalmente, sellos de papel distribuidos cada mes por el gobierno. El Programa de Vales de comida conferido por mandato que todos los Estados de esa Federación, que inicialmente consistía en cupones de papel, se transforma con las ventajas de la electrónica en el año 2002. (USDA, 1998).

Para octubre de 1998, 33 Estados y el Distrito de Columbia tenían el funcionamiento del sistema EBT (de un extremo al otro del Estado en sólo 27 ciudades), el sistema, consiste en dar a cada beneficiario, como vale de comida, una tarjeta de crédito (como una tarjeta bancaria) con un número de identificación personal; los beneficios son acreditados a la cuenta del beneficiario cada mes.

Cuando un beneficiario compra comestibles, la tarjeta electrónicamente es leída, la cuenta del proveedor acredita la compra, y la cuenta del comprador es cargada en la cuenta del gobierno.

En 1993, Maryland se hizo el primer estado para tener de un extremo al otro del Estado, los beneficios del EBT, TANF, y otras ventajas de ayuda generales, así como pagos para beneficio de los niños (*childsupport*), y todos son incluidos en el programa EBT de Maryland.

Muchos otros Estados también experimentan con los sistemas EBT que unen varios programas de ayuda gubernamentales. Wyoming, por ejemplo, tiene un proyecto piloto al respecto, usa microchip (plástico equipado), "tarjetas inteligentes" para llevar las ventajas de vales de comida, la tarjeta inteligente también lleva la información de la selección temprana y periódica de la asistencia

médica gratuita, el programa de diagnóstico, la Seguridad Social Maternal e Infantil, entre otros servicios públicos asistenciales (Stegman, 1998).

Los beneficiarios han manifestado que les es más conveniente y seguro el sistema del de EBT, ya que no tienen que ir a la oficina encargada a recoger sus vales de comida, si la tarjeta es perdida o robada, esta no puede ser usada por nadie quien no sepa el número de identificación personal, además en estos casos, la tarjeta puede fácilmente ser cancelada y sustituida.

Otro ejemplo lo constituye el estudio de un caso sobre mejoramiento de la calidad en el servicio de programas de asistencia social en Irlanda, describe de qué manera Social Welfare Services Ireland SWS (Servicios de Asistencia Social de Irlanda) por sus siglas en inglés, logró mejoras en la calidad de sus servicios.

Destaca que los niveles alcanzados ofrecen mayor eficiencia y mejoras en el control de pagos, por ejemplo, cambios en la tramitación y duración para las solicitudes, y un mejor cumplimiento por parte de las personas encargadas de proporcionar los servicios, así como cambios administrativos que han tenido un impacto político significativo, permitiendo incluso ampliar los conceptos de la seguridad social en ese país, que ha tomado un poco de las experiencias de otros países como Gran Bretaña, los Estados Unidos y Australia principalmente.

En Irlanda existe un ministerio que en específico se encarga de estos asuntos, lo que le ha permitido planear dentro de la administración pública, los asuntos de injerencia a la asistencia social.

Otros factores que han contribuido a estas reformas, fueron el relativamente tardío inicio de la modernización y el pequeño tamaño de Irlanda, la buena disposición de las organizaciones participantes para destacar sistemas y adaptarse a los cambios; en consecuencia, el cambio se advierte ya como parte de la rutina, y ya no es contemplado como un viraje de una condición deficiente a una mejor.

Los logros obtenidos en el proceso se advierten desde el punto de vista de la *oportunidad*, en donde se observan mejoras significativas en el servicio, ahorros a través de reducir la necesidad del uso de los sistemas de red de seguridad de emergencia; *accesibilidad*, en este sentido, el servicio local en 200 oficinas aumentó a través del acceso en líneas a todos los registros de beneficiarios y solicitudes, un enfoque más integrador, significa que los clientes no tendrán que encontrarse en categorías ellos mismos, desde antes de acercarse a la oficina, *continuidad*, los niveles de servicio se advierten más sólidos y pueden hacer frente a dificultades, por ejemplo las advertidas por no contar con el personal excesivo; *exactitud*, una nueva función para supervisar la exactitud y la calidad, opera un proceso de apelación de rápida tramitación cuando los errores dan como resultado una suspensión indebida de los pagos de prestaciones sociales; *eficacia*, existe un creciente énfasis sobre la eficacia además de la eficiencia y niveles de servicio.

Eficiencia en este contexto, significa un cuidadoso análisis sin interrupción de los efectos de los procedimientos y cambios en las técnicas sobre programas y beneficiarios.

Este programa, buscó colocarse en mejor posición para analizar de una mejor manera, la eficacia en términos de los resultados, lo que se logró a través de una mayor integración con los servicios públicos relacionados y la elaboración de perfiles familiares, los cuales permitieron obtener el efecto agregado o neto de los principales que afectan la medición del ingreso familiar disponible.

En este contexto de modernidad, se señala que las funciones de Política Social, es decir financiamiento diseño, puesta en práctica y control de programas, pueden separarse en partes y algunas de ellas llevarse a cabo por agentes no estatales tales como Organizaciones Civiles y Empresarios. (Duhau, 1997)

La ventaja que se percibe con esta implementación, es que los beneficiarios participan y se incorporan al mercado; por ello, en primer lugar, los nuevos programas incluyen un fuerte contenido de participación ciudadana, de acuerdo con el paradigma democrático liberal y, en segundo lugar, las empresas proporcionan servicios a quienes pueden pagar por ellos. Al incorporarse al mercado, la competencia ocupa un lugar central para encaminarse hacia la eficiencia y la mejora en la calidad de los servicios. (Duhau, 1997).

3.2 El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), su función en materia de Asistencia Alimentaria en México; 1999-2000.

En México, la aplicación de las Políticas Públicas, se remonta al año de 1523, y posteriormente en el año de 1881, se dimensiona para apoyar principalmente a la población infantil, como parte de las acciones de Asistencia Pública.

En 1977 se instituye el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), el cual se integra en el año de 1982 al sector salud, con el propósito de coordinar acciones en materia de alimentación y nutrición infantil, como un programa de ayuda alimentaria directa en el País, y dar así cumplimiento con los principios de la política pública asistencial del gobierno federal.

La alimentación es un requerimiento básico para la vida y el desarrollo de sociedades e individuos. Sin embargo, aun cuando la producción mundial de alimentos es superior al incremento demográfico, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO) estima que casi 830 millones de personas en el mundo y 60 millones en América Latina y el Caribe padecen desnutrición crónica y hambre.

Para contrarrestar esta desigualdad, los gobiernos participantes en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación efectuada en Italia en 1996, establecieron y

suscribieron un conjunto de compromisos relativos a la seguridad alimentaria mundial.

Estos acuerdos conocidos también como "Declaración de Roma", convalidan el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre y a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos y confirman el deber de los gobiernos en cuanto al diseño y aplicación de políticas que tengan como objetivo erradicar la pobreza y la desigualdad, a fin de mejorar para todos, en todo momento el acceso físico y económico de alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inofensivos para la salud.

Para dar viabilidad a estos compromisos, la Cumbre Mundial sobre Alimentación, convino un plan de acción donde se establece que cada país podrá adoptar una estrategia de acuerdo con sus recursos y capacidades para alcanzar sus propios objetivos y, al mismo tiempo, cooperar en el plano regional e internacional para buscar soluciones colectivas a los problemas mundiales de seguridad alimentaria.

Así mismo, el Plan de Acción destaca en sus bases para la acción, la importancia del fomento a la solidaridad nacional y la igualdad para todos, a todos niveles en la vida social, económica y política, especialmente a lo que respecta a los grupos y personas vulnerables.

En este sentido, las bases para la acción, recomiendan incluir en el diseño de políticas, planes y programas nacionales, regionales y locales, tres finalidades básicas:

Primero: Hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria, satisfagan sus necesidades alimentarias y nutricionales y prestar asistencia a quienes no están en condiciones de hacerlo.

Segunda: Conceder especial atención a promover y proteger los intereses y necesidades de los niños y las niñas en los programas de seguridad alimentaria, de conformidad con lo estipulado por la cumbre mundial a favor de la infancia, realizada en Nueva York en 1990.

Tercera: Estimular la organización social y económica de la población rural, de modo que los habitantes de este medio intervengan activamente en la adopción de decisiones, la vigilancia y la evaluación de la calidad de los programas alimentarios.

En México, la orientación de las tareas de gobierno con respecto a la asistencia social y a los compromisos ya mencionados, se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que asigna al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), la responsabilidad de normar, articular y coordinar un conjunto de tareas en el ámbito de la salud comunitaria, a partir de la Asistencia Alimentaria directa a grupos: de alta vulnerabilidad, en condiciones de pobreza extrema y con mayor desventaja económica y social, con éste enfoque, el DIF Nacional reforzó su carácter normativo y actualizó sus funciones.

Los cambios realizados y los nuevos esquemas de organización cuyo marco normativo es el Estatuto Orgánico, publicado por el Diario Oficial de la Federación, el 1 de junio de 1999, otorgan a la Subdirección General de Atención a Población Vulnerable y a la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario, la facultad de establecer las políticas, normas y lineamientos para la operación y evaluación de los programas alimentarios de la institución.

El proceso de reordenación institucional llevado a cabo durante la administración 1999, tuvo como objetivo principal, la modernización del organismo, bajo el concepto de Asistencia Social que permitiera identificar plenamente los espacios de competencia y atribuciones de cada uno de los niveles que la integran; superar los esquemas tradicionales de apoyo a grupos y personas en situación de

vulnerabilidad; vinculando a una perspectiva más amplia de desarrollo social, acorde con las prioridades del país.

Con base en lo anteriormente citado, vale hacer referencia a algunos datos correspondientes a México (1997) incluidos en el Informe sobre Desarrollo Humano 1999, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

- La tasa anual de mortalidad en lactantes es de 29 por cada mil nacidos vivos.
- Dicha tasa es mayor en menores de 5 años, con 35 de cada mil.
- El 7% de los nacimientos presenta bajo peso al nacer (menos de 2.500 kgs).
- El 14% de los niños no llega al quinto grado de primaria.

Realidades todas estas, vinculadas a la marginación y a una de sus expresiones: la desnutrición.

En éste sentido, cabe hacer un paréntesis para comentar que la reforma del DIF en el periodo que se menciona, pretendió consolidar un esquema de operación eminentemente federalista, por lo que habremos de analizar el esquema de planeación y distribución de los recursos para saber si correspondieron plenamente a las prioridades locales.

Como ejemplo de lo anterior, cabe señalar que de los 2,419 municipios que integran el país, al cierre del ejercicio 1999, se reporta la atención con desayunos de 1910 y de los 904 municipios que resultan de sumar 657 con alta marginación y 247 con muy alta marginación, según clasificación del Consejo Nacional de Población, únicamente se atiende con desayuno el 47% (SNDIF, reporte 1999).

3.3 Alcances de las Políticas Alimentarias en México

En el ámbito de las facultades del Sistema Nacional DIF, enmarcadas en la Ley General de Salud; Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; Ley Orgánica de la Administración Pública; así como el Estatuto Orgánico del SNDIF, los lineamientos para la operación de programas alimentarios asistenciales, comprenden los tres niveles de actuación: nacional, estatal y municipal, y delimitan las responsabilidades generales de cada uno con relación a los programas de asistencia alimentaria PRA, PASAF y COPUSI (SNDIF;2000)

En México, es competencia del SNDIF, establecer y actualizar las normas, lineamientos y prioridades de política asistencial para su observancia por el conjunto del Sistema DIF; la regulación de la prestación de los servicios asistenciales y la concertación, promoción e inducción de acciones que en la materia realizan las instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional.

Estas atribuciones comprenden aspectos como: La planeación, organización, dirección y control del desarrollo general de las funciones en materia de asistencia alimentaria y desarrollo familiar; el establecimiento de políticas, estrategias y programas en materia de asistencia alimentaria, desarrollo familiar y comunitario; la promoción y dirección de estudios, investigaciones; la concertación y coordinación de programas bajo su responsabilidad con los sistemas estatales y municipales para el desarrollo integral de la familia; la participación en la coordinación con instituciones públicas, privadas y sociales en programas asistenciales en materia alimentaria y de desarrollo familiar y comunitario; el impulso a la organización social y comunitaria para la ejecución de programas de asistencia social, entre otras.

3.4 Planeación de las Políticas Alimentarias en México

Los recursos correspondientes a los programas alimentarios, se ubican en el fondo VI Asistencia Social (Aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipales) del Ramo 33, que los destina exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares y apoyos alimentarios, y su aplicación se norma por la Ley de Coordinación Fiscal en cuyos artículos 40 y 46 se establece que las aportaciones a que hace referencia, serán administrados y ejercidos por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, por los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes.

