

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.

“Rendición de cuentas en el Programa
Comedores Comunitarios de la CDMX 2014-
2016.”

Tesina

Que para obtener el grado de:

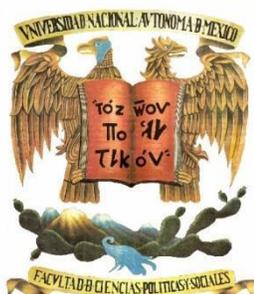
Licenciada en Ciencias Políticas y Administración
Pública

PRESENTA

Angelina Mendoza Martínez

Tutor: Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., mayo, 2018.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM con clave IN305115 “La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Relevancia de su autonomía constitucional para mejorar su gestión en materia de rendición de cuentas” Agradezco a la Dirección General de Asuntos Académicos, la beca recibida para su elaboración.

AGRADECIMIENTOS:

“El éxito no es acerca de cuánto dinero ganas, sino de que puedas marcar una diferencia en la vida de los demás.”

Michell Obama.

Me gustaría primero reconocer el arduo esfuerzo de las mujeres que trabajan en la administración pública y también a los hombres que no generan distinciones de género, sino que, por el contrario, promueven la equidad, alentando la mejora de las instituciones y del quehacer público.

Asimismo, a todos aquellos alumnos que por determinadas circunstancias han tenido que trabajar y estudiar para poder terminar una carrera, que, sin importar las adversidades, no se han rendido, por ser un ejemplo de vida y también a los profesores, compañeros y amigos, que no me permitieron rendirme desde que inicié la Universidad, a todos ellos les dedico mi trabajo.

Sobre todo, a mi familia, en especial a mi madre Alfonsina por todo el empeño, cuidados y amor que puso en mí y en mis hermanos para hacernos personas de bien; a mi padre, por hacerme una persona fuerte, decidida y mostrarme la cultura del esfuerzo constante; a mi abuela Angelina que forjó en mí el carácter, la disciplina y la paciencia; a mi hermano Miguel Ángel, por enseñarme tanto de arte, literatura, fomentar en mí la pasión por las ciencias sociales y por lo que uno ama; a mi hermana Lizbeth, por todo el apoyo, la incondicionalidad, el soporte ético y moral que me ha dado.

A la familia Martínez y a la familia Mendoza Ramírez, que siempre me han alentado desde niña, en cada paso que he tenido que dar. A mis perros: Peanuts y Samantha, por llenarme de amor en los días que creí que ya no podía continuar y que me ha alentado a luchar por aquellos que no pueden defenderse.

A mis amigos: Luis Eduardo; Erick; Mónica; Aline; Norma; Silvia; Nayeli; Pamela; Emilio; Marla; Daniel; Sandra; Nicole, Kenia y Mayte, por ser parte fundamental de

mi vida, por enseñarme de lealtad, confianza, de persistencia, es un gusto ser su amiga y tenerlos en mi vida.

También a mi equipo de amigos de políticas públicas de la carrera: Carlos, Alan, Gabriel, Alma y Germán, que además contribuyeron con la presente investigación, que comenzó como una idea en clase del Dr. Ricardo Uvalle Berrones a quien, especialmente debo agradecerle la oportunidad para colaborar en el Programa de Apoyo a proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) al que pertenece esta tesina, por ser mi tutor, por toda su soporte y el apoyo para la realización de la misma, además de llenar de orgullo a nuestra disciplina.

A mis sinodales: Lic. Noé Pérez Bello, Dr. Osvaldo Cruz Villalobos, Lic. Francisco Carmona Plascencia, y el Mtro. Juan Manuel Macedo Mota, por todo el aporte para la mejora de este trabajo. Asimismo, a la Mtra. Alicia Monserrath Islas Gurrola, Mtro. Daniel Ortega Carmona y el Mtro. José Luis Ramos Alderete por toda la comprensión, los conocimientos adquiridos gracias a ustedes, por creer y confiar en mí.

A todas las personas de la Secretaría de Economía que me apoyaron en la incursión dentro de la administración pública y que además de demostrarme que el ejercicio público si puede buscar el bien común, me han brindado su amistad: Yadira, Tania, Cecilia, Claudia, Ericka y en especial al Lic. Carlos Ibarquengoytia Riva Palacio por toda la paciencia y al Mtro. Andrés Alejandro Pérez Frías. A mis profesores y profesores adjuntos, que me formaron durante la carrera, sobre todo a aquellos apasionados por compartir sus conocimientos, gracias por todo el apoyo, comprensión y empeño.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *alma mater* por la incondicionalidad con la que impulsa el conocimiento, el crecimiento personal de sus alumnos y docentes, por todo el bagaje no sólo teórico y práctico, también ético que se forja en sus aulas, por seguir impulsando el pensamiento crítico y el desarrollo no sólo como profesionistas, también como personas.

¡Por mi raza, hablará el espíritu!

Contenido

Introducción	1
Hipótesis	3
Objetivo	3
Apartado 1. Fundamento conceptual y normativo de la rendición de cuentas (RC).	5
1.1 Visión y conceptualización de la RC	5
1.1 Marco legal de la RC en México	17
Apartado 2. Política Pública de Alimentación en la Ciudad de México (CDMX): El Programa Comedores Comunitarios	23
2.1 El problema en materia alimentaria dentro de la Política Pública de la Ciudad de México: el Programa Comedores Comunitarios de la CDMX.	29
2.2 Antecedentes de Intervención Gubernamental	33
Apartado 3. Análisis del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México	35
3.1 Diseño del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México	36
Tabla 1. Procesos, Actores y detalles	37
3.1.1 Objetivos, metas y resultados	40
3.1.2 Marco normativo del Programa Comedores Comunitarios de la CDMX	42
3.1.3 Actores	45
3.1.4 Población beneficiada	46
3.1.5 Presupuesto	48
Gráfica 1. Presupuesto del programa comedores comunitarios 2009-2016	50
Apartado 4. Análisis de la rendición de cuentas del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México	51
4.1 Evaluación de funcionamiento: diseño, operación y resultados	54
4.1.1 Diseño, operación y resultados	55
4.1.1.1 Legalidad	55
4.1.1.2 Eficiencia en el uso de los recursos	57
Mapa 1. Regiones de la Ciudad de México por cuadrante	59
Tabla 2. Evaluación de funciones operativas de los comedores comunitarios, valoración, justificación, vinculación con reglas de operación y observaciones	60
Tabla 3. Funciones por responsabilidad: Elaboración propia	63
Tabla 4. Población atendida anualmente por delegación	65

4.1.2 Desempeño del programa: análisis de metas, objetivos y resultados	66
Tabla 5. Objetivos, metas y resultados, de diseño y operación 2014	66
Tabla 6. Objetivos, metas y resultados, de diseño y operación 2015	67
Tabla 7. Objetivos, metas y resultados de diseño y operación 2016	68
4.2 Evaluación de participación social: interacción, proactividad y retroalimentación de actores	69
4.2.1 Actores implicados en la RC del Programa	70
4.3 Recomendaciones y Conclusiones	73
4.3.1 Recomendaciones	73
4.3.2 Conclusiones	76
Referencias	82
Bibliografía	82
Mesografía	82
Normativa	87
Anexos	90
Anexo 1. Concepto y tipología de rendición de cuentas	90
Tabla 8. fuentes consultadas: definición y tipos de rendición de cuentas por año	90
Anexo 2. Reformas en materia de gobernanza en México 1984-2014	91
Anexo 3: Comedores comunitarios de la CDMX por año y delegación	92
Anexo 4. Vinculación de operación y diseño con marco normativo	93
Anexo 5. Observaciones adicionales a la evaluación	96
Anexo 6: Población objetivo y atendida, cobertura y observaciones del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México: Evaluación Interna 2016	97

Introducción

Actualmente, los gobiernos buscan generar certidumbre en los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas, evaluando los resultados de los planes, programas y proyectos que forman parte de sus ejes, además de existir una tendencia a la modificación o publicación de ordenamientos legales específicos, que impulsen la resolución de la problemática detectada.

Para ello, utilizan diferentes mecanismos para el logro de una mayor eficiencia, por ejemplo, promoviendo una mayor apertura gubernamental, en ámbitos donde anteriormente no tenían injerencia, y que permiten la convergencia de: la administración pública, la sociedad civil, los ciudadanos y el sector privado, además de la cooperación al interior y exterior de su ecosistema.

Asimismo, hoy en día, es cada vez más notoria la necesidad de recurrir a la gobernanza como una opción de legitimidad en los gobiernos, dentro de los procesos decisorios, al escuchar y mantener una corresponsabilidad con otros sectores, por ello es importante la concertación, sobre todo en problemas complejos, ya que, éste es un proceso participativo y negociado que tienen los actores sociales claves del proceso, con el Estado en la formulación de políticas públicas, en el ámbito: nacional, estatal y municipal, que infiere en su rumbo.¹

Por tanto, los canales para que la sociedad se involucre en la resolución de problemas sociales y políticos, son fundamentales en la toma de decisiones, no sólo por la tendencia mundial a la mayor apertura, sino por la necesidad de vigilar a nuestras propias autoridades, en el marco de la rendición de cuentas, donde los tomadores de decisiones respondan a las necesidades y problemas de la población, traduciéndolos en resultados, utilizando sus atribuciones y ejerciendo cada vez más de forma dinámica la vigilancia y control.²

¹ Licha, I. (2016). *La gerencia social INDES*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, p. 158.

² Rosanvallon, P. (2012). La crisis de la igualdad. En *La sociedad de los iguales*. Buenos Aires: Manantial, p. 17.

En ese sentido, la rendición de cuentas (RC) es un proceso proactivo, no es unilateral, ni se limita sólo a la presentación de resultados, es un mecanismo donde la ciudadanía puede retroalimentar el quehacer gubernamental y contribuir a la mejora de los programas, políticas y el uso de los recursos. Por tanto, las políticas públicas, si bien son medios de abordaje y solución para problemas específicos, deben vincularse con la agenda de gobierno que demuestre la intención por resolverlos.

Por lo anterior, el caso de estudio de esta investigación es el Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (CDMX), que corresponde a un eje primordial de una política pública estatal, éste busca garantizar el derecho alimentario por medio de una opción a bajo costo, cuya colaboración directa de los ciudadanos, gobierno, e incluso cierto grado de participación de la sociedad civil y sector privado, corresponde con un proceso abierto de participación de distintos actores en un tema de interés público.

Este Programa se alinea con ejes fundamentales, como México contra el Hambre del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que contiene objetivos que se vinculan con la normativa internacional, por ejemplo, con la Agenda Nacional 2030, al ser parte de una problemática constante, en diferentes países. Asimismo, el Programa local, llevado a cabo en la Ciudad de México, desde 2009, resultó un antecedente fundamental para el Programa implementado a nivel federal en 2013.

Bajo este enfoque, la aplicación de la RC dentro del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, tiene corresponsabilidad en la vigilancia de los actos gubernamentales, pero también de la operación de cada comedor, que se lleva a cabo por ciudadanos, e incluso cierta incidencia de la sociedad civil, tanto en el impulso del problema público, como parte de la agenda, como con las contribuciones que realiza de alimentos.

Por todo lo anterior, la presente investigación permite observar un caso de implementación y operación de una política pública, desde uno de sus ejes, un programa en materia alimentaria, concebido desde el ámbito estatal, cuya

relevancia recae en la proximidad que tiene el ciudadano con el gobierno local, con alcance directo, donde se ejercen recursos provenientes de impuestos federales y estatales, además de las características y áreas de mejora que lo convierten en un modelo, que podría ser utilizado en otros estados.

El Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, es analizado del periodo 2014 a 2016, la temporalidad corresponde a la viabilidad de la investigación: por la cantidad de información disponible y porque resulta posterior a los tres años usualmente recomendados desde el inicio de operación de un programa para realizar una evaluación u análisis observando su alcance.

Por consiguiente, este trabajo analiza la RC desde la eficiencia del Programa, respecto al cumplimiento de objetivos, metas y resultados, del diseño institucional, al igual que la interacción de los actores involucrados en el mismo, para tener un estudio útil, teórico y práctico que sirva a los involucrados, por medio de política pública en materia de alimentación y en el proceso de rendición de cuentas, así como la posibilidad de trasladarlo a un modelo aún más abierto en la materia.

Hipótesis

La investigación valora que la rendición de cuentas horizontal, así como la participación de grupos comunitarios de la sociedad en los procesos y beneficios del programa gubernamental analizado, tienen mayor grado de eficacia, a diferencia de cuando la autoridad decide gobernar de modo vertical.

Objetivo

Analizar y explicar la rendición de cuentas del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México de 2014 a 2016, desde dos ejes: el funcionamiento (en términos de legalidad, eficiencia en el uso de los recursos y el desempeño del programa: metas, objetivos, resultados y beneficios), así como la interacción de

actores de sociedad civil,³ ciudadanos⁴ y autoridades gubernamentales (sus atribuciones, sanciones, incentivos, mecanismos, y tipo de rendición de cuentas).

Para fines de exposición, la investigación se estructura del modo siguiente: en el primer apartado, se aborda la rendición de cuentas, su fundamento conceptual y normativo, por medio de su visión y conceptualización, y la legislación vigente general y federal en nuestro país; en el segundo, la Política Pública en Alimentación de la Ciudad de México, el problema público y sus antecedentes; en el tercero se realiza un análisis del Programa, presupuesto, recursos, metas, objetivos, actores y población beneficiada, y en el cuarto apartado, el análisis de la rendición de cuentas.

En torno a los anexos, esta investigación incluye seis: 1) refiere al análisis teórico, conceptual y tipológico realizado, organizando para ello, la información por año y tipo de rendición de cuentas; 2) las reformas realizadas en los últimos años, que reflejan la apertura en diferentes áreas de la administración pública; 3) contiene el número de comedores comunitarios por delegación y el total por año, además de dividir el año 2016, en dos apartados, el avance después de la mitad del año y el balance general a final del mismo;

4) se alude a la vinculación y análisis del diseño con relación a su operación; 5) en observaciones adicionales, se agregan aspectos adjetivos descubiertos en el trabajo de campo realizado, y 6) se incluye un cuadro de la población objetivo y aquella atendida durante 2016, dicho cuadro se encuentra contenido en la evaluación interna del mismo año, sirve para comparar la información proporcionada por el ente, con la encontrada durante la investigación.

³ En esta investigación se entenderá dentro de este concepto, a aquellas organizaciones consolidadas que tienen implicaciones en el Programa que se evalúa, Organizaciones no Gubernamentales, medios de comunicación, académicos y todos aquellos que se encuentren preocupados o inmersos dentro de la problemática y tengan implicaciones o interés en torno a la alimentación en la Ciudad de México y el Programa analizado, en su conjunto.

⁴ Dentro de la investigación, éstos serán entendidos como aquellos individuos que ejercen su ciudadanía en torno al carácter cívico y de participación en los asuntos públicos, por medio de la operación de los comedores comunitarios, así como aquellos que acuden en forma de usuarios o el público en general preocupado por la rendición de cuentas, pero a diferencia de la sociedad civil, éstos se analizan como entes individuales, no en su conjunto o de forma organizada.

Apartado 1. Fundamento conceptual y normativo de la rendición de cuentas (RC).

1.1 Visión y conceptualización de la RC

Aristóteles⁵ apuntaba hace miles de años que el ser humano es un animal político, es decir, que su naturaleza es social, por lo cual, se desarrolla dentro de la comunidad e interactúa con otras personas, a través del diálogo y la deliberación; esa misma razón de ser, ocasiona que junto con el desarrollo de la humanidad, las personas y sus problemas se vuelvan cada vez más complejos, por tanto, los gobiernos para hacer frente a dichos retos a lo largo del tiempo, han implementado estrategias y herramientas que responden a dichas necesidades.

Por tanto, ha sido una constante inquietud de la administración pública, el uso de los recursos, tal como es perceptible desde la vigilancia en Atenas y Roma,⁶ donde se realizaba la supervisión por parte de la ciudadanía de los fondos públicos, así como de la riqueza e ingresos de los funcionarios. Con el paso de los años, la creciente preocupación ciudadana por vigilar el quehacer gubernamental, originó la creación de mecanismos de control, para dar certidumbre a la sociedad y legitimidad a los gobiernos.

A la par de la consolidación de las democracias, también los gobiernos han tenido mayor apertura, se han gestado procesos de gobernanza, donde la toma de decisiones se realiza escuchando las opiniones de diversos sectores, la

⁵Aristóteles. (2000). *Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México [en línea]: p. 236. Disponible en:

https://books.google.com.mx/books/about/Pol%C3%ADtica.html?id=ylyGCw844GsC&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

⁶Democracy Web. *Accountability and Transparency: History* (2017). Comparative Studies in Freedom. Disponible en: <http://democracyweb.org/accountability-history>

ciudadanía,⁷ la sociedad civil⁸ organizada, e incluso con cooperación de organismos internacionales y otros gobiernos, por medio de acuerdos, tratados, políticas públicas y estrategias, dado que, con los esquemas de menor intervención estatal, se ha dado una mayor injerencia de otros actores, al ser parte preponderante de las actividades económicas, políticas y sociales.

En las democracias modernas “la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos (...) tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes, cuyos actos no se apegan a lógicas políticas.”⁹ Es decir, el proceso de inclusión de actores ha sido parte de la necesidad de dar representatividad a los diferentes intereses emergentes, donde los objetivos y metas de los Estados se han modificado junto con sus propias dimensiones, al igual que sus mecanismos.

Con el fin de contar con servidores públicos cada vez más responsables de sus acciones, empresas privadas y personas que manejan dinero público, se requiere de la supervisión del ejercicio de los recursos y la creación de instrumentos que

⁷ Ciudadanía entendida para autores como Derek Heater como “la relación de un individuo no con otro individuo, sino básicamente con la idea de estado” en el cual la identidad se rige en un marco cívico, donde los derechos y obligaciones son fijados por el Estado hacia los individuos autónomos que deben vivir en condiciones de igualdad, son tres elementos los que caracterizan a la ciudadanía, la autonomía de los individuos que gozan de ella, el carácter de igualdad entre cada uno y su derecho a la participación. .H. Marshall identifican tres tipos de ciudadanía: civil que representa la igualdad ante la ley; la política referente al voto; y la social que hace referencia a un estado de bienestar. Además de tener carácter público, que para Nora Rabotnikof, tiene interés y utilidad común a todos, que atañe al colectivo, y a la comunidad, por ende, a la autoridad de allí emanada. Fuentes: Heater, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, p. 11-15 y Rabotnikof, N. (2005). En busca de un lugar común. En *el espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM, pág. 28.

⁸ Sociedad Civil para Nuria Cunill, es un puente entre el Estado y la sociedad. Para Organizaciones Internacionales este “contempla el ámbito en que los ciudadanos y los movimientos sociales se organizan en torno a determinados objetivos, grupos de personas, o temas de interés. En las organizaciones de la sociedad civil tienen cabida tanto las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) como las organizaciones populares-formales o informales- y otras categorías, como los medios de comunicación, las autoridades locales, los hombres de negocio y el mundo de la investigación.” Fuentes: Cunill, N. (2012) “¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas.” Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0068001.pdf>

⁹ Traducción propia, con base en: OCDE. (2014). *Accountability and Democratic Governance: Orientations and principles for development* DAC Guidelines and Reference Series [en línea]: p. 84. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/accountability-and-democratic-governance_9789264183636-en#page25

posibiliten la evaluación constante, donde se responsabiliza a los funcionarios públicos desde diferentes ejes, no sólo con el objetivo de fincar responsabilidades, también de mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, en el cumplimiento de metas y objetivos, además de generar mayor injerencia de la ciudadanía en los procesos gubernamentales.

Para Uvalle Berrones¹⁰ el control del poder refiere a procesos, reglas y mecanismos que regulan la operación gubernamental, para alinearlos a los de la democracia, que se llevan al plano institucional, esto significa evitar que la negativa de los sujetos implicados infiera en el resultado, ya que, al existir una obligación y sanciones, la falta de cumplimiento implicaría la inaplicación de la ley.

De esta forma, una preocupación social y administrativa se ha vuelto parte de la agenda¹¹ permanente de los gobiernos, por lo cual, ha implementado modelos de control y ha establecido leyes enfocadas a la supervisión y control en materia gubernamental, para generar también legitimidad.

Bajo este esquema, existe la rendición de cuentas, que engloba un andamiaje de mecanismos utilizados para vigilar el uso de los recursos; proviene del anglicismo *accountability*; este concepto apareció como tal en la década de 1980, y no tiene una definición unívoca respecto al significado del mismo, tiene traducciones diferentes al español, en ocasiones se emplea como sinónimo de fiscalización¹² y aunque éste es parte del proceso, *per se* no se trata sólo de eso.

¹⁰ Uvalle, R. (2016). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas. Universidad Nacional Autónoma de México, *Revista Estudios Políticos* [en línea]: novena época, 42, p. 37. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/56032/49711>

¹¹ Se entenderá agenda gubernamental contiene aquellos problemas donde la autoridad ha decidido o manifestado la voluntad de actuar y la agenda pública, son problemas que son empujados por diferentes actores interesados en su resolución, pero que no se ha analizado, aprobado o manifestado la voluntad de su resolución por medio de política pública.

¹² La fiscalización “se refiere a la revisión y evaluación de los recursos públicos, mediante técnicas de auditoría (...) en lo que se refiere al manejo de los recursos públicos, la fiscalización es uno de los elementos que contribuyen al proceso de rendición de cuentas, junto con la transparencia” Por tanto, la auditoría es una técnica de la fiscalización, que evalúa y valora el uso de los recursos, en este caso, aquellos de carácter público, contribuyendo a lograr la rendición de cuentas. Fuente: Auditoría Especial del Desempeño. (2015). *Marco Operativo*. México, Auditoría Superior de la Federación. p. 69.

A menudo, suele considerarse al concepto como una copia de la tendencia anglosajona, no obstante, “esta visión olvida que el concepto tiene una fuerte y secular connotación en castellano, y que incluso está en el origen de instituciones significativas en nuestra historia, tales como el juicio de residencia o las sindicaturas en los ayuntamientos.”¹³

Numerosas organizaciones¹⁴ y teóricos¹⁵ han definido a la RC, empero, conforme el mundo, las tendencias políticas y económicas han cambiado debido a los gobiernos cada vez más abiertos, las connotaciones del mismo se han modificado. Es por ello que, para la presente investigación se realizó la revisión de diversas fuentes y la selección de 16 de ellas¹⁶, entre instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y académicos expertos en el tema, se realizó el análisis de cada una de las definiciones que estos brindan, encontrando que la evolución y apertura de los gobiernos, también ha modificado su significado.

De lo anterior se desprende la importancia de dar una definición funcional desde diferentes perspectivas y aportaciones, dado que -como se mencionó con anterioridad- al ser un asunto de naturaleza social, no sólo requiere la perspectiva gubernamental, es menester su conformación con base en distintas partes, para considerarse más completa, por ello, la definición de rendición de cuentas que se construyó durante la presente investigación, incluye elementos del enfoque horizontal y transversal:

¹³ Los autores refieren a la siguiente fuente: Ots, J. (1969) *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Madrid: Aguilar. Fuente: Merino, M., y López, S. (2009) La Rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos. En *Cuaderno de Rendición de Cuentas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea] p. 1. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>

¹⁴ Por ejemplo: la Organización de las Naciones Unidas consideran a la RC como fundamental para el Estado de Derecho -The Rule of Law- como “un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, rinden cuentas de las leyes que se promulgan públicamente, se aplican de manera uniforme y se adjudican independientemente” Traducción propia, fuente: Security Council. (2004). *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies Report of the Secretary-General*, United Nations [en línea]: Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/616

¹⁵ Véase [Anexo 1. Concepto y tipología de rendición de cuentas.](#)

¹⁶ Véase [Anexo 1. Concepto y tipología de rendición de cuentas.](#)

La responsabilidad de los organismos; organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil; sujetos obligados y personas físicas o morales que capten, recauden, administren, manejen o ejerzan recursos públicos, de responder sobre ellos y los actos relativos a los mismos, por medio de la información y justificación respectiva, ante otra u otras personas que cuentan con los mecanismos necesarios para vigilar, supervisar, incidir y exigir por medio de sanciones, incentivos, propuestas y otros instrumentos, durante: los procesos de toma de decisiones o planes de acción, la operación, implementación y ejercicio de los actos, y al término de las tareas o actividades relativas; en el marco de la transparencia, el acceso a la información y la gobernanza.¹⁷

¹⁷ Elaboración propia, con base en: Secretaría de la Función Pública. (2017) *Definición de rendición de cuentas* [en línea]. Disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>; Merino, M. y López, S. *Op. Cit.*, p. 2; Schedler, A. (2014). ¿Qué es la rendición de cuentas? En *Cuadernos de Transparencia 03*. México: IFAI. Disponible en: https://works.bepress.com/andreas_schedler/6/; Crespo, J. (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. México: Serie cultura de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación [en línea] p. 6. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc1.pdf; Auditoría Especial del Desempeño. *Op. Cit.*, p. 67; OCDE. *Op., Cit.*, pp. 21-24; Manchinelly, D. (2011). *Rendición de cuentas*. México: Red por la rendición de cuentas, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C [en línea]. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/que-es-rendicion-de-cuentas/>; Ackerman, J. (2005). *Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Washington D.C.: The World Bank [en línea] pp. 1-5. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1116506074750/20542263/FINALAckerman.pdf>; Ackerman, J. (2006). Sociedad civil y rendición de cuentas. En *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia núm. 6, México: Instituto Electoral del Distrito Federal [en línea] pp. 11-22. Disponible en: <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/sinergia/Sinergia2006.pdf>; Ackerman, J. (2008). La opacidad del acceso en *Más allá del acceso a la información*. México: Siglo XXI [en línea] pp. 16-18. Disponible en: https://books.google.com.mx/books?id=DDt2q46WenlC&pg=PA16&lpg=PA16&dq=John+Ackerman,+%E2%80%9CSociedad+civil+y+rendici%C3%B3n+de+cuentas%E2%80%9D&source=bl&ots=8qa_5p5v&sig=G6crvyeM7xZ9EnmsD0dXHDrDlnE&hl=es&sa=X&ved=0ahUKewisv9rotZDZAhUIS60KHao3DM4Q6AEIjzAA#v=onepage&q=John%20Ackerman%2C%20%E2%80%9CSociedad%20civil%20y%20rendici%C3%B3n%20de%20cuentas%E2%80%9D&f=false; Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Nueva York: Palgrave Macmillan [en línea] pp. 53. Disponible en: <https://www.palgrave.com/us/book/9780333987681>; Moreno, E. Crisp, B. y Soberg, M. The Accountability Deficit in Latin America. (2003). En Mainwaring, S. y Welna, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press [en línea] pp. 79-81. Disponible en: <https://global.oup.com/academic/product/democratic-accountability-in-latin-america-9780199256389?cc=mx&lang=en&>; Cejudo, M. y Becerra, R. (2004) La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México. En Seminario: *Hacia una política de Rendición de Cuentas en México*. México: ASF, CIDE y RRC; Bovens, M. (2010) *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, West European Politics. 33: 5, pp. 947-948. Disponible en:

A través de los años, la literatura sobre RC ha aportado diferentes definiciones y tipologías sobre el tema. Al respecto, Islas Gurrola¹⁸ realizó un estudio sobre diversos textos de rendición de cuentas publicados de 2000 a 2015, identificando que en la literatura predominan los siguientes tipos: 1) vertical (RCV); 2) horizontal (RCH), y 3) transversal (RCT) también conocido como diagonal (RCD), asimismo existen otros enfoques:¹⁹ electoral, societal y transnacional.

Los tres principales tipos de RC permiten a los ciudadanos interactuar de la siguiente forma: 1) la RCV responsabiliza a las autoridades electas y certificadas ante el electorado o la ciudadanía por medio de elecciones, la libertad de prensa, sociedad civil activa y otros canales similares; 2) RCH tiene a los funcionarios públicos en un sistema de contrapesos, restricciones y controles, por parte de organismos gubernamentales, como tribunales, ombudsman,²⁰ organismos auditores, bancos centrales, organismos constitucionalmente autónomos, con facultades para cuestionar e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conducta indebida, y 3) RCT o RCD en ambientes donde existe igualdad, los actores desempeñan papeles similares; situaciones en las que cualquier persona puede recurrir a las instituciones para contribuir al incremento del control público e incluso

https://www.researchgate.net/publication/248944084_Two_Concepts_of_Accountability_Accountability_as_a_Virtue_and_as_a_Mechanism; O' Donnell, G. (1998). *Horizontal Accountability in New Democracies*, Journal of Democracy, p. 4. Disponible en: <http://www.democrapiapura.altervista.org/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf>; O' Donnell, G. (1993). *Delegative Democracy*,? Brasil: The Helen Kellogg Institute for International Studies [en línea] p. 9. Disponible en: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf

¹⁸ Islas Gurrola, A. (2017). *Alcances y limitaciones de los instrumentos de rendición de cuentas transversal. El caso del secretariado técnico tripartita de la alianza para el gobierno abierto en México 2013-2015*. (Tesis de Maestría inédita) Universidad Nacional Autónoma de México [en línea] p. 33. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2017/julio/306618060/Index.html>

¹⁹ Schedler. A. *Op. Cit.*, p. 25.

²⁰ "Para esta palabra escandinava de origen alemán, no existe una traducción apropiada *ombudsman* es un vocablo sueco que puede significar representante, mediador, agente, guardián, etc., y es aplicado a una institución jurídica, actualmente existente en más de 50 países." Cámara de Diputados. (2017). Diccionario universal de términos parlamentarios. México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/o.pdf

puede inferir o participar en la formulación de políticas públicas, elaboración de presupuestos o control de gastos.²¹

Debido a que el esquema de RCV limita de cierta manera los instrumentos que permiten emitir sanciones y una mayor injerencia ciudadana, en las tres etapas de temporalidad (*ex ante*, *ex post*, simultanea) al limitarse a castigos, por ejemplo mediante el voto; y los relativos a la RCH, si bien contribuyen a una mayor supervisión, no representan la injerencia directa de los sectores no gubernamentales y la sociedad en su conjunto, dentro de la toma de decisiones, operación y revisión de resultados; el enfoque de RCT, implica un mayor espectro de incidencia en los asuntos públicos y de control en las organizaciones públicas.

Por lo anterior, en el presente trabajo se aborda el caso de estudio del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, que tiene colaboración de la ciudadanía al ser éstos, por medio de comités comunitarios, los encargados de la operación de los mismos, no obstante, el diseño institucional, no permite la injerencia directa en la toma de decisiones, formulación o modificación del propio programa, por parte de la ciudadanía o sociedad civil organizada, ya que, si bien existe participación, ésta no implica injerencia en la asignación de presupuestos, y aunque se realiza un tipo de control participativo mediante la contraloría ciudadana²² el enfoque que mejor se adapta al tipo de Programa, es el de RCH.