El adecuado uso de los recursos destinados a estos programas en México, así como la oportunidad y equidad de los mismos, es responsabilidad de los Sistemas Estatales DIF, e implica el conocimiento de las condiciones socioeconómicas prevalecientes en los municipios y localidades, para diseñar estrategias y líneas de acción que coadyuven a la satisfacción de carencias alimentarias en municipios y localidades con alta y muy alta marginación.

En este sentido, El Sistema Nacional DIF, proporciona a los Sistemas Estatales, y estos a su vez a los Sistema Municipales, los aspectos a considerar para la elaboración de diagnósticos socioeconómicos de las comunidades. Por su parte, los Sistemas Municipales envían a los Sistemas Estatales el diagnóstico de las comunidades, un plan anual de trabajo y el padrón de beneficiarios; el Sistema Estatal DIF en coordinación con cada Sistema Municipal, analizan la programación del ejercicio presupuestal.

Con el objeto de optimizar los recursos, otorgar una atención integral y de calidad a los beneficiarios, incrementar metas y mejorar la cobertura de los programas de asistencia alimentaria, los Sistemas Estatales promueven con cada unos de sus municipios prioritarios, la firma de un convenio de colaboración anual, mediante el cual se establecen los compromisos y aportaciones de ambas partes, para el

adecuado funcionamiento y consolidación de los programas alimentarios, ambas instancias identifican las localidades que requieren de asistencia alimentaria, privilegiando la atención de aquéllas donde se presenten los mayores índices de marginación, mortalidad infantil y desnutrición e incorporan los estudios elaborados en la entidad que les apoyen en dicha actividad.

Los Sistema Estatales, coordinan las acciones de diagnóstico y atención alimentaria oportuna en las localidades o comunidades que se encuentren en situación de emergencia.

La selección de beneficiarios se realiza a través de un diagnóstico socioeconómico en las comunidades sujetas de atención por los programas PRA, PASAF y COPUSI, y un censo de peso y talla entre la población beneficiada (niños y niñas), del programa de desayunos cuya información será analizada de manera conjunta con el SEDIF para determinar a la población en riesgo o desnutrida a beneficiar.

Bajo la tesis de que el eje de la política de asistencia alimentaria a la población en México en el período 1999-2000, buscó desplegar una masa de apoyos adicionales y compensatorios a los grupos más necesitados y en condiciones de pobreza, se instrumentaron los programas alimentarios, como el de Desayunos escolares, el cual pretendió llegar a la cantidad de 4 millones de desayunos diarios para el año 2000, meta que fue alcanzada. (SEDIF; 2000)

La meta de 4 millones de desayunos diarios planeados para el año 2000, se planteó a partir de la reestructuración del programa de desayunos escolares, con base en 6 acciones enunciadas en 1995:

1. *Reconceptualización del programa.* Bajo una concepción integral que asocia las acciones de salud, educación y nutrición; identificando las áreas que demandan mayor atención y construyendo esquemas de crecimiento para evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones.

2. *Reorientación del crecimiento.* El crecimiento del Programa de Desayunos Escolares durante el período considerado, fue gradual y diferenciado en cada uno de los Estados; esto obedeció a los criterios del DIF Nacional de no autorizar recursos del programa hasta que no se observaran los criterios de reorientación y se garantizara el recurso financiero por parte del estado que permitiera complementar el desayuno.

3. *Concertación con los Estados.* El compromiso del Gobierno Federal consistió en promover la descentralización y la desconcentración administrativa para brindar servicios de mayor calidad a la sociedad. El programa de Desayunos Escolares se estructuró propiciando el acercamiento y la cooperación entre los gobiernos federal, estatal y municipal; se desconcentraron los recursos y se tomó la decisión de ofertar la aportación que hacía el DIF Nacional en desayunos a partir de dos modalidades: en efectivo o en especie. Todo esto se operó bajo el esquema de corresponsabilidad que permitió la presencia de recursos estatales y de otras fuentes en la estrategia de los desayunos del DIF.

4. *Reordenamiento estratégico de los programas DIF factibles de vincular con el Programa de desayunos.* Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa de Desayunos Escolares se convirtió en eje de los programas alimentarios del DIF, articulando los programas de Cocinas Populares; Despensas Familiares; Huertos Familiares y Orientación Nutricional.

Se puso en marcha además una estrategia de participación comunitaria a través de la Red Móvil del DIF, encargada de fomentar la creación de Cocinas Comunitarias y/o escolares.

La Red Móvil está formada por promotores comunitarios y busca llevar acciones del DIF a las poblaciones más remotas y marginadas del país, para aplicar los programas con apoyo de las comunidades y con respeto a sus valores y formas tradicionales de organización. Entre las acciones de la Red Móvil se promueve la

siembra de huertos y granjas familiares, el mejoramiento de las viviendas, la reforestación; también apoya diferentes acciones en los ámbitos de la salud y la educación. La red móvil se convierte en una unidad promocional de los programas de asistencia social y de canalización de los diferentes problemas individuales y comunales que demandan el apoyo urgente de acciones compensatorias.

Lo anterior dio como resultado que el desayuno DIF se desenvuelva en dos vertientes: el desayuno escolar propiamente dicho (desayuno frío) y el desayuno comunitario (desayuno caliente), división realizada a través de la integración del programa de Desayunos con el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias, y el Programa de cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales.

En el Programa de Desayunos calientes participa la comunidad (madres de familia), quienes en forma organizada preparan los alimentos en cocinas escolares o comunitarias, dicho desayuno se caracteriza por integrar alimentos regionales y preparaciones tradicionales que tienen aceptación entre los niños beneficiados, así como el rescate y respeto de la cultura alimentaria de las regiones.

El desayuno caliente es una combinación de alimentos que se preparan mediante una cocción previa al consumo y proporcionaron para 1999 de un 20.81% a un 57.87% de la recomendación diaria de energía para el grupo de escolares y de un 25.05% a un 75.42% para los preescolares; constituye una estrategia caracterizada por la participación comunitaria e incluye la aportación de alimentos perecederos proporcionados por la propia comunidad. A partir de julio de 1998, se disponía de mil 664 menús en esta modalidad. El aporte calórico varía de 312.85 a 682.81 kilocalorías por desayuno. (SNDP, 1998).

En el caso de los desayunos fríos se trata de un modelo que se integra por alimentos procesados y de larga vida de anaquel, cuya distribución se facilita en las zonas urbano marginales de mayor densidad poblacional.

Es pertinente señalar que esta modalidad no limita la participación comunitaria ya que se ha involucrado a los padres de familia y los maestros para contribuir en el control y vigilancia de la operación.

El desayuno frío en 1999 proporcionaba de un 16.38% a un 29.46% de la recomendación diaria de energía para el grupo de escolares y de un 20.52% a un 41.32% para los preescolares.

Los alimentos que componen el desayuno frío varían de acuerdo con lo establecido por cada Sistema Estatal DIF, los hábitos alimentarios locales y el proceso de licitación para la adquisición de alimentos.

Se dispone de un registro de 94 menús en esta modalidad; de manera general se integran por 200 o 250 mililitros de leche ultrapasteurizada, una galleta o pan y en ocasiones un postre o una fruta de temporada. El aporte calórico varía de 256.5 a 515.6 kilocalorías por desayuno.

5. *Cambio cualitativo.* Se ha dado en distintas vertientes:

a). Desayuno comunitario. A partir de 1995 se estableció este tipo de desayuno como una prioridad.

b). Desayuno frío. El modelo de desayuno integrado se conserva como estrategia de atención a la población escolar. 3. Vigilancia del estado nutricional en 28 entidades federativas. Para 1999 prevalecieron las mismas condiciones y políticas por parte del DIF Nacional y los Estados.

6. *Acciones concertadas con otras instituciones.* Con el IMSS, se actuó en 17 entidades federativas para evaluar el estado nutricional de la población infantil en situación de riesgo; en coordinación con el CONAFE, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y los Sistemas Estatales DIF se llevó a cabo el tercer "Censo Nacional de Talla", en el año de 1999, el cual tuvo como objetivo principal,

el seguimiento a los compromisos contraídos por nuestro País en la Cumbre Mundial de la Infancia, de medir y evaluar los impactos y la calidad de los programas alimentarios, así como institucionalizar las acciones para la planeación de acciones para el control de la desnutrición infantil. México es el quinceavo país del mundo que efectúa el Censo Nacional de Talla. (Duval, 1999).

Mediante las acciones referidas, se alcanzaron avances significativos en la prestación de servicios asistenciales alimentarios que contribuyeron a mejorar la calidad de los programas, entre éstos se encuentran: el fortalecimiento de los desayunos, uno de los principales instrumentos de la asistencia social; mayor racionalidad en la distribución de los apoyos; se incentivó la integración de las acciones de distintos niveles de gobierno; se afianzó una lógica interinstitucional en las acciones asistenciales alimentarias; se propició la participación e integración social comunitaria a partir del esquema de los desayunos escolares.

Derivado de la fiscalización y reorientación de las zonas de atención, el programa tiene presencia en toda la república, abarcando en la actualidad 14 934 localidades en beneficio de 13 563 escuelas primarias, 9 922 jardines de niños, 1 061 centros educativos CONAFE y 207 escuelas de educación especial (SNDIF, 2000)

Los apuntes sobre la calidad de los servicios y la capacidad de cobertura son múltiples y diversos en este sentido, y para ello hacemos referencia al estudio del caso, en el cual, durante el periodo de estudio, alrededor de 4 millones de niños y niñas desayunaron diariamente en escuelas y comunidades con recursos aportados por la federación y las entidades federativas en 1999, como resultado del ejercicio de aplicar su política pública asistencial.

En esa lógica, es importante señalar que son múltiples las áreas del gobierno federal cuyo cometido radica en beneficiar a la población; el hecho que cada cien pesos de presupuesto a nivel nacional se gasten en 54 en lo social, manifiesta uno

de los núcleos duros de la reforma del Estado Mexicano; pero esto no asegura sin embargo, que se cubra lo necesario, menos aún lo suficiente.

Un Estado grande, rico, propietario e ineficiente en la generación de bienes privados puede generar males públicos., por lo que es preciso emprender la defensa del Estado con nuevas coordenadas de entendimiento, de rigor en el manejo de los datos y responsabilidad en el análisis de su peso específico en lo social.

El Estado mexicano no está desmantelado, en la práctica se desplazaron burocracias políticas costosas para la población, se dimensionó el sector paraestatal y se fijaron nuevos criterios de eficiencia para las empresas públicas, que son pilares para el desarrollo nacional.

Es importante considerar en este análisis la temática social, porque el discurso político y el discurso ideológico no necesariamente traducen el hecho político, y menos aún la racionalidad estratégica en la toma de decisiones y en la puesta en práctica de las políticas públicas.

Al igual que el Programa de Raciones Alimentarias, el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF) inició una etapa de mejoramiento de sus servicios. El programa consiste en apoyar a las familias con una despensa, que en 1996 constaba de 2 productos básicos (maíz y frijol) y para 1999, ya se duplicaba en productos.

La despensa consiste en la dotación mensual de alimentos básicos asignados a una familia con miembros vulnerables. Con base a las líneas de integralidad propuestas para la reforma de DIF en algunos sistemas estatales, los alimentos de las despensas se incorporan a la modalidad de desayuno caliente. Las despensas aportaban en 1999 entre 10 785 a 70 482 kilocalorías.

Por medio del Programa de Cocinas Populares se reorientaron acciones y se brindó en 1999, ayuda a zonas rurales e indígenas, mejorando los equipos y adecuándose a las condiciones geográficas, atendiendo a su objetivo de brindar apoyo alimentario a bajo costo a población abierta. Una cocina popular consiste en la instalación de cocinas colectivas en zonas populares y rurales, con el objetivo de ofrecer menús a bajo costo y acorde a una dieta recomendable. En esta tarea la participación directa de las comunidades resulta imprescindible, al DIF le corresponde suministrar equipo, asesoría técnica y orientación sobre nutrición.

Para el logro de una mayor efectividad al aplicar los programas alimentarios, el DIF proyectó vincularlos con los programas de salud dirigidos a niños de cuatro y menos años y con los programas de educación de educación inicial.

3.5 Aseguramiento de la Calidad

Es compromiso y responsabilidad del Sistema Estatal DIF en cada región, garantizar que todos los alimentos que sean distribuidos a las comunidades están en buenas condiciones para su consumo en el momento de la entrega al beneficiario, asegurando su buen manejo; por lo que deben observar y hacer cumplir las normas establecidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1999-2000), en materia de alimentos, su calidad, higiene, producción, envasado, etiquetado (indicando número de lote, fecha de caducidad, gramaje, composición, presencia de aditivos; residuos de plaguicidas, metales pesados y otros contaminantes), así como de su almacenamiento y distribución, para que se conserven adecuadamente y lleguen a los beneficiarios en óptimo estado de calidad y cantidad.