Para Guillermo O' Donell la rendición de cuentas horizontal "depende de la existencia de agencias estatales legalmente habilitadas -y objetivamente dispuestas y capaces- para llevar a cabo acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta

²¹ Secretaría de la Función Pública. *Op. Cit.*

²² La contraloría ciudadana, se encuentra facultada en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, mediante el capítulo VIII "De la Red de Contralorías Ciudadanas", artículos 61-66, que lo facultan para Participar con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal y que además deben denunciar cualquier irregularidad respecto a incumplimiento de la ley o que afecte el presupuesto. Véase también: [4.2.1 Actores implicados en la RC del Programa.](#)

sanciones penales o impugnaciones en relación con acciones u omisiones posiblemente ilegales de otros agentes o agencias del estado.”²³

En el caso de estudio, la Ciudad de México cuenta con instituciones que revisan y evalúan su quehacer gubernamental a nivel estatal, así como a nivel federal respecto al uso de los recursos de dicho orden, por ello, el enfoque de RCH permite observar de qué manera se rinde cuentas en el mismo y cómo podría mejorar para incluso llegar al enfoque transversal, al tener la particularidad de ser un programa local, operado por la propia comunidad.

En ese sentido, la rendición de cuentas horizontal es un proceso proactivo, esto significa que los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción y logros, sujetándolos a sanciones, recompensas y se realiza en correlación con la sociedad. No responde solamente al acatamiento de la normativa, puesto que es un proceso cambiante, donde existen niveles de temporalidad: 1) ex post; 2) ex ante y 3) simultánea.²⁴ Se refiere a tres tipos de evaluación: en el primer caso, en los proyectos terminados; segundo, a la valoración de los planes de acción dentro de la formulación, y el último, respecto a las iniciativas gubernamentales en curso.²⁵

Para destacar la rendición cuentas horizontal, es necesario que existan mínimo dos sujetos, quién rinde cuentas y a quién se rinde cuentas, relacionado con una responsabilidad asumida por uno o más sujetos, y una sanción o juicio emitido respecto a dicha conducta u acto, por medio del otro u otros implicados.²⁶ Ya que de no existir lo anterior, no habría a quién rendirle cuentas o quién las rindiera, lo cual implicaría la ausencia de resultados que pudieran ser analizados por la

²³ O’ Donell, *Horizontal Accountability in New Democracies*, *Op. Cit.*, p. 4.

²⁴ Ackerman. La opacidad del acceso en *Más allá del acceso a la información*, *Op. Cit.*, p. 11.

²⁵ Véase: Isunza, E. *Construcción de la democracia y rendición de cuentas: Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana*. (2003). Dallas: Congreso de la Latin American Studies Association.

²⁶ Merino y López. *Op. Cit.*, p.3.

sociedad y repercusiones contra determinada conducta, por ende la supervisión no sería eficiente respecto al uso de los recursos o del propio ejercicio público.

Asimismo, la relación principal-agente que algunos autores²⁷ apuntaban en años anteriores, donde el primero delega autoridad al segundo actor, para después pedir cuentas al respecto, no es la única forma de analizar los procesos de RC en la actualidad, y aunque este esquema es el preponderante sobre todo en democracias representativas, como lo apuntaba, por ejemplo, Guillermo O'Donnell²⁸ con relación a los organismos autónomos que surgen en planos horizontales, y la figura de Ombudsman vs gobierno, también existen otras ocasiones donde los propios servidores públicos, políticos o las empresas en procesos de licitación para concesiones o asociaciones público-privadas, exigen procesos transparentes y que otros implicados rindan cuentas.

Desde la óptica gubernamental, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), máximo órgano de fiscalización federal de México, define a la rendición de cuentas como una responsabilidad que tiene determinado individuo de responder de sus actos ante otras personas, por tanto, las personas tienen que tener los instrumentos necesarios para incidir en el comportamiento de los que rinde cuentas.²⁹

En este sentido, RC horizontal implica: la obligación de explicar el manejo y uso de los recursos; el de crear instrumentos de evaluación, supervisión del quehacer gubernamental y el uso de recursos públicos, al interior de las propias organizaciones públicas, debe existir control interno y auditorías externas echas por un ente dotado de capacidad jurídica para hacerlo, además de establecer y difundir los mecanismos con los que cuenta la sociedad civil y la ciudadanía para opinar, participar e incidir, con relación a la información a la que tienen derecho.

La rendición de cuentas horizontal significa la responsabilidad del cumplimiento de las funciones que les atañen, tanto a servidores públicos, como personas y

²⁷ Mulgan. *Op. Cit.*, p. 53 y Moreno., Crisp., y Soberg. *Op. Cit.* p. 71.

²⁸ O' Donnell, *Delegative Democracy?*, *Op. Cit.*, p. 9.

²⁹ Auditoría Especial del Desempeño. *Op. Cit.* p. 57.

organizaciones que reciben o manejan recursos públicos.³⁰ Respecto a lo anterior, cabe mencionar que del análisis realizado a dieciséis fuentes,³¹ tan sólo el 12.5%³² de las definiciones, incluyen a todas las personas físicas o morales que reciben recursos públicos y no sólo a los funcionarios, también al sector privado encargado de concesiones y a la sociedad civil, debido a que la propia apertura gubernamental se ha visto reflejada en la normativa, el tipo de definición y tipología que brindan instituciones y autores, ya que, tampoco existía una interacción de diversos sectores, en temas que sólo eran de competencia gubernamental, en años anteriores.

Asimismo, la RC horizontal requiere del acceso a la información para cumplir con sus fines, ya que la manera en que la sociedad civil y la ciudadanía en general podrá inferir tanto en la toma de decisiones, como en el cumplimiento de la ley y los procesos democráticos, requiere de datos e información, tal como organizaciones de la sociedad civil lo han recalcado.³³ Lo anterior se ha convertido en derecho fundamental, por lo cual, todos los gobiernos que apelan por el Estado de derecho,³⁴ tienen que cumplir además de otras, con tal condición.

En ese sentido, México no se encuentra exento de tal compromiso, que se vincula de los ocho principios de la “buena gobernanza:” 1) participación; 2) Estado de derecho; 3) consenso orientado; 4) eficiencia y eficacia; 5) responsabilidad; 6) equidad e inclusión; 7) transparencia, y 8) rendición de cuentas.³⁵ Respecto a esto “conviene advertir que la rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a

³⁰ Secretaría de la Función Pública. *Op. Cit.*

³¹ Véase [Fuentes consultadas: definición y tipos de rendición de cuentas por año.](#)

³² Las definiciones que involucra diversos actores en la rendición de cuentas son la de la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, por medio de la Auditoría Especial del Desempeño. Esto tiene que ver con la actualización de dichas fuentes, dado que la reforma a la fracción I inciso A, del artículo 6° constitucional del 07 de febrero de 2014 marca no sólo a los funcionarios como sujetos obligados, sino a todos los que reciben recursos públicos y por ello, la fracción V del mismo, obliga a que éstos rindan cuentas. Ambas definiciones son posteriores a la reforma de dicho artículo, siendo de 2015 y 2017 respectivamente, por tanto, al provenir de entes gubernamentales, tienen que alinearse a la CPEUM.

³³ Manchinelly. *Op. Cit.*

³⁴ Security Council, *Op. Cit.* p. 1.

³⁵ UK Essays. (2018). Principles and Characteristics of Good Governance. UK: [en línea]. Disponible en: <https://www.ukessays.com/essays/politics/principle-of-good-governance.php>

la información pública ni es (...) sinónimo de transparencia, se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo.”³⁶

En efecto, es por eso que la diversidad de mecanismos necesarios para la apertura de los gobiernos, requiere de instrumentos que posibiliten la incidencia de la sociedad dentro de todas las etapas del ejercicio y en el uso de los recursos públicos, pero también la accesibilidad a dichos aparatos que posibiliten la gobernanza por medio de la proactividad en la rendición de cuentas.

Lo anterior fomenta la legitimidad en los gobiernos por medio de la RC, desde tres ejes: “*Transparency* los ciudadanos tienen acceso a la información sobre los compromisos que el estado ha hecho y si los ha cumplido; *Answerability*: los ciudadanos pueden exigir que el estado justifique sus acciones, y *Enforceability*: los ciudadanos pueden sancionar al estado si no cumple con ciertos estándares.”³⁷

Lo anterior es una realidad y una obligación cuyo enfoque proviene de la perspectiva internacional, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha sido promotor de estos esquemas en los países en desarrollo, ya que, sobre todo para la inversión nacional y extranjera, la corrupción resulta en pérdidas para las organizaciones privadas y públicas.

Del análisis despejado sobre las dieciséis fuentes consultadas y con base en la abstracción propia, se desprenden seis consideraciones sobre la rendición de cuentas horizontal:

1. Siempre existe: mínimo un asunto que se trata; sanciones o incentivos, y dos o más sujetos que están involucrados en el proceso.³⁸
2. Es dinámica y proactiva, por lo cual, todo sujeto obligado debe tener apertura y disposición para rendir cuentas, ya que, tanto lo exige la normativa, la sociedad, como el propio contexto mundial.³⁹
3. Es pertinente en dos sentidos: el lado de la mejora de las funciones y desempeño

³⁶ Merino y López. *Op. Cit.*, p. 8

³⁷ DAC Guidelines and Reference Series. *Op. Cit.* p. 24.

³⁸ Merino y López. *Op. Cit.*,

³⁹ Ackerman. *Op. Cit.*, p. 11.

gubernamental, y la mayor injerencia de la sociedad en los procesos democráticos, políticos y administrativos.⁴⁰

4. Existe la relación principal-agente, donde la sociedad pide mayor control ciudadano a las autoridades, pero la RCH obliga a rendir cuentas ante terceros, sobre la gestión de los recursos públicos, por ello, en ocasiones los propios servidores exigen a otros funcionarios la justificación de sus actos y el uso de los recursos, lo mismo ocurre entre partidos políticos, empresas privadas concesionarias y otros actores con puestos similares.⁴¹

5. Cuenta con mecanismos donde incide la ciudadana en el quehacer institucional, en el ciclo de políticas y para llevarse a cabo, sanciones, juicios, incentivos o recompensas, por ejemplo, por medio de: controversias constitucionales; acceso a archivos administrativos y contabilidad de oficinas públicas; fiscalización, a través de auditorías: de desempeño, al cumplimiento financiero, de gasto, a las tecnologías de la información y de comunicación.⁴²

6. Es un elemento fundamental en las democracias desarrolladas, sobre todo en el caso de las representativas, derivado de la naturaleza pública del puesto que ocupan los gobernantes o personas en el poder por elección popular o cargo público, deben explicar y justificar las acciones que realizaron derivado de la elección previa de la ciudadanía.⁴³ Aunque este mismo principio puede aplicar para

⁴⁰ Abstracción propia con base en análisis de las fuentes consultadas. Véase: [Anexo 1. Concepto y tipología de rendición de cuentas.](#)

⁴¹ Mulgan. *Op. Cit.*, p. 53 y Moreno., Crisp., y Soberg. *Op. Cit.* p. 71.

⁴² Auditoría Especial del Desempeño. *Op. Cit.*, p.56. Cabe señalar que en los esquemas transversales, dichos mecanismos van más allá del control gubernamental por medio de instituciones, existe participación de la sociedad de manera directa en el quehacer gubernamental, por ejemplo en: la formulación de presupuestos participativos sobre todo a nivel local, donde la comunidad vota y elige entre una serie de propuestas por medio de la consulta ciudadana; asimismo existen instrumentos donde los ciudadanos influyen en la formulación de políticas públicas, un caso de lo anterior es el Secretariado Técnico Tripartita (STT) de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) compuesto por: sociedad civil, Gobierno de la República y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y da el mismo peso a los actores; “busca que (...) los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos (...) mejorar la eficiencia del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos”. Fuente: Alianza México. (2016). *Plan de acción 2016-2018*. México: Alianza para el gobierno abierto. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/alianza-mexico/> y véase: Islas Gurrola, *Op. Cit.*, p.7.

⁴³ O' Donell, *Op. Cit.*, p. 3.

todos los servidores y persona que recibe recursos públicos, porque finalmente tienen la responsabilidad de responder por el uso de ellos, ante la sociedad.

¿Cuál es el sentido de la rendición de cuentas horizontal? Por un lado podemos distinguir la intención por disminuir riesgos al interior de las organizaciones públicas, un incremento en el control de los recursos, disminución de pérdidas económicas, la mejora en la calidad de los servicios, pero también, legitimidad, al ser un mecanismo que puede contribuir a dar certidumbre a los ciudadanos respecto de los actos que realicen sus gobernantes y los recursos provenientes de la carga impositiva que tienen los contribuyentes, se encuentran seguros y cuentan con certeza jurídica respecto a sus derechos fundamentales, además de incluir a diversos actores que anteriormente no se contemplaban dentro de los procesos gubernamentales y que con el paso del tiempo, han tomado relevancia.

1.1 Marco legal de la RC en México

En este sentido, uno de los mecanismos fundamentales para la introducción de la rendición de cuentas horizontal, es por medio de la legislación para asegurar la consecución de objetivos vinculados al Estado de derecho. La búsqueda de mayor legitimidad política, la sociedad en constante cambio, y los paradigmas internacionales se han modificado, los gobiernos han reformulado su andamiaje legal, para adecuarlo al contexto actual.

Tal es el caso de México, donde en los últimos años se han realizados numerosas modificaciones al marco normativo,⁴⁴ las leyes generales y federales vigentes más importantes en materia de rendición de cuentas, que coincide en su mayoría con el enfoque de RCH son las siguientes:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) marca diferentes mecanismos de rendición de cuentas horizontal, uno de ellos son los organismos constitucionalmente autónomos, especializados en diferentes materias, que “surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de

⁴⁴ Véase [Anexo 2. Reformas en materia de gobernanza en México 1984-2014.](#)

poder y deben considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.”⁴⁵

Dichos organismos, se encuentran normados por medio de diferentes artículos, dependiendo de la materia a la que se refieran, por ejemplo: la fracción VIII, inciso A, artículo 6, se establece en la materia de acceso a la información, cabe señalar que la CPEUM contiene los derechos humanos y garantías individuales que aseguran el cumplimiento de éstos, desde el artículo 1 hasta el 29.

Otros como éstos, son el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26); el Banco Central, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Competencia (artículo 28), por mencionar algunos, todos ellos tienen funciones específicas y forman parte de los contrapesos que equilibran la división de poderes.

Asimismo, el artículo 134 constitucional, reformado el 29 de enero de 2016, establece que los recursos económicos de los que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, dicho ejercicio recursos será evaluado por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, para propiciar que los recursos económicos se asignen adecuadamente.

Por su parte, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), publicada el 18 de julio de 2016, es la más importante en la materia, al ser específicamente la que norma dicho tema, tiene por objeto reglamentar la revisión y fiscalización de: la Cuenta Pública; las irregularidades que se denuncien

⁴⁵ Tribunal Electoral del Distrito Federal. Controversia constitucional 31/2006. (7 de noviembre de 2006). Tesis jurisprudencial 20/2007, núm. 172456 (2007) México, Distrito Federal. P./J. 20/2007. México: Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, p. 1647. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/172/172456.pdf>

en dicha ley; la distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales; el destino y ejercicio de recursos provenientes de financiamientos contratados por estados y municipios, que cuenten con garantía federal, y las que le confiere el marco legal vigente.⁴⁶

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), publicada el 18 de julio de 2016, es de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno, y las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación, representa un mecanismo de auditoría y fiscalización.⁴⁷

En cuanto al control de gasto federal, la planeación del mismo, así como la justificación de su asignación recae principalmente en dos ordenamientos: 1) la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal⁴⁸ (LIFEF) y 2) el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PEF)⁴⁹, ambos son de carácter anual: 1) fija los Ingresos que percibirá la Federación en el ejercicio anual y aunque existen adecuaciones, las dependencias, órganos constitucionalmente autónomos, y entes que reciben recursos federales, se regirán por esta ley; 2) reglamenta el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para el ejercicio fiscal.

Asimismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)⁵⁰ publicada el 30 de marzo de 2006, reglamenta los artículos 74 fracción IV, 75, 126,

⁴⁶ Cámara de Diputados. (2016). Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

⁴⁷ Cámara de Diputados. (2016). Ley General de Responsabilidades Administrativas. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

⁴⁸ Cámara de Diputados. (2018). Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2018_151117.pdf

⁴⁹ Cámara de Diputados. (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf

⁵⁰ Cámara de Diputados. (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

127 y 134 de la CPEUM, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Lo anterior se vincula con la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)⁵¹ publicada el 31 de diciembre de 2008, que establece los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, para su armonización, éste corresponde a su vez, con uno de los ejes de la rendición de cuentas horizontal, que permite la justificación del uso de los recursos públicos y un mayor control de las instituciones.

Por su parte, en el ámbito estatal y municipal, hay dos principales ordenamientos en la materia: 1) la Ley de Coordinación Fiscal (LCF),⁵² publicada el 27 de diciembre de 1978, que tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con estos y las demarcaciones territoriales, para los ingresos federales; y 2) la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios (LDFEFM),⁵³ publicada el 27 de abril de 2016, que establece los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera.

Cabe señalar que en México existen diferentes instituciones encargadas de velar por el adecuado cumplimiento de las funciones y recursos, en materia de rendición de cuentas, cuyo enfoque proviene de la RCH, al contar con instituciones especializadas en determinadas tareas que realizan un contrapeso con la división de poderes y que tal como se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contribuyen a la imparcialidad en el desempeño de las mismas, la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF)⁵⁴ publicada el 29 de diciembre de 1976, marca las siguientes:

⁵¹ Cámara de Diputados. (2018). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

⁵² Cámara de Diputados. (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

⁵³ Cámara de Diputados. (2018). Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf

⁵⁴ Cámara de Diputados. (2017). Ley Orgánica de la Administración Pública. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

Dentro de la LFPRH, se establece: en el artículo 2º, fracción LI, que se incorpora el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, de los cuales, todos los entes federales, deben presentarlo; con base en el artículo 111º de la misma, la SHCP es la encargada de dicho sistema que incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de ellos, por ello, dicha información se encuentra de manera trimestral por entidad.

Secretaría de la Función Pública (SFP), desempeña parte del control gubernamental, al ser una dependencia federal encargada de vigilar, fiscalizar y controlar las actividades de los servidores públicos y determinar la política de compras de la misma, al igual que auditar el gasto de recursos federales y coordinar a los órganos internos de control en cada dependencia federal;⁵⁵ Y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que tiene “como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública.”⁵⁶

Por otro lado, en los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM y en la LFRCF se regula a la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión, encargado de “fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada

⁵⁵ Secretaría de la Función Pública. (2017). CONOCE LA SFP. Recuperado en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>

⁵⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017) Misión y visión. México: Gobierno Federal. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/que-hacemos>

que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.”⁵⁷

Además, cada estado cuenta con su propia regulación, es decir, que a nivel estatal cada uno cuenta con su órgano superior de fiscalización, encargado de monitorear los recursos estatales, no obstante, deben alinearse al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a la legislación de carácter general y federal que así lo determine.

El objetivo de contar con mecanismos que posibiliten el cumplimiento de los objetivos y metas gubernamentales, es el de dar satisfacción a las necesidades sociales de la población, al igual que garantía al Estado de derecho, para ello, como se mencionó anteriormente, la Constitución garantiza los derechos humanos, desde el artículo 1 hasta el 29, no obstante, las organizaciones públicas requieren de control, supervisión y retroalimentación, que posibilite y mejore la obtención de resultados, al igual que la disminución de los problemas públicos, en ese sentido, el uso eficiente y eficaz de los recursos, contribuye a lograrlo, siendo la rendición de cuentas fundamental para ello.

⁵⁷ Auditoría Superior de la Federación. (2017). Acerca de la ASF. México [en línea] Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF

Apartado 2. Política Pública de Alimentación en la Ciudad de México (CDMX): El Programa Comedores Comunitarios

En este apartado y con base en la rendición de cuentas, se procede al análisis de la política a la que pertenece el Programa. Primero, cabe aclarar que la formulación de una política pública, parte de una demanda ciudadana o de diversos actores, para la solución de un problema, por ello, se debe considerar el carácter democrático de la vida ciudadana, donde lo idóneo es la existencia de cooperación entre todos los implicados para formularla, implementarla y evaluarla.

Los ciudadanos tienen injerencia en la determinación de los problemas que se insertan a la agenda y que requieren de una política pública para su atención, formando de esta manera un poder público organizado, cooperativo y abierto, donde mecanismos como la rendición de cuentas, representan una forma de supervisión.

Las políticas públicas se define como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes”⁵⁸ pueden traducirse como una norma o conjunto de normas sobre una problemática específica, que se acompañan de un conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto,⁵⁹ donde influye cómo se definen los problemas y las agendas,⁶⁰ lo cual conllevan procesos, decisiones y resultados.⁶¹

⁵⁸ Aguilar, L. (1993). La implementación de las Políticas Públicas. En *Antologías de Política Pública*. México: Miguel Ángel Porrúa [en línea] p.7. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/la%20implementacion%20de%20las%20politicas.pdf>

⁵⁹ Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP [en línea] 1992, p. 27. Disponible en: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/QL-J7mu21IL.pdf.pdf>

⁶⁰ Lasswell, H. La concepción emergente de las ciencias de políticas. En Aguilar, F. *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa, p. 79-81.

⁶¹ Lindblom, C y Cohen, D. (1979) *Usable knowledge: Social science and social problem solving*. New Haven: Yale University Press [en línea] p. viii. Disponible en: https://books.google.com.mx/books/yup?vid=ISBN9780300023367&redir_esc=y

Para Wildavsky y Pressman “una política quiere decir la declaración de una intención, es tratado como una declaración de metas y objetivos (...) abarca la meta y su consecución”⁶² en cambio, el programa “consiste en una acción gubernamental que inicia con la mira de lograr objetivos cuya consecución es problemática. Un programa existe cuando se han satisfecho las condiciones esenciales de la etapa de la hipótesis (...) La palabra programa significa la conversión de una hipótesis en una acción gubernamental”.⁶³

Por su parte, la Ciudad de México ha formulado una política pública en torno al tema de alimentación, al encontrar una problemática en dicha materia y buscar, por tanto, su resolución y la garantía del derecho a la alimentación, por ello ha formulado diversos ejes, uno de ellos es el Programa Comedores Comunitarios de la CDMX (antes Distrito Federal) y que, de acuerdo con los autores referidos, corresponde a un eje para atacar una problemática específica.

Lo anterior ha requerido procesos de gobernanza, es decir, la participación de diversos sectores en el ciclo de políticas, dado que, la agenda pública contiene los problemas más relevantes en momentos coyunturales, que causan una preocupación en la sociedad. En ese sentido, la falta de acceso a alimentos y comidas completas de calidad provocó la búsqueda de alternativas por parte de los gobiernos, que han intentado resolverlo desde diferentes frentes, y debido a la trascendencia del tema, incluso se ha convertido en un derecho consolidado a nivel mundial.

En los últimos años, numerosos tratados internacionales⁶⁴ han incluido el derecho a la alimentación como parte fundamental de sus componentes, la propia CPEUM contiene dentro del artículo 4 el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de

⁶² Pressman, L. y Wildavsky, A. (1997). *Implementation*. p.54. Fondo de Cultura Económica. Disponible en: <https://www.ucpress.edu/book.php?isbn=9780520053311>

⁶³ *Ibidem*, p. 55.

⁶⁴ “El artículo 11 y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Directrices Voluntaria: El derecho Humano a la Alimentación. (2016). Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/a1601s/a1601s.pdf>

calidad, por ello, el gobierno de la Ciudad de México ha firmado acuerdos respecto al tema, tal como el Memorándum de Entendimiento, perteneciente al Pacto de Política Alimentaria Urbana, en la 34 Conferencia Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO),⁶⁵ buscando contribuir a alcanzar dicha garantía.

La FAO, explica lo siguiente sobre el derecho a la alimentación: “no es el derecho a ser alimentado sino, primordialmente, el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. Sólo cuando una persona no pueda, por razones ajenas a su voluntad, proveer a su propio sustento, tiene el Estado la obligación de proporcionarle alimentación o los medios de adquirirla.”⁶⁶ Por lo cual, la pertinencia de que los gobiernos incluyan políticas públicas al respecto, es una preocupación por los problemas públicos, y también una obligación internacional.

Por lo anterior, en el foro “Derecho a la Alimentación: Perspectivas y Retos de la Ciudad de México” realizado en el mes de abril de 2017, el gobierno de la Ciudad de México refrendó su compromiso de “coadyuvar a la construcción de una política pública en alimentación y nutrición basada en derechos, así como generar contrapesos adecuados desde la sociedad civil que apoyen la reorientación de la política pública alimentaria hacia la garantía del derecho a la alimentación adecuada.”⁶⁷ Por tanto, aunque el caso de estudio de la presente evaluación fue de 2014-2016, el programa sigue siendo una prioridad en la agenda de gobierno.

Bajo este esquema, en 2013 el Gobierno de la Ciudad de México expidió el “Acuerdo por el que se ordena la creación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México” que coordine la aplicación de programas y

⁶⁵ FAO. (2016) Ciudad de México ejemplo mundial de compromiso para erradicar el hambre. ONU Disponible en: <http://www.fao.org/mexico/noticias/detail-events/es/c/386824/>

⁶⁶ FAO, *Op. Cit.*

⁶⁷ Gobierno de la Ciudad de México. (abril 2017). Derecho a la Alimentación: Perspectivas y Retos de la Ciudad de México. Disponible en: http://www.derechoshumanos.cdmx.gob.mx/docs/slide/PROGRAMA_FORO_DERECHO_A_LA_ALIMENTACION_FINAL.pdf

acciones para garantizar la seguridad alimentaria de la población”⁶⁸ con base en ordenamientos vigentes tales como la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal.⁶⁹

Aunado a lo anterior, el eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF), menciona que la política social en la ciudad deberá ser incluyente y el desarrollo social un proceso planificado, responsable y participativo.⁷⁰ Donde deben realizarse acciones planificadas, que permitan el desarrollo humano, la rendición de cuentas respecto a las acciones emprendidas desde el diseño, la implementación, la evaluación y la colaboración de los sectores involucrados.

Cuando se realizó la publicación de dicho Acuerdo, el Gobierno de la Ciudad de México ya ejecutaba programas y acciones dirigidas a garantizar el acceso al derecho a la alimentación: Desayunos Escolares; Pensión Alimentaria para Adultos Mayores; el Programa de Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Vulnerabilidad; los Programas de Comedores Comunitarios, Públicos Gratuitos y Populares; entre otros.

El caso de estudio es el programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México entró en operación en 2009 con un total de 160 comedores⁷¹ distribuidos en

⁶⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal. (17, octubre, 2013). Acuerdo por el que se ordena la creación del “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México” que coordine la aplicación de programas y acciones para garantizar la seguridad alimentaria de la población. México: Jefatura de Gobierno. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo86533.pdf>

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Gaceta de la Ciudad de México. (2016). b) Alineación programática. Disponible en: <http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/399/914/589399914caad477234098.pdf>

⁷¹ Los comedores “constituyen en el espacio físico y social del quehacer comunitario para la preparación y el consumo de alimentos entre la población; con ello, las personas que asisten a los Comedores cuentan con soluciones a sus necesidades prioritarias tales como el acceso al consumo de alimentos y la transformación de hábitos alimentarios” Fuente: Comedores Comunitarios. (2016). Disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/comedores-comunitarios>

las 16 delegaciones de la Ciudad, en 2016 contaba con 203.⁷² Éste es un Programa específico y particular puesto que tiene participación directa de la ciudadanía en la operación, por lo cual, es fundamental conocer su incidencia durante todo el proceso, pero sobre todo, representa la participación de organizaciones internacionales, de la sociedad civil, ciudadanos y gobierno, que se encuentran involucrados e interesados en un mismo fin.

La Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México (SEDESOC) es la encargada del Programa, cuenta con una clasificación territorial por nivel de marginación, que sirve como referencia para identificar las zonas prioritarias que requieran el establecimiento de comedores, en ella se marca a la Delegación Iztapalapa como la demarcación con mayor nivel de marginación, no obstante, la última clasificación data de 2013, no existe una actualización.

El Programa ofrece apoyo para la instalación de comedores comunitarios, a un grupo de ciudadanos que forman un Comité Comunitario, se brinda ayuda económica en un primer momento, del cual deben entregarse facturas y documentos que avalen el uso responsable de dichos recursos, y posteriormente se otorga apoyo económico o en especie.

El objetivo general es: “Ofrecer comidas completas a un bajo costo, con calidad nutricional y culturalmente aceptables para la población usuaria; en concordancia con los postulados internacionales y constitucionales para contribuir a garantizar el derecho a la alimentación, e incidir en la calidad de vida y el bienestar de las personas en condiciones de vulnerabilidad”⁷³.

Los comedores comunitarios se establecen en aquellas unidades territoriales que se encuentran clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, las cuales

⁷² De acuerdo con el Directorio de Comedores Comunitarios 2016 disponible en formato Excel. Fuente: Comedores Comunitario CDMX. (2016). DIRECTORIO DE COMEDORES COMUNITARIOS. México. Disponible en: http://data.sds.cdmx.gob.mx/comedores_comunitarios.php

⁷³ Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2016). Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios 2016. Gobierno de la CDMX. México: Secretaria de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57d/990/14d/57d99014dad2b753609482.pdf>

son definidas por SEDESO y en aquellas en las que existan condiciones socioterritoriales de pobreza, alta conflictividad social y desigualdad, con el objetivo de reducir los índices de vulnerabilidad social. El servicio otorgado por los comedores comunitarios, se encuentra dirigido a los habitantes de las unidades territoriales que habitan las zonas de media, alta y muy alta marginación, a los cuales se les da prioridad antes de ser instalados.

El servicio puede ser otorgado a las personas que se encuentren en tránsito por cualquiera de las zonas donde se encuentran instalados los comedores y que paguen la cuota de recuperación de \$10 pesos. Los interesados en la adquisición de los alimentos, tendrán que cumplir con un registro en una lista que se localiza en la entrada del comedor, con el objetivo de llevar un control de la cantidad de comidas que fueron entregadas por los comités de administración.

La unidad encargada de realizar una evaluación enfocada al funcionamiento del programa le corresponde al Comité de Evaluación de Comedores Comunitarios, dicho Comité realiza una valoración con respecto a la continuidad de los comedores ya existentes, también se encarga de recibir las solicitudes de nuevos comedores, y de emitir una respuesta a los interesados. Para los aspectos legales y administrativos correspondientes al programa de comedores comunitarios, se encuentra establecida la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad.

Al incorporar a la población en el manejo de los comedores, se generan empleos para las personas encargadas de la atención de los mismos, promoviendo la solidaridad social y la cohesión. Se trabaja con la inclusión de las personas dado que la población tiene la capacidad de involucrarse directamente en la operación de los comedores y se busca generar participación ciudadana.