Para ello, cada DIF estatal debe recabar de sus almacenes o de las comunidades beneficiadas, con base en los lineamientos establecidos por el Sistema Nacional DIF, muestras de los productos y monitorear los servicios, para verificar que

cumplan con las especificaciones señaladas en las bases de licitación para su adquisición.

Así también, se complementan estas acciones para lograr eficientes estándares de calidad en los servicios y los productos que se otorgan a través las políticas de bienestar público, con acciones de seguimiento de los programas específicos, lo cual permite medir su eficacia, eficiencia, pertinencia e impacto.

En este sentido, los sistemas estatales DIF, diseñan, establecen y actualizan procedimientos de seguimiento y verificación permanente de las acciones que realizan, a fin de conocer sus logros, avances o desviaciones, y en caso necesario, buscar alternativas para la solución de los problemas que afecten el cumplimiento de las metas propuestas, de manera conjunta con los sistemas municipales y el sistema nacional, así como de detección de necesidades de capacitación y asesoría del personal responsable y operativo.

De igual forma, el acopio, procesamiento, análisis y difusión de la información concerniente a la operación y avance de los programas alimentarios en el país, es indispensable para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento de sus objetivos y evaluación de resultados.

En este sentido, el sistema nacional establece los criterios y pasos a seguir para la operación de redes de información que le permitan unificar criterios con los sistemas estatales, además de cumplir con los indicadores de gestión y estratégicos requeridos por la SECODAM y la SHCP.

3.6 Consideraciones al final del Capítulo III

Las evaluaciones forman parte del ciclo de las políticas públicas, el contenido mismo de la evaluación, su propio juicio de valor final, poseen un componente de

carácter político y en la mayoría de los casos constituye un instrumento para beneficiar o criticar un programa en particular.

En éste Capítulo, se hace referencia al caso de políticas públicas asistenciales en algunos países, cuya publicación de las normas de servicio, representando la calidad del los mismos, consideran algunos elementos como la oportunidad, accesibilidad, precisión, etc., que los beneficiarios esperan recibir, y que son contempladas como una aportación para mejorar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Se señala también en este Capítulo, el grado en el cual los objetivos de servicios de calidad se cuantifican y se les da publicidad, y en el que se contrasta y reporta el rendimiento real contra las metas fijadas, que varían de un país a otro, y se plantea el caso de México, al detallar los Programas alimentarios asistenciales que opera el Sistema DIF.

Ponemos de manifiesto también que la evaluación de los resultados de los programas alimentarios asistenciales en este caso, puede darse a través de indicadores tales como la eficacia, efectividad y eficiencia, y que estos parámetros permiten evaluar el desempeño de los componentes del programa.

En el desarrollo de los apartados del capítulo, se menciona que un enfoque sobre la calidad en el servicio, brinda la oportunidad de reexaminar el fundamento mismo de los programas y políticas existentes, y considerar la posibilidad de rediseñar los procesos mediante los cuales se están prestando los servicios.

En este sentido, el criterio utilizado para la evaluación de la Política Pública Alimentaria Asistencial del caso investigado, se apega a los criterios del enfoque clínico al considerar criterios de evaluación cualitativos, definidos a partir de las metas propuestas y el registro de las consecuencias de la intervención estatal.

Este enfoque permite analizar lo que se busca modificar con el establecimiento de la Política; así mismo identifica las diferencias entre el verdadero objetivo del programa y el que se busca obtener en su operación, para qué, como se plasma en el contenido del presente capítulo, a través de la interpretación práctica, conocer las causas de las variaciones y resultados a fin de evitarlas en lo futuro.

Se señala también, que de acuerdo con los parámetros utilizados para llevar a cabo la evaluación de la calidad de las políticas públicas alimentarias, en este caso del Sistema DIF, podemos hablar de un análisis de resultados, ya que se establece un contexto general, para posteriormente establecer comparaciones entre los objetivos y las reacciones, con el propósito de llegar a la toma de decisiones mas cercana a la realidad, y en este sentido, poder a la vez evaluar y perfeccionar los programas de intervención social, que para el estudio del caso de esta investigación, se refiere a los programas alimentarios asistenciales.

CAPITULO IV

POLITICA PUBLICA ALIMENTARIA APLICADA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, A TRAVES DEL SISTEMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, EN EL BIENIO 1999-2000.

Si bien la evaluación responde a cada etapa del programa que se analiza, tenemos entonces que la operación de los programas derivados de la política en práctica, conlleva a una valoración sistemática y periódica, no solo de la operación misma, sino también de la cobertura y administración del mismo. En este sentido, y teniendo como antecedentes los capítulos referidos a la planeación de la política alimentaria en México y cuestiones sobre aseguramiento de la Calidad, se está en condiciones para presentar en este capítulo, de forma detallada, la operación y alcances de los principales programas alimentarios, que en función de la Política Social vigente en México, se lleva a cabo en el Estado de Quintana Roo, a través del Sistema DIF Estatal.

Esta información nos permitirá tener una visión más clara de los esquemas de funcionamiento de los principales programas alimentarios del DIF Quintana Roo, para analizar sus principales criterios de calidad, en servicios proporcionados a la población beneficiada durante el período de estudio, y partiendo de ello, efectuar la propuesta de implementación que se detalla en las conclusiones de esta tesis.

4.1 Programa de Desayunos Escolares

El programa de desayunos DIF es uno de los más antiguos de la asistencia alimentaria directa, sus antecedentes se remontan a principios de siglo, con la protección de menores en el rubro de desayunos escolares, labor que se interrumpe en el año de 1914 y se retoma en 1929 con la creación de dos instituciones de carácter civil, "La gota de Leche" y la "Asociación de Protección a

la Infancia", esfuerzos pioneros que originaron a su vez, la sucesión de la Asociación Mexicana de Protección a la infancia, el instituto nacional de protección a la infancia; el instituto mexicano de asistencia a la niñez y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (SNDIF, México, 1985)

En Quintana Roo, se funda en el año de 1977, el Instituto de Protección a la Infancia, contando entre sus principales programas asistenciales los de ayuda alimentaria a menores de las escuelas primarias. El 15 de enero de 1985, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, la Ley Orgánica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo, contemplando entre sus principales objetivos, el de impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez quintanarroense.

El objetivo principal de la aplicación de este programa en la entidad, es el de fortalecer la dieta de los menores en edad de preescolar y escolar, que habiten municipios con alta y muy alta marginación principalmente. Municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco, Lázaro Cárdenas y Solidaridad, mediante una ración alimenticia diaria que contenga en su modalidad fría, por lo menos un 20% de las recomendaciones diarias de energía y proteína, y en la modalidad caliente, el 30% de dichas recomendaciones, de acuerdo a la Norma Oficial Mexicana 169-SSA1-1998, para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo. (DIF Quintana Roo, 1999).

En el Estado se otorgan dos modalidades de desayuno escolar; la primera identificada como desayuno frío (PRA) se compone de los siguientes productos: 250 ml. De leche entera de vaca, sin adiciones de grasa vegetal o cualquier otra sustancia que no sea propia de la leche, y una galleta adicionada con vitaminas (30 grs.).

Para el ejercicio 1999-2000, se beneficiaron en la entidad, con esta, modalidad del programa, 24,000 niños diariamente, en municipios prioritarios. (García, 2000)

La población objetivo de ésta modalidad la componen preescolares, de 3 a 5 años, escolares que cursan primero y segundo grados de primaria; así como menores identificados con desnutrición o riesgo de desnutrición.

Por otro lado, la variedad denominada caliente se integra con alimentos perecederos y se elabora en desayunadores o cocinas escolares y comunitarias, con la participación de madres de familia, maestros y otros miembros de la comunidad. Durante el periodo que se estudia, se beneficiaron en la entidad, 12,000 escolares diariamente, en los cinco municipios prioritarios. (García, 2000). La población objetivo de esta modalidad la componen: menores que reciben educación preescolar y primaria en sus primeros grados.

La integración de este desayuno debe contener como mínimo: 250 ml. de leche entera de vaca, una ración de platillo fuerte (cereales combinados con leguminosas, verduras, sardina, atún, huevo, harina de maíz, y de trigo, fruta, etc.)

Señalando el esquema general de Operación de este programa alimentario, tenemos que, el Sistema DIF Quintana Roo, elabora y presenta un programa de trabajo (1999-2000), para la aplicación de los recursos considerando las estrategias de apoyo a éste, con la estructura siguiente:

- Justificación
- Objetivos generales y específicos
- Metodología utilizada para la identificación de las zonas a beneficiar
- Universo de atención especificando los municipios y comunidades a atender
- Padrón de beneficiarios como resultado de la operación del peso y/o talla, así como del estudio socioeconómico
- Metas
- Recursos humanos y materiales

- Recursos financieros, precisando las diferentes fuentes de financiamiento al programa
- Acciones de integralidad
- Programas de capacitación para la profesionalización del personal responsable y operativo del programa
- Calendarización de acciones de seguimiento y supervisión
- Diagnóstico y seguimiento de la condición nutricia de los beneficiarios, con base a los lineamientos que emite la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario del sistema nacional DIF.

Una vez notificado el presupuesto de la federación y la meta diaria a cubrir durante el ejercicio, el DIF Quintana Roo, es responsable del cumplimiento de la meta autorizada para la entidad, misma que se reporta mensualmente al SNDIF.

En este mismo orden, los sistemas municipales DIF, que en Quintana Roo, son 8, informan al sistema estatal el número de raciones distribuidas por modalidad, localidad y beneficiarios atendidos de manera mensual.

Así también, para efectos de mejorar los servicios que se prestan, el DIF estatal realiza sesiones periódicas de coordinación con los DIF municipales, con el fin de valorar también los avances en todos los niveles operativos del programa, así como para decidir las medidas conducentes para la consecución de los objetivos y analizar los avances cualitativos y cuantitativos de las metas establecidas en el ejercicio.

4.2 Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF)

En Quintana Roo, el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF), inicia su operación en el año de 1994, a nivel nacional, se instituye en 1983 a partir del convenio celebrado entre la Agencia Internacional para el

Desarrollo y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, conforme a los reglamentos de la sección 416 del convenio de agricultura de los Estados Unidos, efectuado en 1949. (Fuentes, 1995).

El programa, como a nivel nacional, tiene como principal objetivo el de proveer de una dotación mensual de alimentos básicos (despensa) a familias con miembros en situación de vulnerabilidad, cuya condición socioeconómica lo requiera, para coadyuvar a su economía y facilitar su desarrollo.

La población objetivo de este programa lo constituyen las familias de los niños y las niñas identificados con desnutrición moderada o severa, así como mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, adultos mayores o discapacitados que se encuentren en situación de marginación. (SNDIF, 2000).

Las estrategias que se siguen en la entidad para la operación de este programa, consisten en la entrega de alimentos (despensas) a los 8 municipios del Estado, y de ahí se distribuyen directamente a los beneficiados en las comunidades, incorporando a estas acciones, otras actividades que promuevan el desarrollo integral a través de la participación y compromiso de los beneficiarios.

Así mismo, con la intención de fomentar que los programas alimentarios giren en una sola vertiente, el Sistema Nacional DIF, a través del programa PASAF, ofrece la alternativa de canalizar las despensas para la elaboración del desayuno caliente, uno de los elementos que ha favorecido el incremento de la cobertura que para el periodo que se estudia fue de 24,095 despensas mensuales, distribuidas en los 8 municipios del Estado, siguiendo el mismo esquema que establece el SNDIF, propiciando además la participación comunitaria, ya que son las madres y padres de familia quienes se encargan de estas funciones; esta opción permite el aprovechamiento de los recursos disponibles en la comunidad, a través de prácticas aplicables a las actividades cotidianas, para dirigir los recursos

a la solución de problemas de salud y alimentación que afectan la calidad de vida de sus habitantes. (García, 2000).

Los productos que integran la despensa PASAF, son acordes con la cultura alimentaria del Estado, tomando en cuenta las recomendaciones de proteína y energía. Los recursos para la operación de este programa se envían a través de ministraciones por parte del SNDIF.

Con la finalidad de determinar el comportamiento en la ejecución de las acciones operativas, administrativas y financieras que integran el programa en el estado, se realizan programas de supervisión de la operación calificada del servicio, por parte del SNDIF.

Con el objetivo de evitar desviaciones negativas en la meta programada, basada en el presupuesto asignado al sistema estatal, se reporta oportunamente, la distribución mensual de despensas por municipio y familias beneficiadas, considerando además, que esta información es fundamental para el reporte mensual que requieren las instancias globalizadoras sobre indicadores de gestión y estratégico.

4.3 Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI)

A nivel nacional, el programa COPUSI se crea en el año de 1989, con el propósito de mejorar la situación de la población de escasos recursos y compensar en el campo alimentario, los deterioros generados a partir de la desigualdad social.

En el Estado de Quintana Roo, el Programa inició operaciones en el año de 1994, en los últimos 10 años, el número de equipos COPUSI a nivel nacional pasó de 24 a 6,102, de los cuales 5,082 se encuentran en operación al cierre de 1999 (SNDIF,

1998). En el ejercicio que se analiza, en Quintana Roo operaban 51 Cocinas. (SEDIF, 1999).

El principal esfuerzo que promueve la entidad con este programa, incluye también el de acentuar sus tareas en los ámbitos de la planeación y la promoción, sobre todo en aquéllos aspectos encaminados a difundir la premisa central de COPUSI, es decir, que la suma de voluntades, el trabajo y la responsabilidad compartidas representen vías para acceder a satisfactores básicos y mejores condiciones para emprender tareas económicas y sociales de mayor alcance; en este sentido, las cocinas populares se proyectan como espacios que articulen el encuentro colectivo, a partir del cual se identifiquen problemáticas, y sus posibles soluciones, y confluyen en la comunidad, otros servicios en los rubros de la educación, la salud, alimentación y el fortalecimiento de las capacidades familiares.

Una COPUSI tiene como objetivo central el de apoyar la nutrición de la población en situación de riesgo o vulnerabilidad, otorgándoles un complemento alimenticio, elaborado con la participación activa de la comunidad; también el de fortalecer las capacidades familiares y comunitarias a fin de contribuir al desarrollo social, e integrar y otorgar un desayuno o comida caliente que aporte el 30% de los requerimientos nutricionales diarios, con base al grupo vulnerable y la cultura alimentaria local. La población objetivo de este programa la constituyen los menores de 14 años, madres en periodo de lactancia, mujeres embarazadas, adultos mayores y discapacitados.

La principal estrategia para su operación es la de complementariedad, a efecto de potenciar su impacto, se permite articular en las COPUSI la operación de otros programas asistenciales del DIF, como el de desayunos escolares y el PASAF.

En materia de aseguramiento de la calidad en los servicios que otorga la COPUSI, el principal mecanismo es el control, el cual permite verificar y garantizar la ejecución del programa o el cumplimiento de cada etapa del mismo, lo que permite

saber si se mantiene el rumbo o la orientación hacia el objetivo final, así como contar con información sobre la situación operativa que facilita una adecuada toma de decisiones y la labor de asesoría a las organizaciones comunitarias.

4.4 Consideraciones al final del Capítulo IV

El Capítulo IV presenta de forma detallada, los modelos alimentarios que desarrolla y opera el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, con el propósito de fortalecer sus programas de ayuda a la población vulnerable, prevenir riesgos de desnutrición e impulsar procesos de participación comunitaria en sus áreas de influencia.

Se destaca en este apartado de la investigación, el método teórico-empírico de la tesis, señalando los principales objetivos de los programas alimentarios asistenciales del estudio del caso, a saber: Programa de Desayunos escolares, cuyo objetivo principal es fortalecer la dietas de los preescolares y escolares, principalmente de las zonas marginadas; el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF), cuyo objetivo es fortalecer el nivel de alimentación de las familias urbano marginadas, promoviendo esquemas de producción para autoconsumo; y el Programa de Cocinas Populares (COPUSI), cuyo propósito es mejorar el estado nutricional de los grupos de alta vulnerabilidad.

Se destaca el hecho, de que cada uno de los programas descritos, posee una mecánica diferente de operación en función de sus objetivos, y el hecho de que éstos programas se dirigen a regiones geográficas precisas, al subsidio de la oferta de servicios en zonas marginadas o de la demanda de las familias. Con los elementos de conocimiento de estos temas, se desarrollan algunas propuestas plasmadas en el Capítulo V de la tesis.

CAPITULO V

PROPUESTAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS DE CALIDAD, EN LAS ZONAS RURALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Haciendo referencia a capítulos anteriores, donde describimos como programas alimentarios, al conjunto de acciones mediante las cuales se distribuyen gratuitamente algunos alimentos básicos a grupos de población seleccionados, por condiciones de pobreza o riesgo nutricional durante un período de tiempo.

En este capítulo se describen y se proponen algunos criterios básicos para la aplicación de programas alimentarios en zonas rurales del Estado tomando en cuenta los programas que opera el Sistema DIF Estatal: Desayunos Escolares, PASAF y COPUSI.

5.1 Modelo de Política Alimentaria aplicada en zonas rurales del Estado de Quintana Roo

Recapitulando algunos puntos de los temas anteriormente descritos en este trabajo de investigación, y para su aplicación al establecimiento de Programas alimentarios de calidad en las zonas más vulnerables de la geografía estatal, es necesario llevar a cabo estudios descriptivos a detalle de la asistencia alimentaria a personas con necesidades básicas insatisfechas, con el objeto de evaluar la accesibilidad alimentaria desde los puntos de vista de su cantidad y calidad; es indispensable considerar aspectos epidemiológicos, de salud, socio-culturales-económicos, de accesibilidad geográfica y de tipo económico, que considere los índices de desocupación y dependencia, y las limitaciones en cuanto a la cantidad y calidad de alimentos, dadas las características estructurales, funcionales e higiénico-sanitarias en los denominados "comedores comunitarios".

La posibilidad de la población de satisfacer las necesidades alimentarias, depende de sus ingresos y de los precios de los productos.

En el Estado de Quintana Roo, en el período de referencia, como en el resto del país, los precios relativos de los alimentos aumentan conforme se incrementan los costos de elementos relativos a la producción y transportación de los mismos, hasta estas regiones, por lo que de alguna forma se agrava la disponibilidad de los alimentos, como resultado de una crisis de acceso.

Ante tal situación, las estrategias de supervivencia fueron las respuestas que las familias con menores ingresos desplegaron para tratar de reducir el deterioro y enfrentar las demandas esenciales para su mantenimiento y reproducción, en este sentido, los programas asistenciales alimentarios, como los que el DIF, llevaba a sus comunidades entre los años 1999-2000, contribuyeron a alivianar este problema de acceso y disponibilidad.

Suplementar adecuadamente una carencia alimentaria, significa el cumplimiento de criterios no solo vinculados a la cantidad de alimentos ingeridos, sino además a su calidad. La calidad microbiológica final puede comportarse como un estimador de esta última. (Martínez, 1999)

Por ello, las estrategias a nivel familiar y comunitario se clasificaron en tres programas alimentarios asistenciales: El de **desayunos escolares**, cuyo principal objetivo era el de fortalecer la dieta de los niños y las niñas en edad preescolar y escolar, para contribuir a su desarrollo, principalmente de las zonas indígenas, rurales y urbano marginadas de la geografía estatal; en este programa, destaca la conjunción de esfuerzos en los desayunadores comunitarios, que articulan, a manera de organización, a grupos de mujeres, principalmente, las cuales ofertan su trabajo para la producción de comidas diarias, adaptando sus hábitos de preparación y pautas dietéticas a los requerimientos de los menores escolares y

preescolares que atienden, que en el mayor de los casos son miembros de sus propias familias (hijos, sobrinos, hermanos, nietos, etc.).

Cabe mencionar, que en este sentido, durante el período que se analiza, coexistieron junto con los programas del DIF, otros, con los cuales el estado asistía con políticas dirigidas a grupos particulares, desde un diagnóstico sectorial (educación, salud, acción social, etc.); el de **asistencia social alimentaria a familias**, enfocado a fortalecer el nivel de alimentación de las familias y la economía del hogar, a través del otorgamiento de una despensa mensual, dirigida a familias vulnerables de zonas indígenas, rurales y urbano marginadas, complementando este apoyo con acciones de orientación alimentaria y fomento a la producción de alimentos para autoconsumo; en Quintana Roo, este último rubro, se apoyaba del trabajo que realizaban promotoras de la denominada "Red Móvil", quienes permanecían por tiempos de entre 8 y 10 días en la comunidad, por un lapso de 6 meses hasta un año, habitando en la misma de casa de alguna familia de la comunidad, y que a través de pláticas, visitas, coordinación con otros comités comunitarios establecidos en el área, aplicaban los métodos básicos de orientación familiar, nutricional, educativo, hábitos de higiene personal, desarrollo comunitario etc.; el programa de **cocinas populares y unidades de servicios integrales**, que tenía como propósito mejorar el estado nutricional de los grupos de alta vulnerabilidad, de las áreas rurales y urbano populares, en Quintana Roo, se llevó a cabo en coordinación con los programas anteriores, y siguiendo el mismo esquema de participación comunitaria.

Por ello, instituciones como el DIF, consideran programas y personas responsables del cumplimiento de estas políticas; las cuales deben contar con los medios necesarios para acceder a las comunidades, así también, para poder valorar y evaluar el grado y forma de participación en estos programas, el equipamiento para llevarlos a cabo adecuadamente, la dotación de servicios complementarios a estas acciones, el mantenimiento, procesamiento y conservación de materia prima y alimentos terminados, lo menús: tipo,

composición y aceptabilidad, así como otros servicios al beneficiario, que complementan la acción (medición del estado nutricional, aprovechamiento, etc.).

Durante el periodo de estudio, en Quintana Roo, operaron 120 desayunadores comunitarios, localizados en las zonas rurales de los Municipios considerados como prioritarios: Othón P. Blanco, José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y Solidaridad.

Es importante mencionar, que durante la investigación se pudo observar, desde la subjetividad de los operadores del proyecto, que las acciones que se llevan a cabo para este fin, tienen un origen de naturaleza eminentemente política, y se observa un poco la falta de organización en el sistema de operación previsto, o la falta de visión hacia los objetivos, consideramos que estos programas que constituyen apoyos orientados principalmente a niños, con menús programados y una organización formal en el sector educación, también presentan limitantes de la accesibilidad en calidad y cantidad, al grado de concluir que muchos de los "desayunadores" no eran tales o no operaban como tales, ya que se constituían en sitios de elaboración de comidas, que eran retiradas en recipientes propios, para un consumo diferido diferente al propósito original, al igual que el destinatario y la calidad final del producto consumido; así también, que la decisión sobre las comidas a preparar diariamente, era tomada a discreción por los responsables y no cubrían estas, precisamente los requerimientos de calidad nutricional e higiene determinados en los programas establecidos por el sistema DIF.

Tampoco era adecuado en su mayoría la infraestructura y equipamiento para preparar la cantidad de raciones que demandaban los responsables de los programas entrevistados, lo que nos lleva a concluir que no se cumplió efectivamente con los objetivos originales propuestos con esta política social.

En cuanto a la disponibilidad de los habitantes de la comunidad beneficiada, se pudo observar una participación medianamente aceptable, en el sentido de que

eran únicamente las madres de familia y algunos maestros, quienes se interesaban por el aprovechamiento de los recursos proporcionados por estos programas de forma eficiente y efectiva en sus comunidades, aunado a esto, estas comunidades también contaban con la coordinación interinstitucional, para hacer eficientes los programas con los de otras Instituciones que también vertieron sus políticas de apoyo social a las comunidades rurales (cobertura educativa, de salud, servicios básicos etc.)

5.2 Algunos criterios para el diseño de programas alimentarios dirigidos a zonas rurales

Consideramos que en origen de estas propuestas, debieran salir del ámbito municipal, y que los proyectos de política alimentaria asistencia deben tomar en cuenta lo siguiente:

- La ayuda alimentaria debe ser coherente con los objetivos de desarrollo de la unidad municipal y debe otorgarse a las familias que la necesiten solamente, esto con la finalidad de promover sus propios esfuerzos en el mediano y largo plazo.
- La ayuda alimentaria no debe ser, ni llegar a convertirse en un factor que induzca al abandono o a la disminución de la producción local, por el contrario, debería encontrar sustento en esto último. Cuando se cuente con financiamiento nacional, los programas pueden convertirse en un importante estímulo a la producción local de alimentos, inclusive de servicios básicos.
- La ayuda alimentaria debe formar parte de la planificación y ejecución de los programas nacionales de desarrollo económico y social.

- Inclusive, los gobiernos, de los países o regiones beneficiados deben estar seguros de que dispondrán de suministros adecuados de alimentos por períodos prolongados o de que generarán los recursos para financiar los programas prioritarios.
- La ayuda alimentaria destinada a apoyar proyectos de desarrollo debe servir como estímulo al logro de las metas finales de éstos.