Para la instalación de un comedor comunitario, se requiere la justificación de su necesidad en la zona, de las condiciones idóneas para su funcionamiento, en términos de espacio físico, ventilación, iluminación e instalaciones adecuadas, y a qué tipo de población beneficiaría según su ubicación.

Con respecto al presupuesto durante el año 2009, la programación presupuestal destinada para la ejecución del programa fue de 66 millones de pesos⁷⁴ para el equipamiento y el apoyo en especie de insumos y materia prima y para 2016 se incrementó a \$117,000,000.00 millones.⁷⁵

Los suministros de insumos y materia prima necesarios, según las Reglas de Operación para el año 2016 eran para cumplir en promedio 100 raciones diarias,⁷⁶ la mitad de las 200 raciones que se planteaban en 2009⁷⁷ esta cantidad varía dependiendo la demanda que registre cada uno de los comedores, pero en esa misma se planteaban para 2016 un mínimo de 330 comedores comunitarios y 48,000 personas atendidas por día, no obstante, para lograr esa meta requeriría otorgar 145 comidas por comedor y haber incrementado su número de instalaciones en operación.

2.1 El problema en materia alimentaria dentro de la Política Pública de la Ciudad de México: el Programa Comedores Comunitarios de la CDMX.

El objetivo general del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, para el año 2016 era el siguiente:

“Fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la alimentación con alternativas alimentarias, sanas, equilibradas y accesibles al alcance de cualquier persona que habite o transite en la Ciudad de México, mediante la operación de Comedores Comunitarios ubicados preferentemente en unidades territoriales clasificadas preferentemente como de muy alta marginación, así como alta y media en aquellas zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y conflictividad social, bajo los principios de equidad social y de género. Se busca contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de las personas.”⁷⁸

⁷⁴ Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (26 de enero de 2009). Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios 2009. México: SEDESO. Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2009/liny%20reglas%20de%20ope%20comedores%20com%2009.pdf>

⁷⁵ Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (29 de enero de 2016). Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios 2016. México: SEDESO. Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/secretarias/sds/Comedores%20Comunitarios.pdf>

⁷⁶ *Ibid.*, p. 42.

⁷⁷ Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios 2009. *Op. Cit.*, p. 58.

⁷⁸ Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios 2016. *Op. Cit.*, p. 36.

Éste contiene múltiples vertientes, por un lado busca la consolidación de procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía; contribuir a la garantía del derecho a la alimentación, así como a brindar alternativas alimentarias sanas y equilibradas; además de ser accesibles para cualquier persona; lo anterior por medio de la operación de Comedores Comunitarios en zonas con alta marginación, pobreza, desigualdad y conflictividad social, con apego a los principios de equidad social y de género.

Desagregando el objetivo del Programa, se puede deducir, que la necesidad de contribuir a la garantía del derecho humano a la alimentación, se asocia para SEDESOL, con un problema de pobreza que se busca disminuir al instalar los comedores en zonas identificadas como de alta marginación.

Cabe señalar que la pobreza “desde una perspectiva multidimensional (...) es una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social, entre otros,”⁷⁹ por ello, el Programa además de buscar la garantía del derecho en materia de alimentación, busca construir participación en la toma de decisiones, que en ocasiones la falta de oportunidades logra mermar.

Múltiples factores pueden ocasionar un problema en torno a la incapacidad para acceder a los servicios básicos,⁸⁰ cabe señalar que el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) establece 8 indicadores para la medición de la pobreza, uno de ellos es el acceso a la alimentación y en ese

⁷⁹ CONEVAL. (2015) Metodología para la medición de la Pobreza. México. p. 28. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf

⁸⁰ *Ibidem.*

sentido, el Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México se centra en dicha materia.⁸¹

El problema en materia de alimentación ha sido señalada por diferentes organizaciones internacionales,⁸² que han argumentado que de no emprender acciones al respecto, esto podría generar mayores problemas, en ese sentido, el Programa brinda la oportunidad de adquirir comidas completas a un precio accesible, algunos de los propios comedores brindan también desayunos, además de tener colaboración de la sociedad que acondiciona sus propias casas o espacios, para preparar y otorgar comidas a cualquier persona que lo solicite, mientras cumpla con el registro y aún haya insumos de los disponibles por día.

Asimismo, la pertinencia de instalarlos en la Ciudad de México recae en la información que arrojó la Encuesta de Percepción y Acceso a los Satisfactores Básicos 2009 “el 50.97 % de la población de la Ciudad de México considera deseable comer en lugares donde se vende comida preparada, de ésta, casi el 70% no puede hacerlo debido al alto costo de los alimentos preparados en fondas y loncherías, lo que afecta el gasto de las familias trabajadoras,⁸³ para brindar un servicio en zonas clasificadas con bajo poder adquisitivo.

En consecuencia, el Programa Comedores Comunitarios integra al Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México, el cual ha incorporado otros programas y estrategias sobre combate a la carencia alimentaria.

Dichos programas son administrados por SEDESOL, algunos ejemplos son los Comedores Públicos o el Programa Aliméntate, éste último consiste en la entrega de paquetes alimentarios a 26 mil 279 familias que presentan inseguridad

⁸¹ Los ocho indicadores son: Ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; acceso y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Fuente: *Ibid.*, pág. 31.

⁸² Según datos de la FAO existen 795 millones de personas subalimentadas en el mundo. Fuentes: Programa Mundial de Alimentos y FAO. Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola. *El Estado de la Inseguridad alimentaria en el mundo*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>, y Naciones Unidas. Cosas que nos importan. Alimentación. (2016). Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/food/index.html>

⁸³ Reglas de Operación 2016. *Op. Cit.*, pág. 48.

alimentaria severa y moderada en la Ciudad de México; el Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años que residen en la CDMX, el cual tiene como objetivo contribuir a la mejora de las condiciones alimentarias de las personas adultas mayores de 68 años, por medio de una pensión mensual.⁸⁴

Como estrategias para disminuir o eliminar esta problemática, la Ciudad de México cuenta actualmente (2018) con: comedores comunitarios y públicos; el programa Aliméntate: Pensión Alimentaria para Personas Mayores; Huertos Urbanos; Proyecto Espiga; Proveedor Alimentario Social que privilegia mediante la Ley de Adquisiciones de la ciudad la compra de productos a proveedores locales; y la Donación altruista de alimentos, que cuenta con su propia “Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México”, que cuenta con Bancos de Alimento para recibir donaciones, éstas pueden brindarse a ciudadanos e incluso a los Comedores Comunitarios en este caso.

El Programa Comedores Comunitarios de la CDMX tiene como propósito contribuir a la garantía del Derecho a la Alimentación de la población que habita en los territorios donde se encuentran instalados los comedores, clasificados como de alta marginación, la escala con la que cuenta tiene varios niveles: Muy alta marginación, alta marginación, media y baja, en las Reglas de Operación de 2014-2016 se establece que se dará prioridad a la instalación de comedores, en zonas donde el índice de marginación sea mayor.

Por otro lado, la particularidad de este Programa, es el fomento que brinda al sentimiento de pertenencia comunitaria, para convertirse en espacios de convivencia entre las personas que acuden a los comedores, donde la propia comunidad es la que conforma los Comités Comunitarios, creando un proceso de corresponsabilidad, incluso en el tema de rendición de cuentas, donde es más perceptible alguna irregularidad, debido a la proximidad que tienen los usuarios con

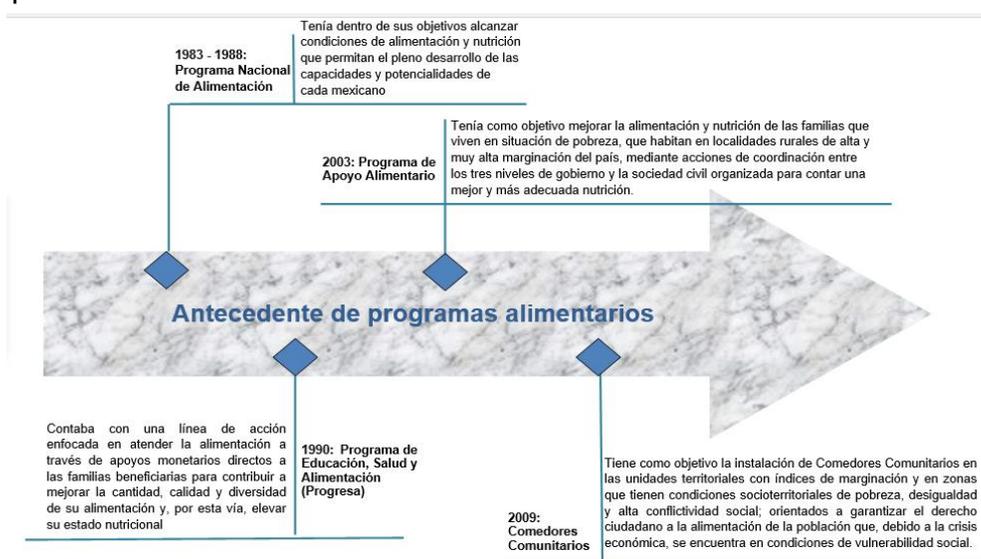
⁸⁴ *Ibidem.*

los operadores, pero que no obstante, no cuentan con mecanismos específicos de consulta a los comedores, que reflejen sus necesidades para mejorar el Programa.

Asimismo, el gobierno más próximo al ciudadano son los gobiernos locales y estatales,⁸⁵ por tanto al ser un programa que se gesta y desarrolla dentro del propio entorno, además de contar con participación ciudadana directa e incluir, colaborar e incidir en la alimentación de los usuarios, es más notoria la contribución, ya que, se tiene un promedio de comidas que deben entregarse por día.

2.2 Antecedentes de Intervención Gubernamental

Los antecedentes de políticas públicas y programas encargados del ámbito alimentario, son bastos: desde 1983 el Programa Nacional de Alimentación tenía como objetivo llegar a condiciones pertinentes para una nutrición adecuada y lograr el desarrollo de capacidades y aminorar la pobreza. Posteriormente en 1990 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) contaba con apoyos monetarios directos para familias de escasos recursos, con el fin de combatir los problemas mencionados; en 2003 surge el Programa de Apoyo Alimentario que pretendía fines similares a las estrategias antes aludidas, mejorando la alimentación de las personas en situación de calle.



⁸⁵ Véase: Polo, F. (2012). *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales*. México: INAP. [en línea]. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/admoncom.pdf>

Línea del Tiempo 1: Antecedentes de intervención gubernamental⁸⁶

Finalmente, en 2009 durante el sexenio del ex Jefe de Gobierno Marcelo Luis Ebrard Casaubón⁸⁷ surgió el Programa Comedores Comunitarios, que ofreció un tipo de programa diferente en cuanto al diseño: 1) los actores de la sociedad civil pueden realizar contribuciones monetarias o en especie; 2) los ciudadanos pueden participar formando comités encargados de la operación del Programa; 3) cualquiera que requiera puede recibir un servicio u opción alimenticia a bajo costo, 4) se adquieren productos necesarios para las comidas en supermercados, mercados y otros medios, además del apoyo en especie que otorga SEDESOL de manera quincenal que se adquiere con proveedores.

También existen los Programas: 1) Comedores Públicos y 2) Aliméntate; en el primer caso, se entregan raciones de comidas de lunes a viernes y existen comedores de invierno, estos son operados por personal del gobierno de la Ciudad, además de requerirse su inscripción al padrón de beneficiarios, en el segundo se otorgan despensas y apoyos. No obstante, en la materia específica referida al objeto del Programa de Comedores Comunitarios de la CDMX, no existía un programa de su tipo.

⁸⁶ Elaboración propia con base en datos de: Heath, J. (julio-septiembre, 1985). El Programa Nacional de Alimentación y la Crisis de Alimentos. *Revista Mexicana de Sociología*. 47 (3). Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3540495>; Programa de Apoyo alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (2006). *Reglas de Operación para 2006*. y Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2005). Disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2006/r20_desarrollo06/SEDESOL%20P.%20Apoyo%20Alimentario/SEDESOL%2006%20P.%20Apoyo%20Alimentario%20ROP%20170206.doc; Informe de la Evaluación Interna 2015 del Programa Social Comedores Comunitarios Operado en 2014.

⁸⁷ Currículum MEC. *Marcelo Luis Ebrard Casaubon: Jefe de Gobierno del Distrito Federal 2006 – 2012*. (2005) Disponible en: <http://paot.org.mx/pdfs/curriculum%20mec.pdf>

Apartado 3. Análisis del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México

La pertinencia de analizar un Programa, perteneciente a una política pública, cuya incidencia y participación social es notoria, al igual que la interacción de diversos actores, recae en destacar el diseño organizacional con el que se realizaron, observar su viabilidad, su funcionamiento y poder retomar los elementos más destacados para utilizarlos en otros esquemas, dando paso a gobiernos cada vez más abiertos, donde los procesos de conformación de la agenda pública obligan a las autoridades a formular políticas públicas abiertas.⁸⁸

Pese a ser más comunes los problemas de Macro y micro-implementación⁸⁹ el Programa que se trata en esta investigación, tiene la particularidad de haber sido implementado antes que el programa federal. El correspondiente al Distrito Federal -ahora Ciudad de México- fue operado desde 2009, y posteriormente (a partir de un Decreto de enero de 2013) se creó el “Programa de Comedores Comunitarios” de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a nivel federal, cuya operación comenzó en septiembre de ese mismo año, como parte de las estrategias de la Cruzada contra el Hambre.⁹⁰ Por tanto, el programa de la CDMX representa un parteaguas local para otros, que surgieron en otras esferas.

Es pertinente mencionar, que la tendencia actual, es la formulación de política pública abierta, que tiene como una de las características principales la utilización

⁸⁸ Ramírez A. y Cruz, C. (2012) ¿Políticas públicas abiertas?: hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios de gobierno abierto. En *Gobierno abierto para la consolidación democrática*. México: 03. Disponible en: <http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/579>

⁸⁹ Macro-implementación: El gobierno federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios, para que se comporten de acuerdo con lo deseado; éste es el problema de la macro-implementación. La Micro-implementación: surge en respuesta a las acciones federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus políticas internas; a esto se le denomina el problema de la micro-implementación. Fuente: Berman, P. (1993). El estudio de la macro y micro implementación. En Aguilar, F. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 291-292.

⁹⁰ Herrera, C., y Ochoa, S., e Yashine, I. *El Programa de Comedores Comunitarios: Análisis e implementación*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. UNAM. Disponible en: <http://www.pu+unam.mx/export/sites/default/archivos/documentos-trabajo/016.pdf>

de los siguientes elementos: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y colaboración. Asimismo, éstas responden a un problema concreto, usando tecnologías para dar mayor eficiencia y eficacia a los procedimientos, trámites y servicios; asimismo se implementan redes de conexión entre los ciudadanos y la administración, mediante reformas estatales y estrategias que mejoran la gestión.⁹¹

Estas políticas públicas son incluyentes, ya que en ellas influyen e interactúan entes gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, para conformar un conjunto coherente de objetivos, metas, recursos e ideas, por tanto, otorgan mayor certidumbre y legitimidad a los gobiernos que las formulan y adoptan, al responder a necesidades sociales específicas, con una nueva visión.

En ese sentido, se puede inferir que el Programa de Comedores Comunitarios puede corresponder con una política pública abierta, ya que, por un lado existen redes de conexión entre la ciudadanía, colaboración directa de diferentes actores, participación ciudadana en la operación de los comedores, en torno a la transparencia, que tiene amplia vinculación con la rendición de cuentas, y será el eje desde el cual se revisará el ejercicio de este Programa, esto implica la descripción del diseño, operación y resultados, que se realizarán en este apartado.