Por lo anterior, el objetivo de esta investigación, es contribuir a la aportación de propuestas para consideración de los servidores públicos, sobre todo del ámbito municipal, en el manejo organizado, práctico y eficaz de los programas alimentarios; aunado a esto, se sustenta el hecho de que los procesos de descentralización sectorial, administrativa y financiera que se han suscitado en los países en vías de desarrollo como el nuestro, consideran al Municipio como la estructura administrativa y política con mayor capacidad para definir los problemas de su espacio territorial, así como para organizar y manejar los recursos, buscar el financiamiento e implementar soluciones viables para ellos.

En México, resulta un tanto difícil definir el papel de un municipio en el manejo de los programas alimentarios sin caer en generalizaciones; puesto que estos presentan distintos grados de homogeneidad en cuanto a su nivel de desarrollo y capacidad de gestión. Una importante ventaja de la planificación de éstas políticas a este ámbito, es el conocimiento de la realidad local, de las características sociales, económicas, culturales y del potencial de cambio (dinamismo) de las familias; con el establecimiento de indicadores y términos de referencia simples, es posible distinguir a aquellas familias que se encuentran en pobreza extrema de otras con mejor potencial de supervivencia.

Podríamos considerar, que las principales funciones que deben asumir las autoridades del municipio, contando con el apoyo de sus comunidades

beneficiadas, para el mejor desempeño y alcances de éstas políticas se resumen en las siguientes:

- a) La toma de decisiones adecuadas
- b) Conocimiento y análisis de la problemática, de la situación actual y de la organización del programa o política alimentaria a aplicar
- c) La coordinación interinstitucional
- d) Los aspectos básicos del programa o política (en este caso, de tipo nutricional)
- e) La operación del programa o política
- f) El seguimiento, la evaluación y en su caso la retroalimentación de los anteriores aspectos.

Si abundamos un poco en las funciones arriba señalados, podemos considerar lo siguiente:

i. La toma de decisiones

Debe ser asumida tanto por la comunidad como por el gobierno municipal, puesto que son éstas las entidades, que a partir de un diagnóstico de la situación local, deben decidir sobre la pertinencia o necesidad de desarrollar programas de ayuda alimentaria. Es un hecho que en la mayoría de los países existen estudios que permiten identificar con precisión cuáles son las regiones, municipios y comunidades más afectadas por la marginalidad y pobreza, lo que puede servir para una primera apreciación que permita determinar la magnitud de los problemas e identificar a los grupos de mayor riesgo.

En un sentido más dirigido, podemos mencionar por ejemplo, que en México, Instituciones como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de la Nutrición, la Secretaría de Salud y la de Educación, el INEGI, entre otros, constituyen importantes fuentes de información que en coordinación pueden apoyar a las entidades locales a planear, e inclusive

desde un ámbito nacional, las políticas y estrategias de planeación de este tipo de políticas.

ii. Análisis de la situación y organización del programa

Se refiere a la conveniencia de que un plan de desarrollo municipal, concebido dentro de los planes de desarrollo económico y social nacional, debiera considerar la seguridad alimentaria de la población más vulnerable, incluyendo aspectos de producción, disponibilidad y acceso a los alimentos básicos, y su relación con el consumo intrafamiliar, la salud y el saneamiento ambiental.

Entre las principales responsabilidades de los gobiernos municipales, se debe encontrar la capacidad para diagnosticar la problemática económico-social de su población y manejar los instrumentos, variables e indicadores de desarrollo más adecuados a este diagnóstico, incluyendo además, aquéllos que permitan definir si algunas comunidades del municipio requieren de alimentaria, más aún en comunidades con poblaciones pequeñas, como lo es el caso de algunas del Estado de Quintana Roo, es posible tener esta información de necesidades, inclusive por familias.

Esta función incluye la capacidad de organizar, seleccionar, almacenar, conservar y distribuir los alimentos a los distintos grupos de población a los que se pueden dirigir los programas; en este sentido, en nuestro Estado, la mayoría de estas acciones las lleva a cabo el Sistema DIF Estatal y no el Sistema DIF municipal, esto es porque no existe la capacidad de recursos ni humanos ni materiales para llevarlas a cabo de forma directa por los municipios.

iii. Coordinación intersectorial

Este aspecto reviste singular importancia, en el sentido de los recursos y de las acciones, que se traducen en las posibilidades hacedoras en el mayor de los

casos; es por ello, que el municipio debe tener la capacidad de coordinar tanto las acciones de desarrollo como las de emergencia frente a necesidades y desastres, en coordinación con el gobierno estatal, el nacional, e inclusive con los organismos internacionales y otras organizaciones no gubernamentales inclusive que operen en el municipio.

En este sentido, en Quintana Roo, una de las instancias de nivel internacional que operan algunos recursos en apoyo a los niños y estos programas, es la UNICEF, que vierte programa de beneficio colectivo, para su aplicación directa a comunidades marginadas previamente seleccionadas por este organismo.

iv. Aspectos nutricionales de los programas

En este sentido, cuando se maneja un programa alimentario, es esencial considerar aspectos nutricionales básicos, como requerimiento mínimos de consumo según grupos de edad y estado fisiológico de riesgo y aspectos del ambiente que afecten la salud y la utilización biológica de los alimentos.

Estas actividades deben realizarse en coordinación con el sector salud, quien debe ser la encargada de asesorar a los operativos de los programas en el nivel municipal y comunitario, considerando los criterios técnicos para la selección de beneficiarios, los productos a distribuir y los requisitos que los beneficiarios deben cumplir para recibir los beneficios del programa; por ejemplo, el control del peso y la talla de los menores beneficiados con los programas de desayunos escolares comunitarios.

v. La operación de la Política

Este aspecto se refiere al cómo llevar a cabo de forma eficaz y eficiente la política o el programa en particular, en lo que llevamos mencionado hasta el momento en la presente investigación, podemos deducir que estas formas deben estar acordes

con las características específicas de las zonas (municipios, comunidades, etc.) en las que se pondrán en marcha los programas; para ello se requiere de hacer uso de algunos elementos de la administración inclusive, la capacidad para identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos de su implementación; con el propósito de alcanzar los mejores resultados.

vi. Seguimiento y evaluación

De la misma forma que para otros programas, el municipio debe tener la capacidad para supervisar y evaluar el desempeño y el desarrollo de los programas alimentarios en él vertidos, y evaluar tanto los efectos esperados como los inesperados que éstos puedan ocasionar. La evaluación del impacto de los programas de este tipo, deben hacerse tomando en cuenta algunos indicadores sencillos y de fácil medición, no perdiendo de vista, que los relacionados con el servicio y la calidad tanto de este, como de los insumos proporcionados, es uno de los principales indicadores a atender al momento de la evaluación; es importante mencionar, que estos indicadores deben ser seleccionados previamente, de acuerdo a los objetivos de la política o programa operados.

5. 3 Elementos básicos para la formulación de programas de alimentación de calidad

Los programas de alimentación están destinados a mejorar la situación alimentaria y nutricional de los beneficiarios que constituyen el grupo en riesgo, e inciden también, sobre los factores causales inmediatos que estén afectando su ingesta de alimentos y su estado nutricional. Sin embargo, para mejorar la disponibilidad y consumo de alimentos en forma estable, se requiere mejorar la distribución del ingreso, la capacidad para la compra, la disponibilidad de alimentos y aún los hábitos alimentarios de las personas.

Un programa alimentario tiene que estar ligado armónicamente a otros programas o a otras acciones para poder afectar positivamente el estado nutricional de la población en riesgo. Los programas alimentarios manejados desde el nivel municipal, deben adaptarse a la realidad local y tener el apoyo del nivel regional e incluso nacional. Es esencial que estos programas estén incorporados en los planes de desarrollo nacionales, como respuesta a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación de la población, dentro de un concepto integral de desarrollo humano.

La formulación de un programa de alimentación debe hacerse dentro de un marco lógico, partiendo del conocimiento real del daño o riesgo, y de las condiciones de la población a la cual se quiere mejorar.

Primeramente es necesario definir claramente el propósito o fin que se desea alcanzar después de un período determinado, el cual va a dar la orientación general al programa. Por ejemplo, el propósito de un programa de asistencia alimentaria dirigido a una zona rural, es mejorar la seguridad alimentaria de esa zona, a través del aumento de la disponibilidad de alimentos de las familias más vulnerables de la localidad.

Seguidamente, se debe precisar en forma objetiva lo que se espera lograr con el desarrollo del programa, considerando los recursos físicos, de personal y presupuesto disponibles para ejecutar la acción. De ésta manera se busca un equilibrio entre lo ideal y lo alcanzable con el esfuerzo que se pueda desarrollar. Los objetivos deben ser flexibles y permitir modificaciones o ajustes durante la ejecución del programa, ya que aspectos circunstanciales como reducción o incremento de los recursos, la ocurrencia de un fenómeno natural o social, pueden ser motivo para ajustar los planes.

Como tercer elemento básico, es necesario fijar las metas e indicadores de resultados; en este sentido, se conocen como metas los productos o resultados

esperados de una acción; su logro se mide con indicadores cuantitativos y cualitativos. Una forma lógica de determinar resultados es identificar primero las actividades básicas y luego identificar resultados o productos para cada actividad. Por ejemplo, en una comunidad de alto riesgo, un programa de distribución de alimentos que proporcione raciones de alto valor proteico y calórico a bajo precio durante un período determinado, podría medirse en términos del número de raciones servidas con respecto a las necesidades; la proporción de las calorías y proteínas aportadas por la ración con respecto a las recomendaciones nutricionales de los beneficiarios, etc.; los indicadores que se utilicen en este proceso, deben ser sencillos, económicos y fáciles de medir.

Como cuarto elemento para formular un programa alimentario, es fundamental identificar el problema y justificarlo, e identificar la naturaleza y los alcances del programa, para lo cual es indispensable:

1. Focalizar el uso racional de los recursos disponibles, ya que en ocasiones, problemas de tipo logístico, de recursos humanos o materiales, impiden atender a toda la población que necesita el apoyo; en este sentido, focalizar significa seleccionar a los grupos de población de las comunidades o áreas geográficas que presenten la mayor urgencia para la solución de sus problemas.
2. Precisar los beneficiarios, es decir, se deben definir criterios lógicos, entendibles y prácticos para identificar a los beneficiarios, desde su ingreso al programa, su seguimiento en él, hasta su salida. En un programa de desayunos escolares comunitarios por ejemplo, los criterios que pueden utilizarse de forma más común son la edad, el estado nutricional y la condición socioeconómica de la familia del beneficiario, para definir si le corresponde recibir determinados alimentos.

Otro elemento, consiste en definir claramente el tipo de alimentos y raciones que van a ser utilizadas en el programa, esto incluye la consideración de raciones secas para consumo en el domicilio o la entrega de alimentos preparados para consumo bajo control en una institución, como es el caso de nuestro país. Esto permite estimar la cantidad de alimentos que se requieren de acuerdo a las necesidades nutricionales de los beneficiarios en el período que dure el programa, que generalmente corresponde a un año (ciclo escolar).

Aunado a lo anterior, es necesario que la ración de alimentos coincida con los objetivos del programa, así como con las necesidades nutricionales de los participantes y con la disponibilidad y costo de los alimentos, sean estos de producción local, donados o importados. De la misma forma, debe considerarse su sostenibilidad y en ese sentido es deseable que los alimentos a ser utilizados en programas temporales sean de alto valor nutritivo pero de disponibilidad local o regional.

Como siguiente elemento, es recomendable también que la estructura administrativa que opere el programa sea lo más simple y funcional posible; en esta estructura deben definirse las funciones de los distintos actores: directores, administradores, encargados de bodegas, operativos, auxiliares, comités comunitarios, supervisores, etc.

Otro elemento de gran importancia consiste en que los programas deben considerar aspectos complementarios de educación en salud, alimentación y nutrición a las familias y a los beneficiarios, con el fin de poder optimizar la utilización de los alimentos, disminuir la distribución a otros miembros de la familia y las pérdidas o mermas, en otras palabras: aseguramiento de la calidad o el logro de una mejor efectividad del programa.

Por último, consideramos el seguimiento y la evaluación, elementos que deben satisfacer una necesidad de información estratégica tanto para la gerencia del programa, como para garantizar la obtención de los propósitos y objetivos.

La definición de indicadores para el seguimiento debe realizarse considerando la información realmente necesaria para la toma de decisiones, su facilidad de uso y el costo que tendrá el recolectar y analizar la información.

Debe realizarse una evaluación del proceso, la que se expresará en productos resultantes de las actividades del programa, por ejemplo número y tipo de beneficiarios; tipo y cantidad de alimentos distribuidos (en kilogramos). Si se trata de un programa cuyo objetivo final es mejorar la seguridad alimentaria de las familias participantes (como el programa PASAF-DIF), los indicadores de resultados podrían referirse al incremento en la disponibilidad de alimentos, expresados en calorías y nutrientes per capita; en tanto un programa con un objetivo nutricional puede evaluarse a través de indicadores antropométricos (peso para la talla en niños; peso de nacimiento en las embarazadas, etc.).

En la formulación de este tipo de programa se debe considerar el desempeño de las distintas unidades y estimar el uso de los recursos durante todo el tiempo que éste opere.

5.4 Intervención educativa en alimentación y nutrición: un enfoque municipal

Las intervenciones educativas destinadas a solucionar los problemas alimentarios nutricionales que afectan a la población, son reconocidas hoy como un complemento esencial de las acciones tendientes a mejorar la seguridad alimentaria familiar y representan la estrategia principal en la prevención y control de las enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la dieta.

Las propuestas para aumentar la efectividad de la educación en nutrición consideran como elemento central la participación de las personas en los esfuerzos por resolver los problemas que las afectan, insisten en la necesidad de utilizar enfoques metodológicos, basados en el aprender haciendo y en la solución de problemas y promueven la incorporación de elementos de la comunicación social en las acciones educativas en este campo. (Informe FAO, 1995).

Por otro lado, los enfoques actuales de la comunicación y educación plantean que las intervenciones en nutrición son más efectivas cuando forman parte de planes y programas que tratan de mejorar la calidad de vida de la población en forma integral, utilizando distintos canales de comunicación para llegar a los grupos objetivo.

Durante la Conferencia Internacional de Nutrición de la FAO, celebrada en Roma, Italia en 1992, se reconoció la importancia de la educación alimentaria y nutricional y se solicitó que los Planes de Acción para la Nutrición que elaboraran los gobiernos, como parte del compromiso adquirido durante la Conferencia, incluyeran propuestas de guías alimentarias que motivaran a la población a adquirir estilos saludables de alimentación, en México, para la elaboración de estas guías participó directamente el Sistema Nacional DIF. Los planes debían incluir también la búsqueda de mecanismos para asegurar el acceso de toda la población a alimentos inocuos y nutricionalmente adecuados para cubrir las necesidades de los distintos grupos.

En este sentido, el apoyo municipal al desarrollo de intervenciones de educación alimentaria y nutricional, tiene como propósito fundamental contribuir a la seguridad de las familias más vulnerables de la comunidad, reforzando su capacidad para obtener, seleccionar y utilizar mejor los alimentos disponibles, con el fin de satisfacer las necesidades nutricionales de todos los miembros de la familia.

Podemos mencionar que de entre las ventajas de las intervenciones educativas realizadas con el apoyo de los gobiernos locales destacan las siguientes:

1. El municipio tiene la capacidad de identificar con precisión a los grupos más vulnerables de la comunidad y de estimar las necesidades y posibilidades de una intervención educativa.
2. El municipio tiene la capacidad de convocar a estos grupos para trabajar en conjunto en la identificación de los problemas y en la definición de las prioridades, utilizando un enfoque participativo para la solución de los problemas.
3. El municipio tiene la capacidad de convocar a los sectores que pueden contribuir a la solución de los problemas, desarrollando así intervenciones que respondan a las necesidades de la comunidad.
4. El municipio tiene la posibilidad de solicitar el apoyo de instituciones de prestigio para la comunidad, las que habitualmente disponen de personal capacitado, como los centros de salud, educación, agricultura, las universidades y centros de formación técnica. Estas instituciones ofrecen la ventaja de su mayor credibilidad en temas que pueden ser controversiales.
5. Cuando asigna recursos o participa en la obtención de ellos, el municipio puede fijar las bases sobre las que se elaborarán los proyectos y exigir indicadores precisos de sus resultados, así como establecer el tiempo en los que éstos deberán lograrse.

En las acciones en que el municipio es el responsable de la gestión de una intervención educativa en alimentación y nutrición, es decir, ésta cuenta con el apoyo de la autoridad de gobierno local, es posible lograr una mejor coordinación intersectorial y la asignación de recursos materiales y humanos.

Los recursos necesarios para el desarrollo de una intervención educativa dependerán del tipo de intervención que se realizará; de la cantidad de población a la que se pretende llegar; de la cantidad y calificación de los equipos técnicos necesarios; de la disponibilidad de una infraestructura institucional; de la cantidad y costo del material educativo y otros insumos para el desarrollo de las actividades. Estas requieren de un cierto tiempo y continuidad para lograr resultados efectivos.

La posibilidad de elegir una determinada estrategia educativa, depende en gran medida del presupuesto disponible. Debido a que éste siempre es limitado, se requiere que los equipos responsables de la planificación de las intervenciones educativas tengan la capacidad de minimizar los costos y optimizar la utilización de los recursos locales, sean éstos de personal, planta física, material de oficina, didáctico, insumos, etc.

La necesidad de contar con recursos humanos interdisciplinarios, calificados en nutrición, educación, comunicación y en formulación y manejo de proyectos, que aseguren el éxito de las intervenciones intersectoriales sugeridas, obliga a desarrollar programas de capacitación específicos cada vez que desea realizar una intervención educativa importante, aumentando los costos y ocasionalmente limitando el tiempo de ejecución del programa.

Esto se puede mejorar cuando existe una buena coordinación entre los participantes de distintos sectores, cuya formación es complementaria. Los esfuerzos de capacitación pueden orientarse entonces al establecimiento de criterios comunes que optimicen la planificación, desarrollo y evaluación de las acciones educativas.

5.5. Consideraciones al final del Capítulo V

El Capítulo V hace mención a los aspectos de mayor relevancia para este trabajo de investigación, ya que presenta las propuestas personales, consideradas dentro de los principales objetivos de esta tesis, y hace referencia a la puesta en práctica de toda la información documental y experimental obtenida en el desarrollo de este trabajo.

De igual forma, en este apartado, se ponen en práctica los lineamientos de Política Pública referidos en los primeros capítulos de la investigación, así como los parámetros para la evaluación de los Programas Alimentarios Asistenciales de carácter público, expresados como sistemas de relaciones sociales territoriales; y se presenta un esquema de participación acorde a los esquemas de desarrollo regional.

CONCLUSIONES

Al concluir este trabajo de investigación, se puede afirmar que existen distintos tipos de evaluaciones y cada una corresponde a una parte del proceso; cuando se plantea el análisis de un problema de tipo social, es factible iniciar con la evaluación de las necesidades; a lo que le podemos llamar, la pertinencia, puesto que se permite el establecimiento de prioridades y toma de decisiones: establecimiento de metas y objetivos, aplicación de recursos, principalmente; para poder decir que un programa social es pertinente, ya que responde de manera concreta a las necesidades por las que fue propuesto.

Teniendo en claro lo antes expuesto, es posible proceder a la evaluación propiamente dicha de un programa, valorando la detección de los orígenes del problema que lo enmarca, del diagnóstico de su situación actual, de la visión de sus componentes, actores y actividades, así como de la formulación del mismo; una vez hecho esto, se puede proceder a la evaluación, comparando los avances obtenidos, frente a lo propuesto en su planeación.

El análisis de Políticas Públicas, es una actividad política y social, y debe ir más allá de las decisiones personales, primeramente, por que el desarrollo de éstas conciernen y afectan la vida de un gran número de conciudadanos; por ello, el trabajo de un investigador social en este campo y su desempeño debe hacerse con base a un método, para obtener como producto final, un análisis de buena calidad. (Bardach, 2001).

En esta investigación, se tomó en cuenta el esquema de análisis clínico de políticas públicas, y por ello la investigación desarrollada busca dar explicación a los efectos partiendo de los objetivos de la política y la observación de sus resultados, al reconocer que la evaluación es la parte final del proceso de políticas y que en la mayoría de los países, incluyendo a México, esta parte no es tomada en cuenta, o al menos con la seriedad que debiera, ya que salen en

operación los programas derivados de las políticas implementadas y en auge, y si se desarrollan en los términos de eficiencia, eficacia, efectividad, equidad, etc. , bien por ellos, en el caso contrario solo se procede a la justificación de los fallos u omisiones, sin proponer soluciones o alternativas de ningún tipo, o bien se procede, como en el caso de México, por ejemplo, a esperar al "siguiente" período administrativo.

Se reconoce también, que el actual contexto de globalización, repercute en la estandarización de los hábitos alimenticios en diversas regiones del mundo, incluso en aquéllas que cuentan con una fuerte tradición alimenticia autóctona, en las que la incorporación de alimentos industrializados a su dieta, ha generado efectos diferenciados, que influye negativamente en los aspectos nutricional y económico.

Para los nuevos esquemas de política pública de este orden, se requiere llevar a cabo un proceso de modificación de la normatividad incluso en materia legal, orientado a la mejora y mayor efectividad en el diseño, operación y evaluación de los programas institucionales, con la participación más efectiva de los beneficiados y la sociedad en general, bajo los principios de respeto, pluralidad, equidad, calidad y pertinencia hacia las acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de la población objetivo de estos programas, considerando su vez el enfoque de sostenibilidad y sustentabilidad. Consideramos que para desarrollar estas actividades, se debe contar con la concurrencia de los sectores, público, social y privado.

Estamos consientes también que dadas las características mencionadas, principalmente la Globalización y la complejidad que implica un programa social alimentario de estas características, es necesario desarrollar fuertes vínculos en materia de asistencia y de cooperación técnica entre los diferentes países que operan programas alimentarios dirigidos a escolares, para potenciar el conocimiento que todas las naciones han desarrollado en la materia.

En este mismo orden de ideas, hacemos mención de algunos elementos, a manera de concluir con el proceso de evaluación de los programas alimentarios asistenciales que lleva a cabo el DIF en el Estado de Quintana Roo:

Las Políticas

Para dar congruencia al papel de la política social en materia de alimentación en el aprovechamiento de oportunidades, será necesario redefinir los programas alimentarios de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, sus objetivos y sus estrategias, de modo que incrementaran su impacto y fueran dirigidos con mayor precisión a la población que mas lo requiere.

En este sentido, consideramos importante para concluir nuestro estudio, los resultados de una reciente investigación del SNDIF, que establece o define siete políticas fundamentales que guían su rumbo, señalan las intenciones gubernamentales y determinan las prioridades del quehacer institucional:

1. La familia es la unidad básica de crecimiento de nuestra sociedad, donde los individuos reciben los fundamentos básicos de su desarrollo. Por lo tanto las estrategias deben contemplar a la familia, de manera integral, como eje articulador de los programas y acciones.
2. La asistencia alimentaria y de desarrollo familiar y comunitario, no deja de ser compensatoria, pero debe transformarse en una asistencia social sostenible, a partir de la estrategia de desarrollo familiar y comunitario que debe ser contemplada en cualquier programa, integrado: elementos formativos; una participación activa de los sujetos asistidos; el fortalecimiento de organización social autogestiva, abierta y multiplicativa; acciones preventivas que principalmente atienden las causas y compensen los efectos que requieren soluciones urgentes.

3. Los programas deben desarrollar estrategias de integralidad entre sí, a sin de evitar duplicidades, potenciar recursos y brindar una atención mas completa al sujeto de la asistencia.
4. Antes de ampliar cobertura, es necesario mejorar la focalización bajo dos criterios: incrementar y garantizar la calidad de los servicios y mejorar la asertividad de los programas.
5. Todo programa buscará, desde el diseño, contar con la aceptación del sujeto de asistencia. Esto implica que deberán ser necesarios, satisfactorios y adecuados a las prácticas culturales y familiares de sus destinatarios. Por tanto, deben involucrar a los sujetos de la asistencia en la toma de decisiones para que la estrategia de adapte al destinatario y no el destinatario a la estrategia.
6. Incrementar la confianza ciudadana en nuestra institución, brindando certidumbre con acciones que garanticen la transparencia y eficacia en el uso de los recursos.
7. En lo que se refiere a la continuidad del Programa de Desayunos Escolares que opera el Sistema DIF, consideramos que este debiera contribuir de forma más efectiva al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo, a través de una ración alimentaria pertinente, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible.

Las estrategias operativas propuestas en éste sentido serían las siguientes:

- Promover la Organización de los grupos comunitarios ya existentes, quienes con su participación se constituirán en comités comunitarios responsables de la operación de los programas.
- Identificar efectivamente a los sujetos de atención, a través de métodos de focalización que permitan establecer los criterios de inclusión de menores escolares a partir de su situación de desventaja.
- Establecer convenios de colaboración con otras instancias ya sea del gobierno como de la iniciativa privada, ong, sociedad civil, etc.
- Coordinación efectiva en tareas específicas para cada instancia involucrada, con tareas y responsabilidades específicas y especializadas, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de los servicios proporcionados y que se esquematizan en el cuadro 1.