3.1 Diseño del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México

Para su operación, cada comedor comunitario debe contar con un Comité de Administración, que es responsable de su correcto funcionamiento, de administrar los recursos obtenidos mediante la cuota de recuperación, del buen uso del equipamiento y accesorios proporcionados en comodato, de rendir cuentas ante la comunidad usuaria, así como de cumplir con los compromisos establecidos en el Convenio de Colaboración y en el Contrato de Comodato para la Operación del Comedor Comunitario.

⁹¹ *Ibidem.*

Los comedores comunitarios cuentan con un horario de atención de 11:00 a 16:00 de lunes a viernes, o hasta que las comidas disponibles se terminen, sin embargo, el horario y días de atención podrán adecuarse a las características y requerimiento de los usuarios siempre y cuando se apruebe por la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad.

El servicio que brindan los Comedores Comunitarios, tiene un costo de recuperación de \$ 10.00 (diez pesos 00/100 M.N.), es para cualquier persona que reside o transite por las unidades territoriales en donde se encuentran ubicados. Por ello, los interesados en el servicio, deben presentarse al comedor comunitario de su elección y registrarse en una lista de asistentes diarios, lo cual permitirá tener un control y registro de los asistentes.

Con el fin de simplificar los procesos, identificando a los actores implicados en cada uno de ellos, los detalles e información que le corresponde a cada uno, se elaboró una tabla con base en las Reglas de Operación 2016, siendo este el último año de periodo de estudio, dividida en acceso e instrumentación.

Tabla 1. Procesos, Actores y detalles⁹²

Proceso	Actores	Detalles
Acceso		
Acceso/Solicitud	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Sociedad Civil (Organizaciones Sociales, Civiles y Grupos de vecinos) ◀ Dirección General de Igualdad y Diversidad Social- SEDESO ▶ Coordinación de Planeación y Evaluación General-SEDESO 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Contar con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación. Se otorga preferencia a las solicitudes presentadas para la instalación de Comedores Comunitarios en zonas de muy alta marginación. ◀ Una vez recibida la solicitud de instalación en la Secretaría de Desarrollo Social se remite a la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social.⁹³ ▶ Elaborar la respuesta para el promovente y de asignar el folio a la solicitud para ingresar a una lista de espera y que se remitirá a la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social para su firma.
Incorporación	*Comité de Evaluación-SEDESO	*Para la incorporación de nuevos Comedores Comunitarios, el Comité de Evaluación tomará en consideración las solicitudes recibidas en el ejercicio fiscal 2016 o en años anteriores, dando preferencia a las solicitudes cuyos posibles Comedores

⁹² Elaboración propia con base en: Reglas de Operación 2016 del Programa Comedores Comunitarios.

⁹³ Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios (2014-2016)

		Comunitarios se encuentren en zonas de muy alta marginación. ⁹⁴
Permanencia	<ul style="list-style-type: none"> ◀ Dirección General de Igualdad y Diversidad Social-SEDES ▼ Comité de Administración- Comedores Comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> ◀ Mantener en funcionamiento aquellos comedores que habiendo operado durante el ejercicio fiscal del año anterior, aprueben el proceso de evaluación de las y los usuarios correspondiente. ▼ Emitir apercibimientos, suspensión temporal o baja del programa al incurrir en determinadas causas (véase en Anexos). ▼ En tanto no se realice la evaluación, seguirán en operación los Comedores Comunitarios vigentes, salvo que el Comité de Administración, por medio de la persona Responsable Administradora, manifieste su voluntad en sentido contrario, mediante escrito dirigido a la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social.⁹⁵
Instrumentación		
Operación	<ul style="list-style-type: none"> ▼ Comité de Administración- Comedores Comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> ▼ Conformación del comité que tendrá responsabilidad directa del funcionamiento de los comedores mediante el cumplimiento de los requisitos y tareas establecidas en las Reglas de Operación (véase en Anexos)
Administración y uso de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> ◀ Dirección General de Igualdad y Diversidad Social- SEDES ▶ Coordinación de Planeación y Evaluación General-SEDES ▼ Comité de Administración- Comedores Comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> ◀ Proporcionar recursos para la operación de los comedores comunitarios detallados en el Convenio de Colaboración, suficientes para generar cien raciones diarias en cada comedor. ▶ Realizar acciones de mejoramiento de las instalaciones de los comedores comunitarios nuevos si es que esto fuera necesario. ▶ Valorar la posibilidad de otorgar un apoyo económico por única ocasión para solventar los gastos de adquisiciones que mejoren las instalaciones físicas de los comedores comunitarios ▶ Verificar la existencia de instrumentos administrativos en el Comedor Comunitario (véase en Anexos), los cuales podrán servir para la evaluación que realice el Comité de Evaluación de Comedores Comunitarios. ▼ Justificar el impacto social señalando básicamente que el comedor se localiza en un espacio catalogado como de alta o muy alta marginación social. ⁹⁶
Servicio a usuarios	<ul style="list-style-type: none"> ◀ Dirección General de Igualdad y Diversidad Social- SEDES ▶ Coordinación de Planeación y 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Establecimiento del horario de atención a los usuarios será de lunes a viernes de las 11:00 a las 16:00 horas o hasta que se terminen las comidas preparadas. El horario y días de atención podrán adecuarse a las características y requerimientos de la

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ *Ibíd.*, *Requisitos de Permanencia*, p. 40.

⁹⁶ *Ibíd.*, *Administración y uso de los recursos del Comedor*, p. 43.

	<p>Evaluación General-SEDESO</p> <ul style="list-style-type: none"> ▼ Comité de Administración- Comedores Comunitarios ▲ Sociedad Civil (usuarios) 	<p>comunidad de usuarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◀ Los Comedores Comunitarios podrán brindar un servicio de desayuno a los usuarios, previa autorización de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social; dándose preferencia a los Comedores que se encuentren cercanos a Escuelas Públicas de la Ciudad de México y en zonas de alta o muy alta marginación. ▲ Las personas usuarias deberán cubrir la cuota de recuperación, observar las medidas higiénicas y sanitarias indicadas por la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social en cada Comedor Comunitario, así como mantener una actitud de respeto hacia los demás usuarios y las y los integrantes del Comité de Administración. ▼ Satisfacer la demanda de comidas con cuota de recuperación. ▼ Una vez satisfecha la demanda de comidas con cuota de recuperación diariamente, los integrantes del Comité de Administración podrán disponer durante los días de operación del comedor de 1 ración por integrante para su alimentación. <p>-Las raciones sobrantes podrán ser otorgadas de conformidad con la Ley de Atención Prioritaria para las Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad.</p>
Supervisión y Control	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Sociedad Civil (Organizaciones Sociales, Civiles y Grupos de vecinos) ▶ Subdirección de Promoción y Fomento a la Equidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Las reuniones vecinales y de usuarias/os serán convocadas y conducidas por la Subdirección de Promoción y Fomento a la Equidad. Se llevará un control y registro de las personas que participan en la reunión vecinal y de usuarias/os de cada Comedor Comunitario y será un criterio a valorar para la continuidad de los mismos. ▲ Para asegurar la participación social en la operación de cada Comedor Comunitario se podrán realizar reuniones vecinales de usuarias/os para la rendición de cuentas e información una vez al año.⁹⁷
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> ▼ Comité de Administración- Comedores Comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> ▼ Deben acudir a los cursos que la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad diseñe para facilitar su desempeño y funcionamiento a fin de cumplir con cada una de las actividades y compromisos del Convenio de Colaboración y del Contrato de Comodato para la Operación del Comedor Comunitario. ⁹⁸

⁹⁷ *Ibíd. Supervisión y control*, p. 44.

⁹⁸ *Ibíd. Capacitación*, p. 44.

3.1.1 Objetivos, metas y resultados

En el año 2014, el objetivo general fue operar comedores comunitarios, fortaleciendo, consolidando y ampliando procesos de participación, organización y construcción de ciudadanía del ejercicio del derecho de alimentación, por medio de opciones alimentarias, equilibradas, económicas, pero sanas y que cualquier persona que habite en el Distrito Federal, con preferencia en los que habitan unidades territoriales que se encuentran en media, alta y muy alta marginación, también en zonas con condiciones socio-territoriales de pobreza, conflictividad social y desigualdad, con apego a la equidad social y de género.⁹⁹

Los objetivos específicos fueron: 1) Consolidar los procesos de organización y participación ciudadana en el ejercicio del Derecho a la Alimentación bajo los principios de equidad social y de género; así como fomentar la cohesión y solidaridad social mediante la instrumentación de mecanismos de participación ciudadana en la operación, seguimiento y evaluación del desempeño de los comedores comunitarios.¹⁰⁰

2) Garantizar la operación de los comedores comunitarios instalados durante los ejercicios fiscales 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013 mediante el abastecimiento de insumos no perecederos suficientes para preparar comidas completas de acuerdo a su promedio diario de distribución durante el ejercicio fiscal 2013.

3) Apoyar la economía familiar de las personas que asisten a los comedores comunitarios posibilitando el acceso a una alimentación con calidad e higiene a costos accesibles, y 4) promover una cultura de la alimentación adecuada, saludable e inocua, para mejorar los hábitos alimentarios.

Las metas físicas: operar al menos 210 Comedores Comunitarios, preferentemente distribuidos en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta, muy alta

⁹⁹ Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2014) Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios 2014. México: Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/secretarias/sds/Comedores%20Comunitarios.pdf>

¹⁰⁰ *Ibidem*.

marginación, así como en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social del Distrito Federal, integrando 210 Comités de Administración de Comedor Comunitario.¹⁰¹

Respecto a lo anterior, se puede decir lo siguiente: el programa continúa con el mismo esquema de objetivos de 2009,¹⁰² sólo modificó sus metas físicas en torno al número de Comedores Comunitarios y la población que se atienden, por ello se modificaron las Reglas de Operación en el periodo posterior a la mitad del ejercicio fiscal 2014.

En el caso del año 2015, el objetivo era el siguiente: Mediante la operación de comedores comunitarios fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la alimentación con alternativas alimentarias, sanas, equilibradas y económicas, al alcance de cualquier persona que habite o transite en el Distrito Federal, preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, así como en zonas con condiciones socio-territoriales de pobreza.¹⁰³

Por otro lado, en cuanto a los objetivos específicos, continúa el mismo esquema de 2014 de objetivos y metas físicas; en el objetivo específico 2 sólo se suma garantizar la operación de los Comedores creados en 2014. Asimismo, se modificaron las reglas de operación en el periodo posterior a la mitad del ejercicio fiscal 2014.

Finalmente, en el año 2016 se modificó la meta física referente al número de Comedores Comunitarios que se elevó hasta 330, anteriormente sólo se buscaban 210, pero incluso esa meta, no logró cumplirse. De nueva cuenta, se cambiaron aspectos de las reglas de operación en el periodo posterior a la mitad del ejercicio

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² Reglas de Operación 2014, *Op. Cit.*, p. 42.

¹⁰³ SEDESOC. (2015). Programas Sociales Ciudad de México. Reglas de Operación 2015. México: Gobierno de la CDMX. Disponible en: http://www.sidesoc.cdmx.gob.mx/documentos/2015/gaceta/Reglas_de_Operacion_Libro_2015_redu.pdf

fiscal 2016. También se suma, el contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de las personas, anteriormente no se consideraba como tal, el dar garantía a tal derecho.¹⁰⁴

3.1.2 Marco normativo del Programa Comedores Comunitarios de la CDMX

Como parte de la Política Pública de Alimentación en CDMX, el propio marco normativo ha surgido cambios. En este apartado se describen brevemente los ordenamientos vigentes durante el periodo de estudio del Programa 2014-2016 y se incluye la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México que fue publicada en 2017, que se encuentra vigente, si bien su vigor es posterior a la temporalidad de este caso de estudio, sienta un precedente importante respecto a la trascendencia del problema público como parte de la agenda de gobierno.

El Programa se alinea con las estrategias de política pública alimentaria y ofrece una opción a bajo costo a la ciudadanía, por lo cual, no es aplicable la normativa para el funcionamiento de “los establecimientos mercantiles, así como tampoco la de su verificación, debido a que la finalidad de su operación no es la obtención de un lucro, sino el ejercicio de un derecho humano y la promoción de acciones sociales implementadas por el Gobierno del Distrito Federal”.¹⁰⁵ Cabe señalar que a pesar de que el Programa por sí mismo no funciona como un establecimiento mercantil, si debe apegarse a las normas en materia de sanidad cuya aplicación es General, ya que se encuentra prestado un servicio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 4 establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, por ende, el Estado debe garantizarlo. Ésta es el máximo ordenamiento legal de la nación que fija las directrices de toda la administración pública y de los tres órdenes de gobierno, por tanto, al incluir el derecho a la alimentación, este se vincula a su vez, con los tratados internacionales.

¹⁰⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal, (2016). *Op. Cit.*, p.36.

¹⁰⁵ *Ibíd.* p. 41

Respecto a la legislación local, el inciso C, artículo 9 de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) prescribe el Derecho a la alimentación y la nutrición, donde se establece que toda persona tiene derecho a la alimentación adecuada, diaria, nutritiva, de calidad, inocua, entre otras características con el fin de permitir el mayor nivel de desarrollo humano posible y la protección contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición.¹⁰⁶ Asimismo, dicho inciso obliga a las autoridades a: 1) aumentar la disponibilidad, y distribución, de alimentos nutritivos y de calidad; 2) dar promoción a la seguridad y sustentabilidad alimentarias; 3) garantizar el acceso a este derecho dando prioridad a las personas en pobreza, y 4) las demás que determine la ley.¹⁰⁷

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), artículo 28 norma a la Secretaría de Desarrollo Social como la encargada del despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios, por lo cual, el Programa de Comedores Comunitarios, es de su competencia. La fracción IV del mismo, marca la obligación de SEDESOL por establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria, este es el fundamento legal del Programa.¹⁰⁸

Asimismo, al Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México dirigido por SEDESOL, le aplica la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF), ya que, el artículo 1 tiene por objeto ampliar las oportunidades de las personas, atendiendo la condición humana de garantizar los Derechos Humanos, que con base en la fracción II, da promoción, protección y garantía al cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes de la Ciudad, en particular en materia de alimentación.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. Ciudad de México.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal. (1998). Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

¹⁰⁹ Asamblea Legislativa del D.F. (2000). Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. México. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-8fefbe919dbd612483e5380c89c93df8.pdf>

Conjuntamente, el artículo 7 de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, secunda lo anterior con relación a la CPCM y la garantía del derecho a la alimentación en los términos de la misma y la fracción III de esta Ley, marca la integración de las políticas y programas contra la pobreza alimentaria en el marco de las políticas contra la desigualdad social.¹¹⁰

El periodo de estudio del presente trabajo es del año 2014 al 2016, para entonces no existía una regulación específica para los programas de Alimentación de la Ciudad de México, no obstante, el 26 de junio de 2017 se expidió la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México cuyos artículos 7, 14, 15, 16, 28 y cuarto transitorio, enuncia de manera expresa a los comedores comunitarios y cuyo objeto es “hacer efectivo el derecho de los habitantes de la Ciudad de México a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, en condiciones de accesibilidad.”¹¹¹

La Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México, artículo 7 faculta a SEDESO la formulación, coordinación y conducción de la política general relativa a dicha Ley, donde una de sus facultades establecidas en la fracción VIII es vincular y supervisar el destino de las donaciones que se realizan de forma altruista con relación a los alimentos, que de manera prioritaria serán destinadas a las instituciones y a los programas de seguridad alimentaria vigentes en la CDMX.