CUADRO 1

Coordinación de acciones para el mejoramiento de la calidad de los servicios alimentarios asistenciales

SECRETARÍA/INSTITUTO	PROYECTO
Secretaría de Agricultura y de Economía	Sello DIF de certificación de Calidad
Instituto Nacional de Nutrición	Validación de los menús de la Oferta alimentaria DIF
Salud pública	Aporte nutrimental de los desayunos escolares
Salud	Seguimiento Nutricional

Fuente: Cuadro elaborado con elementos de análisis del Programa Alimentario del SNDIF.

La población Objetivo

Niñas y niños con algún grado de desnutrición o en riesgo de padecerla, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas preferentemente.

Con el propósito de ejemplificar este apartado, se presenta el cuadro 2, que detalla la información sobre la magnitud de la población objetivo por nivel educativo y por entidad federativa, que es de 7.6 millones de niños en total, que conformó la población objetivo de los programas alimentarios del Sistema Nacional DIF en el año 2000.

La población objetivo fue determinada a partir de la matrícula escolar de la Secretaría de Educación Pública, multiplicados por los indicadores de desnutrición: los porcentajes de la población con desnutrición, obtenida del Censo Nacional de Talla 1999 y la población en riesgo de desnutrición, de la Encuesta Nacional de Nutrición 1999, considerando de 0 a-1 desviación estándar.

En un proceso de evaluación de políticas, esta parte se considera de gran importancia, ya que el conocimiento amplio de información de este tipo, es imprescindible para identificar el problema, y por ende los objetivos y metas, a partir de los individuos a los que se quiere beneficiar y, además de ello, permite conocer el contexto social al que responderá el programa en cuestión.

CUADRO 2

Población objetivo y porcentaje de cobertura del Programa Desayunos Escolares

ENTIDAD FEDERATIVA	PRE- ESCOLAR	ESCOLAR	TOTAL	NIÑOS BENEFICIARIOS	% COBERTURA
Baja California	4,500	16,762	21,262	40,000	188
Durango	12,578	68,445	81,022	117,748	145
Aguascalientes	11,597	48,901	60,498	84,744	140
Distrito Federal	90,132	293,723	383,855	501,906	131
Nayarit	12,616	46,757	59,372	77,288	130
Sonora	18,361	84,069	102,430	117,213	114
Tlaxcala	15,824	66,328	82,152	86,683	106
Chiapas	124,810	500,614	625,424	608,616	97
Tamaulipas	23,623	110,653	134,276	127,738	95
Colima	13,196	24,788	37,984	35,920	95
Morelos	20,002	82,029	102,031	95,545	94
Tabasco	38,559	143,746	182,305	172,222	94
Querétaro	24,916	89,208	114,124	92,601	81
Coahuila	20,179	89,711	109,889	85,907	78
Sinaloa	36,691	118,505	155,196	118,186	76
Nuevo León	31,919	134,374	166,294	118,030	71
Zacatecas	17,788	71,111	88,899	60,022	68
Chihuahua	22,636	125,483	148,117	97,815	66
México	125,322	725,260	850,582	512,484	60
Michoacán	43,843	246,335	290,177	173,017	60
Veracruz	95,946	500,207	596,153	297,438	50
Hidalgo	47,479	242,356	289,834	143,228	49
Quintana Roo	19,002	69,020	88,023	40,373	46
Yucatán	41,384	158,964	200,348	81,738	41
Oaxaca	90,949	422,212	513,161	200,940	39
Guerrero	81,763	331,539	413,303	149,568	36
Jalisco	68,616	302,147	370,763	132,982	36
Campeche	14,179	55,981	70,160	23,424	33
Baja California	20,087	97,594	117,681	36,005	31
Puebla	92,114	447,684	539,798	161,331	30
Guanajuato	73,534	272,090	345,625	84,131	24
San Luis Potosí	36,753	151,104	187,857	33,475	18
Total	1,417,549	6,215,173	7,632,722	4,708,318	68

Fuente: Datos obtenidos con base en reportes de distribución por Entidad Federativa al cierre de 2000, matrícula escolar de la Secretaría de Educación, Censo Nacional de Talla 1999 y Encuesta Nacional de Nutrición 1999. Sistema Nacional DIF, México, D.F. 2001.

La cobertura

Con base en las estadísticas nacionales y en los cálculos de elaboración interna, se estima que el DIF tiene una población objetivo de 7.6 millones de niños en edad escolar con desnutrición o en riesgo de padecerla.

En el año 2000, el DIF atendió a 4.7 millones de niños durante 200 días en promedio con el programa de Desayunos Escolares: de cada 10 raciones distribuidas, fueron de la modalidad fría y 4 calientes.

Las estadísticas del cuadro 2, representan que al finalizar el año se habían repartido más de mil millones de dotaciones, lo que significó el consumo de 250 millones de litros de leche y una cobertura del 68% de nuestra población objetivo.

En el transcurso de los años, la cobertura por tipo de municipio, ha mostrado una tendencia creciente hacia los que presentan grados de marginación alta y muy alta.

Los niveles de marginación por municipio son determinados por el consejo Nacional de Población, entre los años 2000 y 2001, se observa casi 30% de crecimiento en la atención de este tipo de zonas.

Esta tendencia está estrechamente relacionada con el cambio en el proceso de selección de beneficiarios a partir de criterios de focalización por prioridades de cobertura. En consecuencia, la atención en aquellos municipios donde la marginación presenta niveles bajos, hay crecimiento poco significativo.

En esta lógica de atención, también se ha incrementado la cobertura en zonas indígenas, que de atender en 2000 al 74% de sus municipios, pasó a 87% durante 2001.

Las estadísticas del SNDIF señalan que si bien a nivel nacional se atiende a 7 de cada 10 niños detectados como población objetivo, a nivel de cada estado, la cobertura presenta niveles diversos; y se observan fenómenos de sobrecobertura,

es decir, entidades donde se encuentran niveles de atención por encima de la población considerada con desnutrición o en riesgo, y subcobertura en algunas entidades con respecto a su población objetivo. Este comportamiento diferenciado, permitió a esta Institución hacer una revisión de la metodología para la distribución de los recursos federales y a incentivar la inversión estatal y de otras fuentes para los desayunos escolares.

El Sistema nacional DIF, presenta como modelo general el siguiente aspecto: Que existe la necesidad de refrendar que es obligación del gobierno, en su carácter de política de Estado, es decir, de Política Pública, ofrecer a la población vulnerable, condiciones que le permitan superar dicha situación, haciendo hincapié en que las acciones a efectuar vayan más allá de lo meramente remediar, y compensar.

De manera específica, en lo que se refiere a la malnutrición, problemática alimentaria entendida como desnutrición y sobrepeso, se requiere la vinculación de acciones en el ámbito tanto preventivo como de atención.

El programa de desayunos escolares, si bien es cierto que opera de manera diferenciada en cada entidad, dependiendo de sus necesidades y características de la población, contempla aspectos y elementos comunes en todas las entidades, el primero de ellos corresponde básicamente a que se tiene el mismo objetivo y el segundo es la búsqueda por dar respuesta a una política de nivel nacional.

Actualmente, el modelo general de operación del programa alimentario nacional, a cargo del DIF, el diagnóstico efectuado sobre las causas que general la desnutrición o malnutrición en los niños escolares, de manera que las acciones del programa fueran dirigidas hacia la atención de estas.

Si bien el problema de la desnutrición tiene varias causas, podemos establecer tres aspectos centrales que inciden en esta manera directa.

Escasos recursos económicos. La pobreza como es sabido es una causa directa que provoca la carencia de los recursos económicos suficientes para que una familia pueda tener acceso a los alimentos necesarios.

En México 1.5 millones de familias se encuentran en situación de pobreza extrema y se considera que no cuentan con los recursos necesarios para una adecuada alimentación. Lograr una real igualdad de oportunidades para todos los mexicanos mediante el fomento de sus potencialidades y capacidades, constituye uno de los retos mas grandes del gobierno y de qué hacer del diseño, operación y evaluación de sus políticas sociales, por lo que se hace necesario precisamente impulsar una política social y humana que contribuya a elevar el nivel de vida de la población y por ende, lograr un desarrollo integral e incluyente, en particular de los sectores mas desprotegidos. Por lo tanto, la política publica en este sentido, es una acción ineludible del gobierno, pero también de la sociedad en general.

En lo que corresponde a las **prácticas de salud**, con los programas alimentarios, los menores, reciben un apoyo alimentario, complementada con acciones de salud, en las cuales se incluye la vacunación, asegurando estas acciones, que los niños atendidos sigan las pautas establecidas en el esquema básico de vacunación, para contrarrestar las principales causas de mortalidad infantil, especialmente en las zonas marginadas del país. En este sentido, se deben complementar los programas con la promoción de hábitos de higiene personal, familiar, comunitaria y en la preparación de alimentos, con esta acción integral, se podrá responder a la convicción de que la desnutrición está también asociada a la falta de información.

Los **hábitos alimentarios** y de salud inadecuados constituyen otra causa de mala alimentación entre la población más vulnerable, ya que la falta de orientación deriva en una alimentación inadecuada y provoca que no se consuman alimentos con los nutrientes necesarios, particularmente destaca que la baja ingesta de minerales, especialmente de hierro provoca anemia. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) considera que la ingesta calórica del 53% de los

mexicanos esta por debajo de los estándares recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

Los grupos marginados rurales representan el 30% de la población del país. Se sabe además, que su dieta es monótona, con baja densidad calórica, muy voluminosa y poco atractiva, presentan deficiencias de hierro, vitamina A y B2 así como de proteína, mientras que la población urbano marginada (50%), presenta una dieta menos densa, mas elaborada, proporcionan variedad así como una alta ingesta de alimentos de origen animal con bajo valor nutritivo. La clase media y alta representa el 20% de la población y es urbana en su totalidad, su dieta es diversa, concentrada en energía, muy elaborada y contiene numerosos alimentos de todos los grupos. (SNDIF, 2000).

Es importante señalar, en este contexto, que los 10 alimentos de mayor consumo que aportan energía y proteínas a la dieta media nacional, en orden de importancia son: tortilla, pan pastas, frijol, arroz, leche, huevo, carne de res, cerdo y pollo. (FAO, 2001).

En este sentido, los nuevos esquemas de política alimentaria deberán instrumentar diversas acciones, por ejemplo el establecimiento de un estrategia nacional de orientación alimentaria, con la cual se busque la participación y el desarrollo comunitario a través de la formación de personal del servidores públicos (hacedores de la política) y los miembros de la comunidad, en temas básicos como alimentación y salud.

Con apoyos educativos y de formación de este tipo, se podría difundir a través de la capacitación y orientación alimentaria que los beneficiarios conozcan y dominen su entorno mediante la transferencia de información esencial que les permita distinguir y conocer los componentes de su medio, el desarrollo de acciones de autogestión alimentaria que oriente a las familias beneficiarias para identificar y utilizar los recursos alimentarios que estén a su alcance, así como adquirir

conocimientos sobre alimentación, nutrición e higiene y encontrar alternativas para mejorar sus condiciones de vida sobre la base de su propia iniciativa o de la acción conjunta de su comunidad.

Por otro lado, también es importante mencionar que otro aspecto asociado a la solución del problema nutricional en México, es la desarticulación de los programas dirigidos a combatir este problema, y que actualmente continúa siendo tarea clave del gobierno, buscar la articulación entre las Secretarías de Agricultura, salud, Economía, Educación, entre otras instituciones de los tres niveles de gobierno, para atenderlo.

La participación financiera de los gobiernos estatales y municipales y de otras fuentes, incluso de nivel internacional, así como la colaboración de los beneficiarios con su aportación en especie, dinero o materiales diversos, debe tener algún tipo de regulación para que las acciones contribuyan al cumplimiento de metas, incremento de coberturas y complementen y mejoren la calidad de los apoyos alimentarios, logrando con ello fortalecer a los programas de forma sustancial.

Así, los nuevos programas deben constituir tres ejes principales de intervención:

1. La distribución de insumos para una alimentación (desayuno) balanceado
2. Las acciones de Orientación alimentaria anteriormente mencionadas
3. La participación activa de la sociedad civil en la articulación de estos esfuerzos públicos.

No obstante esta articulación entre los tres niveles de gobierno, los sectores educativo y privado y la población beneficiaria, el programa alimentario que operan los sistemas DIF, implica un modelo operativo que va desde la distribución de los insumos hasta la participación de los diferentes sectores y su forma de organización comunitaria.