Además, en el ámbito organizacional, existe el Manual Administrativo de la Secretaría de Desarrollo Social¹¹², y en específico lo correspondiente a la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social (DGIASIS)¹¹³ donde se establecen los criterios generales en que se organizan y operan los programas sociales. Finalmente, el lineamiento específico que dicta por año las metas,

¹¹⁰ Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2009). Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal.

¹¹¹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2017). Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-dc8dd528ad6b7dd08f3bd7ea5614d03e.pdf>

¹¹² Gobierno del Distrito Federal. Manual Administrativo de la Secretaría de Desarrollo Social. Secretaría de Desarrollo Social. Disponibilidad: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/nueva_sds_1/art14/manuales/igualdad/Organizacion_DIC_9_2007_CORREG.pdf

¹¹³ 13 de julio del 2015 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México

objetivos, funcionamiento, entre otras cosas, son las Reglas de Operación anuales que se publican, por lo general, en el mes de enero.

Puede observarse entonces, una vinculación en las estrategias de política pública, al incluir el cambio de legislación, y la formulación de políticas encaminadas a la garantía del derecho a la alimentación, ya que las donaciones son un apoyo sustancial para los Comedores, ya que como se observará posteriormente, los recursos no perecederos son en muchos casos, insuficientes.

3.1.3 Actores

A continuación, se enlistan los actores involucrados en el Programa, por el ámbito al que pertenecen:

Dependencia o Entidad Responsable del Programa:

- Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SEDESO)

Unidades administrativas involucradas en la operación del Programa:

- Dirección General de Administración: es la encargada de la compra del equipamiento que se proporciona a los comedores comunitarios y de la adquisición de los insumos no perecederos que se entregan catorcenalmente a éstos.
- Dirección General de Igualdad y Diversidad Social: es la encargada del control, supervisión, seguimiento y evaluación de los comedores comunitarios.

Unidades de apoyo técnico operativo:

- Coordinación de Planeación y Evaluación: es la encargada de la operación técnica del Programa.
- Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad: es la encargada de la operación administrativa y legal del Programa.
- Comité de Evaluación de Comedores Comunitarios integrado por una persona representante de cada unidad administrativa: de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, quien presidirá el Comité; de la

Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad, quien fungirá como Secretario Técnico la Coordinación de Planeación y Evaluación; de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Desarrollo Social; de la Subsecretaría de Participación Ciudadana; y del Instituto de Asistencia e Integración Social.

- Comité de Evaluación de Comedores Comunitarios: es el encargado de evaluar el funcionamiento del programa, analizar y valorar la continuidad o no de los comedores comunitarios instalados y las solicitudes para la integración de los nuevos Comedores Comunitarios y aprobar aquellas que considere viables.
- Comités de Administración de los Comedores Comunitarios, conformados por personas de la comunidad, principalmente mujeres: Son los encargados de preparar y servir los alimentos, administrar los insumos y elaborar los informes mensuales.

Sociedad Civil y participación ciudadana.

- Organizaciones civiles: garantizan la participación de la sociedad civil dentro del Programa y donadores de fondos en especie o monetaria.
- Agrupaciones vecinales: encargadas de la supervisión, funcionamiento y control por medio de la rendición de cuentas que debe realizar los comedores comunitarios.
- Usuarios: personas que acuden a los Comedores Comunitarios a los cuales se destina el programa.

3.1.4 Población beneficiada

El programa está dirigido especialmente a personas residentes en las unidades territoriales clasificadas como de muy alta, alta y media marginación en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México, así como a personas con discapacidad, personas adultas mayores de 60 años, madres con hijas e hijos menores de 5 años, mujeres embarazadas y mujeres jefas de familia.

Pese a lo anterior, este programa busca apoyar la economía de las familias disminuyendo el costo de una comida completa, para quienes asisten a los

comedores comunitarios, dando acceso a la alimentación, por ello, “la población potencial del Programa es aquella que reside o transita en la Ciudad de México, ya que el servicio de los comedores comunitarios no es excluyente; toda persona sin importar cualquier tipo de condición física o social puede acceder a una comida completa, inocua y nutritiva, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos,”¹¹⁴ éstos se limitan a cumplir con la cuota, respetar a las personas y anotarse en un registro.

Aunque lo anterior permite que cualquier persona acuda a los comedores, “la población objetivo que marca el Programa, es principalmente aquella que habita en las unidades territoriales clasificadas como de alta y muy alta marginación, los de media marginación y zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México.”¹¹⁵

Otros programas de esta materia, cuentan con un padrón específico de beneficiarios que pueden acceder al programa y que además son prioridad debido a su condición de vulnerabilidad, pero en el caso de los comedores comunitarios, se generaliza el servicio mientras sean cumplidos los requisitos mínimos para acceder, que es cubrir la cuota de recuperación, un costo mínimo para adquirir los productos e instrumentos necesarios para poder brindar las comidas diarias.

Desde su creación en el año 2009, el Programa de Comedores Comunitarios se propuso establecer un máximo de 160 comedores comunitarios. Durante el periodo que este trabajo pretende evaluar, de 2014 a 2016 y en 2014, donde se encontraron los siguientes datos: Para el ejercicio del programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, en el año 2014 se contaban con 207 comedores, distribuidos en las 16 delegaciones del Distrito Federal, siendo este año el que presenta el mayor número de comedores desde su creación en 2009.

En el año 2015, las reglas de operación señalaban 203 comedores, por lo cual se pudo observar una disminución de 4 comedores en 2 delegaciones: Tlalpan y

¹¹⁴ Reglas de Operación 2016., *Op. Cit.* pág. 40.

¹¹⁵ *Ibidem.*

Venustiano Carranza, cuyo número se redujo en dos comedores por delegación. Para el ejercicio del programa en el año 2016, la gaceta oficial de la Ciudad de México, del día 29 de enero del 2016 publicaba las reglas de operación de este programa perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, las cuales señalaban la operación de 220 comedores comunitarios.

Esto nos indica que en el periodo que ocupa esta Evaluación, se presentó un aumento de 13 Comedores Comunitarios, donde las delegaciones que vieron incrementos en sus Comedores fueron Iztapalapa, y Cuajimalpa con 3 por delegación, así como Xochimilco con 4.¹¹⁶

3.1.5 Presupuesto

Los recursos con los que funcionan dichos programas, pertenecen al ámbito Fiscal –local-¹¹⁷ y Federal¹¹⁸, en específico al Capítulo 4000.¹¹⁹ Los conceptos de dicho capítulo “Subsidios y Transferencias”¹²⁰ son los siguientes: Subsidios; Transferencias para apoyos de programas; y Subsidios a las entidades federativas

¹¹⁶ Véase: [Anexo 3: Comedores comunitarios por año y delegación.](#)

¹¹⁷ “Recursos líquidos adicionales otorgados por la Secretaría de Finanzas en el concepto de ayudas sociales a personas u hogares de bajos recursos para la realización de determinados proyectos” uno de ellos es éste Programa. Fuente: Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública de la Ciudad de México 2016. (2017). México: ECG Análisis de Egresos por Capítulo de Gasto. Gobierno de la CDMX. pág. 9, disponible en: <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2016/>

¹¹⁸ “A) En este capítulo de gasto denominado “TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS” (...) los recursos ejercidos son tanto fiscales como federales.” Fuente: *Ibíd.*, pág. 12.

¹¹⁹D) Capítulo 4000 “Transferencias, Asignaciones, Subsidios, y Otras Ayudas” I. Las transferencias y aportaciones que el sector central del GDF realice al sector paraestatal, deberán registrarse mediante CP vinculadas a las Partidas Específicas 4151 “Transferencias otorgadas a entidades paraestatales no empresariales y no financieras” y 4152 “Aportaciones otorgadas a entidades paraestatales no empresariales y no financieras”, respectivamente. II. En el caso de las CP relativas a las transferencias y aportaciones que el sector central del GDF realice al sector paraestatal, estas no deberán estar vinculadas a programas presupuestarios.” Fuente: Secretaría de Finanzas. Manual de Programación-Presupuestación 2016. México: Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en: <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/2016/MPP2016.pdf>

¹²⁰ Auditoría Superior de la Ciudad de México. Informe Final de Auditoría. (2015). Derivado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio de 2014. Disponible en: <http://www.ascm.gob.mx/IR/Informes/2731.pdf>

y municipios.¹²¹ De acuerdo con la descripción de este capítulo en el clasificador por objeto de gasto del 15 de agosto de 2016 -vigente durante el periodo de estudio-¹²²

Para la ejecución del programa en 2014 se contaba con un presupuesto de al menos **\$73,731,552.00** de acuerdo con las Reglas de Operación de dicho año, que se destinarían a la operación de los comedores comunitarios, que incluye la compra de insumos no perecederos proporcionados por la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, para transferir a los Comedores Comunitarios; la adquisición de los materiales, el equipo y el otorgamiento de apoyos que resultaran indispensables para la operación y buen funcionamiento de los comedores comunitarios, entre ellos un apoyo de \$10,000.00 por comedor para la adquisición de enseres o bienes necesarios para la operación del mismo.

El mismo esquema se repitió en 2015, pero con un presupuesto de al menos **\$76,253,171 pesos**,¹²³ es decir \$2,521,619 más que en el ejercicio anterior, de los cuales \$10,000 serían otorgados a cada Comedor para el equipamiento de los Comedores previamente autorizados.

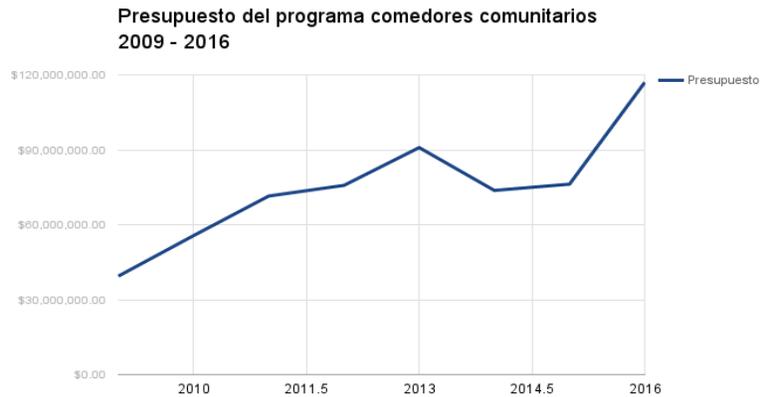
En contraste, para 2016 aunque no se mencionan los \$10,000 en las Reglas de operación de manera expresa, algunos comedores mencionaron durante el trabajo de campo realizado, que se les otorgaría dicha cantidad entre noviembre y diciembre de dicho año, por ello, cuenta con un presupuesto de al **menos \$117,000,000.00 pesos** que se destinarán a la operación de los comedores comunitarios.

¹²¹ Presupuesto de Egresos de la Federación, por Ramos, por Unidades Responsables y por Capítulos y Conceptos del Gasto. (2014). México: Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SE-ISS-03-08_Intro.pdf

¹²² Diario Oficial de la Federación. (15 de agosto de 2016) ACUERDO por el que se modifica el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447910&fecha=15/08/2016

¹²³ Evalúa DF. Reglas de Operación de los Programas Sociales Ciudad de México 2015. México: Julio 2015. (Consultado el 06 de Noviembre de 2016 a las 13:50 horas) Disponible en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/gaceta/Reglas_de_Operacion_Libro_2015_redu.pdf

Gráfica 1. Presupuesto del programa comedores comunitarios 2009-2016 ¹²⁴



Con la gráfica anterior se puede observar un incremento progresivo del presupuesto otorgado al programa, que no necesariamente implica un mayor número de comedores o comidas otorgadas para 2016, ya que, incluso en 2015 el número disminuyó, en comparación con años anteriores, tampoco se incrementó la cantidad de dinero otorgada como apoyo al inicio de la operación de cada CC.

¹²⁴ Elaboración propia con datos obtenidos de las Reglas de Operación 2009-2016 del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México.

Apartado 4. Análisis de la rendición de cuentas del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México

En este apartado, se aborda al programa desde el enfoque de rendición de cuentas horizontal, que no excluye la participación de los grupos beneficiados con el Programa Comedores Comunitarios.

En la actualidad existen numerosas bases legales para someter a los funcionarios públicos a controles y supervisión, con el objeto de establecer un sistema de pesos y contrapesos. A pesar de que la RCH hoy en día es el enfoque más utilizado en el marco normativo de rendición de cuentas en México¹²⁵ existen otros (transversal o diagonal) que también permiten la inclusión de la sociedad civil y ciudadana de manera directa, dentro del diseño del programa o incluso su evaluación.

Para conocer de qué manera se lleva a cabo la RC en este caso de estudio y respecto a la normativa vigente¹²⁶ en la ciudad de México (Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México), se busca analizar su funcionamiento y aplicación con respecto a determinados elementos.

Lo anterior se debe a lo siguiente: 1) con relación al análisis de diversas fuentes, coincide la aparición de la RCH, RCT o RCD como un paradigma que se ha desarrollado con el tiempo y la apertura de los gobiernos, se observa una tendencia de desarrollo de esquemas de rendición de cuentas que denominaremos temporal, ya que, en un primer momento tienen enfoque vertical, después aparece en la literatura y empíricamente en casos concretos el tipo horizontal y recientemente, transversal o diagonal,¹²⁷ y 2) la aparición de la RCH y la RCT o RCD concuerda con reformas encaminadas a la apertura gubernamental en tareas, ámbitos y

¹²⁵ Véase [1.1 Marco legal de la RC en México.](#)

¹²⁶ Véase [3.1.2 Marco normativo.](#)

¹²⁷ De las fuentes consultadas en 2004 (Schedler) hace referencia a la RCT o RCD, y de forma más reciente (2017) la propia SFP considera a la RCT como parte de la tipología de RC existente, aunque como fue mencionado (pie de página 37) los pocos ejemplos existentes en México no tienen alcance considerable respecto de la trascendencia de la decisión ciudadana, con excepción del Secretariado Técnico Tripartita, que asimismo sufrió un proceso de cambios hasta conformarse como un instrumento de RCT.

esferas que anteriormente eran exclusivas del Estado, e incluso instituciones especializadas, para tareas concretas.¹²⁸

Para lograr lo anterior, debe tomarse en cuenta la presentación de resultados y el cumplimiento de la normativa, pero no son los únicos indicadores que puede medir la rendición de cuentas, ya que, por ello existen evaluaciones internas y externas de los Programas, sin embargo, en la Ciudad de México, en específico en el Programa de Comedores Comunitarios, no existe una evaluación práctica que refleje el funcionamiento directo de los comedores o un análisis específico en materia de RC, motivo por el cual, este cuarto apartado busca como fin, presentar recomendaciones y conclusiones al respecto.

Lo antes aludido deriva de la necesidad de contar con un mecanismo de análisis sobre rendición de cuentas que ofrezca un panorama completo sobre éste: de manera general Kettering Foundation (KF) financió investigaciones en 2011 sobre la noción y uso del término *accountability*, de la cual se desprenden dos informes,¹²⁹ uno de ellos,¹³⁰ realiza entrevistas a sectores específicos de ciudadanos, comparando su perspectiva sobre la RC, con la que tienen los funcionarios públicos sobre el mismo tema.

Así, en el primer caso encuentran que la sociedad lo relaciona con la responsabilidad de los entes gubernamentales, con respecto a sus funciones y recursos cualitativos, por ejemplo, la ética o la respuesta a las demandas sociales, y los servidores, lo suelen concebir cuantitativamente de la mejora del desempeño en el ejercicio de sus labores, con respecto a los objetivos o rendimiento.¹³¹

¹²⁸ Véase [Anexo 2. Reformas en materia de gobernanza en México 1984-2014](#).