Actualmente, el esquema operativo de los programas asistenciales del DIF es el siguiente:

1. La Política nacional de asistencia social alimentaria por ser responsabilidad del Gobierno Federal, a través de programas como el de desayunos escolares, contempla destinar recursos económicos para la operación en la entidades del País y definir las normas necesarias que rigen su operación.
2. Siendo los encargados de la operación del programa, a partir de la ministración del recurso federal, los Gobiernos Estatales definen la población beneficiaria mediante criterios de focalización que permitan incluir a menores escolares a partir de su situación de desventaja.
3. Posterior a esto, realizan el proceso de licitación para la adquisición de los insumos que integran los desayunos escolares; elaboran sus bases de licitación y publican las convocatorias para la participación de empresas tanto públicas como privadas.
4. Una vez realizado el dictamen y la adjudicación del contrato, el proveedor o proveedores ganadores, se encargan de realizar el proceso de distribución de los apoyos alimentarios bajo distintos esquemas de reparto, que bien puede ser de forma directa hacia los municipios, centros escolares o educativos, almacenes u otro, según se defina previamente.
5. En dichos lugares los productos son recibidos por comités municipales, profesores, comités de padres de familia o bien por los responsables de la preparación de los alimentos, en el caso de los desayunos calientes, quienes además de revisar las condiciones, la calidad y la cantidad en que llegan los productos, los almacenan y se encargan de recolectar la cuota de recuperación.

6. Una vez realizado lo anterior, son los responsables directos de hacer llegar el desayuno a la población objetivo y vigilar en forma directa, que el desayuno sea consumido por el menor.
7. Dependiendo del esquema de recuperación de cuotas que se verá mas adelante, los Municipios como responsables directos de la operación del programa, recaban el monto para realizar el depósito en una cuenta bancaria especial, que para ello disponen los Sistema DIF en cada entidad.
8. En lo que respecta a la orientación alimentaria, los Sistemas Estatales, capacitan y asesoran a los Sistemas Municipales en el desarrollo de acciones complementarias durante la distribución del apoyo.

Estas Acciones consisten básicamente en: **Orientación Alimentaria**; relacionada con los hábitos de higiene y salud, rescate de la cultura alimenticia de la región, así como fomentar en complemento vitamínico; **Vigilancia Nutricional**; que es el registro periódico de peso y talla de los menores, y al procesar y analizar la información se obtienen reportes que permiten identificar a las niñas y niños recuperados de sus niveles de desnutrición; **Proyectos Productivos Escolares**; mediante los cuales se pretende transferir conocimientos a los menores sobre la instalación de huertos, granjas y estanques, con la finalidad de que los pongan en práctica junto con sus padres, se promueva el autoconsumo y, en su caso, la comercialización en la región, promoviendo con ello una formación autogestiva y autosuficiente en las familias.

CUADRO 3

Esquema de participación de actores en el Programa Desayunos Escolares

Gobierno Federal	Asigna el recurso económico y realiza las acciones que se refieren al diseño de la política alimentaria
Gobierno Estatal	Recibe el recurso económico, realiza la focalización de los beneficiarios, regula la operación de acuerdo a la normatividad.
Gobierno Municipal	Opera el programa y promueve la participación comunitaria
Empresas de leche	Proveen el producto básico lácteo de acuerdo a los requerimientos nutrimentales y especificaciones técnicas de calidad
Escuelas	Coordinan y distribuyen directamente el producto a la población beneficiada
Comites de Desayunadores Escolares	Vigilan la correcta operación del programa de desayunos escolares
Padres de familia	Vigilan en forma directa que el menor consuma un producto de calidad y en forma oportuna

Fuente: Datos obtenidos del Sistema Nacional DIF, 2001.

En lo que se refiere a los modelos de participación social, sin ser un objetivo central, la magnitud de la participación y organización social en torno a los programas alimentarios, es uno de sus principales logros del SNDIF.

El esquema de operación del programa contempla la participación social de la comunidad como una condición necesaria para el cumplimiento de los objetivos, razón por la que esta participación tiene varias connotaciones.

Se habla de participación cuando la población beneficiada reparte o prepara desayunos, cuando utiliza la mano de obra de la comunidad en la construcción de las cocinas, letrinas, caminos vecinales, cuando la comunidad organizada gestiona

un servicio ante una instancia gubernamental, o cuando dirige, ejecuta y supervisa proyectos de acción comunitaria.

En este Modelo, podemos observar una organización en dos esquemas:

Modelo 1:

Equipo de trabajo permanente (2 o 3 personas, padres de familia), quienes hacen la recepción de insumos, el reparto de desayunos, la recaudación y entrega de cuotas de recuperación.

Modelo2:

Este tipo de organización, es más compleja, ya que los principales actores involucrados son los padres de familia a través de vocalías, el personal docente y directivo de los planteles, los alumnos beneficiados, las empresas particulares distribuidoras del desayuno escolar y los promotores sociales. Los padres de familia a través de la vocalía de desayunos escolares, se encargan de recibir, contar, verificar la calidad de los insumos, otorgar el desayuno a los beneficiados, así como recabar las cuotas de recuperación y depositarlas en las instituciones bancarias. En este modelo, los promotores del DIF, se encargan de asesorar, capacitar y vigilar la correcta operación del Programa en los Centros Escolares.

Los programas de Educación, Salud y Alimentación, constituyen temas de gran relevancia en el contexto de las discusiones de transición acerca de la reformas de Política Social.

A través del camino de la investigación llevada a cabo con el presente trabajo, creemos importante concluir que para el desarrollo de Programas Institucionales, se hace necesario iniciar la estructuración de los mismos, partiendo de las necesidades de los posibles beneficiados; darles un enfoque que considere las intervenciones de los diferentes actores participantes como procesos (Metodología Participativa).

De igual forma, para los programas ya existentes es necesario modificar las estrategias de seguridad alimentaria nacional, por estrategias de seguridad alimentaria local, evitando los paternalismos y políticas demasiado generalizadas y complejas, que no perneen adecuadamente hacia los beneficiados.

La Asistencia Social debiera servir entonces como una herramienta de inclusión social, no para el caso contrario como se ha llevado a cabo en los últimos años; se trata de generar mas y mejores capacidades (Calidad en Servicios) y gastar mas recursos; que la política asistencial se convierta en apoyos comunitarios no compensatorios, de tal suerte que las personas y comunidades que reciban apoyo, sean capaces de promover su propio desarrollo, mejorar sus condiciones y las de las familias, con la premisa básica de la Participación Social.

No se debe olvidar que la política es práctica, y que gobernar de acuerdo a la política pública significa también, el incorporar la opinión y participación de la sociedad en general, y que es responsabilidad de la misma sociedad, la elaboración de programas tanto sociales como económicos, de salud, de educación y de toda índole, que sean incluyentes, reales al contexto en que se aplicarán y sobre todo que se encuentren dentro del marco constitucional vigente.

Aún más, hoy día, un mayor número de expertos en política pública, coinciden en la necesidad de una descentralización y redefinición de los objetivos de las políticas social y económica, desde los diversos actores sociales: Familias, comunidades, municipios, regiones, naciones, etc., es decir, no se puede combatir la pobreza o la insuficiencia alimentaria con la política social y generarla con la política económica.

BIBLIOGRAFÍA

- Ariza, Duarte y Gómez (1993). *Menores en situaciones Especialmente difíciles, el caso de los niños de República Dominicana*, UNICEF, República Dominicana
- Bardach, Eugene (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, CIDE, México, D.F.
- CEPAL (1986). *Indicadores de disponibilidad y acceso alimentario a los grupos pobres para la vigilancia nutricional*. Publicación FAO/CEPAL, Santiago de Chile
- Chevannes, Barry (1998). *Presiones y Tensiones: Análisis de la Situación de la Familia en el Caribe*, FAO, Cartagena de Indias
- Duhau, Emilio (1997). *El Marco de las Políticas Sociales y Urbanas*, COLMEX, México, D.F., pág. 61-91
- FAO (1996). *Informe de la consulta de ONG regionales para América Latina y el Caribe, en relación a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma, Italia.
- Freire, Wilma (1990). *Diagnostico de la situación nutricional de la población ecuatoriana menor de 5 años. Resumen del Artículo: Lineamientos para una política de alimentación y nutrición nacional*, CEPAL, Santiago de Chile
- Fuentes, Mario Luis (1995). *La Política Asistencial y el DIF ente los Retos del Desarrollo Social*, Editorial PAIDEA, S.A de C.V., México, D. F.
- Galofré, Fernando (1985). *Formulación de Políticas de Infancia y Juventud en Familias Pobres*, Centro de Estudios de la CEPAL, Santiago de Chile
- Gamboa, Xavier (1998). *Formulación de propuestas en un contexto de cambio estructural acelerado: ciencia y tecnología para la modernización integral de México*, CEPROS Editores, México, D. F.
- García, Brígida (1995). *Family Dynamics and urban poverty: A Mexican and Latin American perspective*, UNICEF, Roma Italia

- Hendricks, Joaquín (1999). *Plan Básico de Gobierno 1999-2005*. Quintana Roo
- Hernández, Roberto (1989). *Metodología de la Investigación*, Editorial Mc Graw Hill, México, D. F.
- Hurtado, Javier (1987). *Familias, Política y Derecho*. Obras de Política y Derecho, México, D. F.
- Inchaustegui, Teresa (1998). *La Pobreza y la Asistencia Social: Las Instituciones, los objetivos y los derechos*, Editorial El Colegio de México, México, D. F.
- J. L. Albert (1998). *Nutrition Education for the public, Gender and Food Security*, Work No. 20, FAO, Roma, Italia.
- Jonson, Gale (1985). *Problemas y Perspectivas de la Alimentación mundial*, Revista No. 20, Serie Foreign Affaire, USA.
- Kusni, Liliana (1994). *Panorama de las Políticas Públicas para las mujeres pobres de México*, GIMTRAP-COLMEX, México, D. F.
- Levi, S. (1994). *La Pobreza en México*, Revista No. 48, BANAMEX, México, D. F.
- *Ley Orgánica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo*. Periódico Oficial, Publicación Enero 1985, Quintana Roo.
- Lima, Boris (1993). *Focalización de Programa masivos en Venezuela: La Beca Alimentaria*, Publicaciones CEPAL, Santiago de Chile
- López, Augusto (1999). *Alimentación y fortalecimiento Familiar*, FAO México, D. F.
- Llanos, Raúl (1997). *Familia y Relaciones intergeneracionales de la Nutrición*, Colegio Interamericano de Médicos, México, D. F.
- Martínez, Gabriel (1980). *Pobreza y Política Social en México*. Serie Lecturas No. 85, México, D. F.
- Ortega, Elena (1999). *Proyectos de Inversión 1999-2000 de los Programas Alimentarios del Sistema DIF Quintana Roo*, Quintana Roo

- Ortega, Elena (2001). *Desarrollo Social*, Quintana Roo.
- Ortiz, Arturo (1985). *Introducción a la investigación socioeconómica*, Editorial Trillas, México, D.F.
- Pardinás, Felipe (1980). *Metodología y Técnicas de Investigación en las Ciencias Sociales*, Editorial Siglo XXI, México, D.F.
- Pereira, Balam, Estrada (1997). *Un Padrón Regional de Estatura y Peso en niños menores de 15 años*, Revista Biomed, Yucatán.
- S. Alexander (1985). *Sistemas Alimentarios y Políticas de estrategia*, Pensamiento Iberoamericano Revista No. 8, Argentina.
- Salay, E. (1990). *El Servicio Alimentario en Escuelas de Campesinos en Brasil*, FAO, Sao Paulo, Brasil.
- Sauma, Pablo (1999). *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe*, Publicaciones CEPAL, Brasil
- SHCP (1995). *La Planeación del Desarrollo Social en los 90's*. Antología, Serie No. 23, México, D. F.
- Velez, Félix (1994). *La Pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, Editorial FCE, México, D.F.
- Vilas, Carlos (1996). *Estado y Políticas Sociales después del Ajuste: Debates y Alternativas*, México, D. F.
- W.J. Phillips (1980). *Marco para el desarrollo de una estrategia regional en materia de alimentación y nutrición a población vulnerable*. Boletín No. 10-11, CEPAL-ILPES, Kingston, Jamaica, pág. 4-61
- Warman, Arturo (1993). *La Política Social en México. Serie: Una visión de la Modernización de México*, México, D. F., pág. 65-77

Informantes Clave, entrevistados para estudiar empíricamente el modelo de política alimentaria asistencial aplicado en el Estado de Quintana Roo, por el Sistema DIF, durante los años 1999-2000.

- Campos Mario (2000). Subdirector de Atención a la Infancia, México, D.F. SNDIF
- García José Ramón (2000). Director General del Sistema DIF Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, SEDIF.
- Ireta, Armando (2000). Subdirector de Atención Alimentaria, México, D. F. SNDIF
- López, marco Antonio (2000). Director de Alimentación y Desarrollo Comunitario, México, D. F., SNDIF
- Mejía, Clara (2000). Subdirectora de Desarrollo de Modelos, México, SNDIF
- Navarro, José (2000). Subdirector de Prevención de Riesgos Sociales en la Infancia, México D.F, SNDIF