¹²⁹ National Academy of Public Administration y Kettering Foundation. (6 de Julio de 2011). *The Meaning of Accountability*. United States: The IBM Center of Business of Government [en línea]. Disponible en: <http://businessofgovernment.org/blog/business-government/meaning-accountability>, y Dubnick M. y Fredrickson, H. (2011). *Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust*. United States: Kettering Foundation [en línea]. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/58926460/Dubnick-Frederickson-2011-NAPA>

¹³⁰ Public Agenda y Kettering Foundation. *Op. Cit.*,

¹³¹ Kamensky, J. (2011). *The Meaning of Accountability*. United States: The IBM Center. Disponible en: <http://businessofgovernment.org/blog/business-government/meaning-accountability>

Por todo lo anterior, este apartado busca realizar una valoración de la rendición de cuentas de este programa, desde dos ejes: 1) el funcionamiento en términos de legalidad; eficiencia en el uso de los recursos, y el desempeño del programa: metas, objetivos, resultados y beneficios, y 2) la interacción de actores de sociedad civil; ciudadanos; autoridades gubernamentales y sus atribuciones; sanciones, incentivos, mecanismos, y tipo de rendición de cuentas del Programa, al igual que la relación entre actores del mismo. Para posteriormente realizar una valoración de ambos ejes, y por último formular recomendaciones en la materia.

Referente al tipo de métodos empleados durante la investigación, ésta se realizó por medio de:

1) La construcción de una base teórica sobre: RC que sirvió para identificar la tipología y características de cada uno de ellos; política pública en alimentación de la CDMX y la información disponible proveniente de evaluaciones, portales oficiales, normativa vigente, entre otros.¹³²

2) La utilización de trabajo de campo en una muestra representativa de comedores comunitarios, cuyos instrumentos fueron: la observación, encuestas y entrevistas, para obtener información real sobre el funcionamiento, las condiciones en las que se opera, para determinar la eficiencia y eficacia de éste.

Debido a la gran cantidad de comedores existentes durante 2016, año en que la evaluación fue realizada, se eligieron aleatoriamente 16 comedores comunitarios (uno por cada delegación) que sirven de herramientas para evaluar el cumplimiento de dichas reglas dentro de los comedores comunitarios con base en las respuestas recibidas de los operadores y usuarios.

Los Comedores fueron los siguientes: Álvaro Obregón CC10, Azcapotzalco CC8, Benito Juárez CC269, Coyoacán CC 216, Cuajimalpa CC338, Cuauhtémoc CC 302, Gustavo A. Madero CC003, Iztacalco CC 289, Iztapalapa CC 75, Magdalena Contreras CC 84, Miguel Hidalgo CC 006, Milpa Alta CC 336, Tláhuac CC 66,

¹³² Véase [Apartado 1 Fundamento conceptual y normativo de la rendición de cuentas \(RC\)](#).

Tlalpan CC 015, Venustiano Carranza CC 123, Xochimilco CC 148, como fuente de información directa, sintetizados en las encuestas que se realizaron durante el periodo septiembre-noviembre del año 2016.

3) Uso de análisis de datos para el análisis de lo obtenido en el punto 1 y 2, más los recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales, por medio de gráficas; porcentajes; medidas de tendencia central, y otras técnicas, para analizar los recursos ejercidos durante el periodo de estudio.

4.1 Evaluación de funcionamiento: diseño, operación y resultados

Esta parte tiene como uno de sus propósitos, analizar el uso de los recursos dentro del Programa, con el fin de vincular los resultados aportados por las autoridades que se encargan del diseño, implementación y evaluación, con lo observado durante el trabajo de campo, para elaborar recomendaciones útiles de mejora en torno a su funcionamiento, a través del análisis y procesamiento de los resultados obtenidos y las evidencias registradas, para contribuir al desempeño de los comedores, que permiten identificar, las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, para plantear estrategias de mejora en materia de RC.

Partiendo de este objetivo, se realizó un análisis comparativo entre objetivos, metas y resultados del periodo establecido; para dar paso al desarrollo de prácticas de campo, que permitieran obtener evidencia del modo de operar de los comedores, donde se incluyera el desempeño de los administradores y las condiciones bajo las cuales se presta el servicio.

Para facilitar el procesamiento de los datos, la Ciudad de México fue dividida en cuatro cuadrantes, que corresponden a las zonas: norte; sur; oriente, y poniente, en las cuales se buscó practicar encuestas a los operadores de los comedores y a los comensales asistentes, con el fin de recabar la información necesaria, que permitiera tener un conocimiento más detallado sobre el desarrollo del programa.

Una de las problemáticas durante dicho proceso, fue la negativa de respuesta por parte de los operadores por responder a las encuestas practicadas, razón por la

cual se construyó una escala que refleja el grado de satisfacción y cumplimiento respecto a rubros, cualitativos y cuantitativos, considerados de importancia para el despliegue de la evaluación, cuya base es la observación del investigador, pero también aquellos comentarios que fueron recabados.

4.1.1 Diseño, operación y resultados

4.1.1.1 Legalidad

Dentro de la operación de los comedores comunitarios se establece la no discriminación, al ser un programa incluyente que acepta a cualquier persona sin distinción alguna como usuario o como parte de los Comités de Administración de los comedores; sin embargo, en teoría da preferencia a la población vulnerable (adultos mayores, mujeres embarazadas, personas en situación de calle),¹³³

Pese a lo anterior, no se especifican los mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo dicho ejercicio, resulta por tanto una facultad discrecional para los operadores de los comedores dar esa preferencia dentro de las comidas otorgadas, y por ello, existe una falla de diseño, al proponer una población beneficiada, buscar que cualquier persona que transite pueda acceder, pero no fijar criterios exactos, que se deben seguir para ello.

Asimismo, se establece el mecanismo de exigibilidad y el tiempo requerido para atender la propuesta de los comedores comunitarios que llevan a cabo los ciudadanos para formar un comedor, basándose en el cumplimiento de la Ley de Proceso Administrativo de la CDMX, aunado a ello, se establecen los mecanismos de exigibilidad en documentos de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. De nuevo aunque existen criterios para privilegiar la instalación de un comedor comunitario, sobre otro y esta pertenece al Comité de Evaluación de Comedores Comunitarios, no especifican cuáles han sido, además de que se basan

¹³³ Véase [Anexo 4. Vinculación de operación y diseño con marco normativo.](#)

en el nivel de marginalidad de la zona, pero su listado de comedores por nivel de marginalidad no se encuentra actualizado, este data de 2013.¹³⁴

La instrumentación no corresponde con la normativa de establecimientos mercantiles, respecto de las condiciones sanitarias y de calidad, ya que su fin no es el lucro, es el cumplimiento al derecho de la alimentación y nutrición de las personas. Para ello, se otorgan a los usuarios raciones alimenticias con base a un Recetario Saludable -que no es vinculante debido a los pocos recursos propios que tienen los establecimientos- cuya cuota de recuperación, con el fin de ser accesible para todo público, es de \$10.00 (diez pesos 00/100) esta cantidad sirve para el mantenimiento de las instalaciones, apoyo económico a los miembros del Comité y para compra de insumos.

Pese a lo anterior, no existen criterios específicos para el otorgamiento de apoyos económicos mensuales, trimestrales, anuales, o por algún periodo, se otorga de nuevo una facultad discrecional al Comité de Evaluación de Comedores Comunitarios, asimismo, la calidad e higiene, solo se evalúa de acuerdo a la percepción de los usuarios y no a un instrumento concreto.

Respecto de lo anterior, se considera que la falta de medidas específicas en materia sanitaria o de inocuidad, podría generar algún problema de salud, por lo cual, la percepción sobre sus condiciones debería ser supervisada bajo una rúbrica diseñada por parte del propio Programa y no con base en la percepción de los usuarios. El que sea un programa cuyos recursos iniciales provengan del ámbito público, no lo exime de ofrecer comida sana, o cumplir con los estándares sanitarios, por lo cual, se estima pertinente el destinar una parte de sus evaluaciones anuales para la revisión de las condiciones de cada comedor y el otorgamiento de insumos en caso de mejora.

La operación del Programa está a cargo de un Comité de Administración conformado por tres o cinco personas de la comunidad que cumplan con ciertos

¹³⁴ Gobierno de la Ciudad de México. (2013). Índice de Marginación por Delegación. México: Sistema de Información de Desarrollo Social. Disponible en: www.sideso.df.gob.mx

requisitos de acceso. De igual manera, se tiene contemplada la figura de “reunión vecinal” mecanismo en el cual los vecinos de la zona donde se encuentra un comedor comunitario y dónde pueden solicitar información sobre el funcionamiento del comedor. Por otra parte, los ciudadanos se involucran directamente al ser la población objetivo del programa y poder ser parte del mismo.

Las quejas que se interpongan relacionadas con el principio de no discriminación, donde se establece el procedimiento por el cual se atenderán dichas quejas, se sustenta en el artículo 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Asimismo, se establece la cobertura del programa en tanto a metas físicas y el presupuesto otorgado por año para el funcionamiento del mismo, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Los horarios de operación varían según las condiciones en las que se encuentra cada Comedor, por ejemplo, un comedor cercano a alguna zona escolar debe abrir por la mañana para otorgar desayunos, cuando un comedor no se encuentre dentro de una zona escolar puede o no dar servicio por las mañanas. En general en todo el programa existen facultades de tipo discrecional cuya resolución descansa en las autoridades encargadas del diseño,¹³⁵ sin ser claros los criterios que se toman en cuenta para ello, estas facultades generan incertidumbre en muchos de los casos.

De igual manera, las raciones sobrantes se deben distribuir preferentemente en la población vulnerable (adultos mayores, niños, mujeres embarazadas, personas en situación de calle), sin embargo, pocos cumplen de manera estricta con esta estipulación, pues se reparten a personas sin preferencia alguna, lo cual, también presenta una falla de vinculación del diseño con las reglas de operación.

4.1.1.2 Eficiencia en el uso de los recursos

La Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, es la encargada de la supervisión así como de establecer un seguimiento de los comedores de la Ciudad de México, con el objetivo de conocer el cumplimiento de las funciones que se les

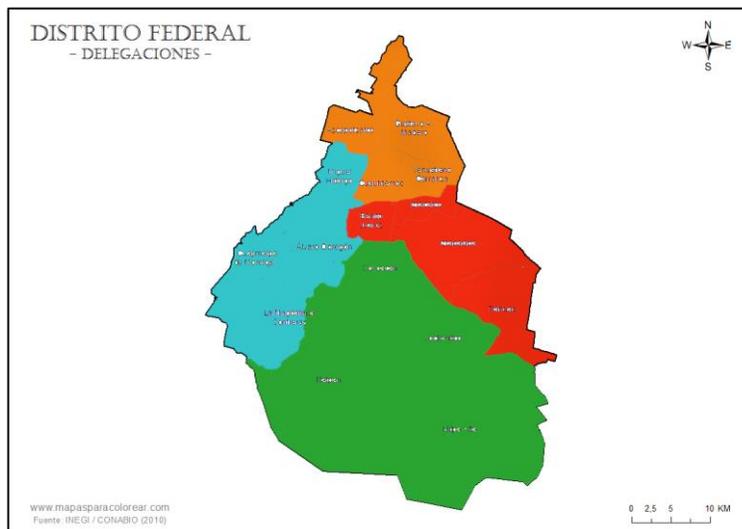
¹³⁵ Véase [3.1.3 Actores](#).

han establecido en las reglas de operación, aunado a ello se realiza un control respecto al número de usuarios que se atienden en los comedores comunitarios, lo anterior se realiza para generar datos que sustenten el uso de los recursos y la efectividad del mismo.

La encargada de la adquisición de los bienes pertenecientes a los comedores es la Dirección General de Administración, la cual, realiza la compra de los diversos insumos no perecederos, que serán destinados para la preparación de los alimentos ofrecidos a los solicitantes en las instalaciones de los comedores. Estos insumos no perecederos son entregados en las unidades de comedores comunitarios existentes en la Ciudad de México en un periodo de catorce días. Además, se otorgan equipamiento a los mismos, que son de utilidad para la preparación de alimentos, no obstante, en la práctica esto no se realiza empíricamente en el programa.

Para la ejecución de los objetivos determinados en el programa, se encuentran establecidos los comités de administración de los comedores comunitarios, los cuales estarán integrados por tres personas, máximo cinco, los cuales, serán integrantes de las comunidades en donde se encuentren establecidos los comedores, estos serán los encargados de administrar los insumos que sean entregados por parte de la Dirección General de Administración, además ser los encargados de la preparación y entrega de los alimentos a los usuarios solicitantes.

Para términos sencillos de la parte práctica, las delegaciones de la Ciudad de México fueron divididas en cuatro cuadrantes, que permitirán registrar el trabajo de campo realizado a los 16 comedores comunitarios, dentro de los resultados, por medio de éste esquema que se incluye continuación en un mapa de la división de cada cuadrante:



Mapa 1. Regiones de la Ciudad de México por cuadrante

Elaboración propia.

- Cuadrante 1 (Color naranja): Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc.
- Cuadrante 2 (Color azul): Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Magdalena Contreras.
- Cuadrante 3 (Color rojo): Tlahuac, Iztapalapa, Iztacalco y Benito Juárez
- Cuadrante 4 (Color verde): Tlalpan, Coyoacán, Xochimilco y Milpa Alta

En términos de la operación del Programa Comedores Comunitarios, se reconoce que una estrategia territorial (proceso regulable donde se identifican las zonas territoriales de la Ciudad de México cuyas tasas de marginación van de Alta a Muy Alta y con base en ello, se establecen los comedores comunitarios contemplados dentro del programa) de estas características podrá tener éxito en tanto logre cumplir con las Reglas de Operación formuladas para dicho programa y se encuentre actualizada para conocer el grado real de avance del mismo.

Se analiza el grado de satisfacción o cumplimiento de ciertos parámetros o indicadores de acuerdo a las Reglas de Operación y los comités de administración de los comedores comunitarios, identificando el uso de los recursos dentro del comedor, durante la visita y factores coyunturales propios de cada uno. La evaluación se centra en 16 comedores comunitarios,¹³⁶ no obstante, más de uno de los visitados, no correspondieron al domicilio contenido en el listado de comedores.

¹³⁶ Véase [Apartado 4 Análisis de la rendición de cuentas del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México.](#)

De lo anterior, es importante recalcar lo que fue reportado en las evaluaciones internas, en específico la referente a 2016¹³⁷

En la siguiente tabla se utilizan los rubros específicos sobre la operación de los Comedores contemplados en las Reglas de Operación 2016 para compararlos con los resultados de las encuestas, entrevistas e inspecciones realizadas en la investigación de campo dentro de 16 Comedores Comunitarios en una escala donde se maneja la valoración: **Satisfactorio**, **Parcial** e **Insatisfactorio**.

Donde **Satisfactorio** significa que se cumple tácitamente dentro de los Comedores el rubro contemplado en las Reglas de Operación dentro de un rango entre 100 % y 80 % por ciento de los comedores lo cumplen; **Parcial** significa que existe el cumplimiento del rubro, pero no de manera estricta dentro de un rango entre 79 % y 50 % por ciento de los comedores lo cumplen; **Insatisfactorio** significa que no se cumple con el rubro dentro de los Comedores dentro de un rango entre 49 % y 0 % por ciento.

Asimismo, esto se apoya de la escala de evaluación desarrollada para evaluar puntos más específicos sobre la operación dentro de los comedores, las entrevistas realizadas al responsable, usuarios e investigación de campo basada en la información producto de la percepción del propio investigador.

Tabla 2. Evaluación de funciones operativas de los comedores comunitarios, valoración, justificación, vinculación con reglas de operación y observaciones

Cumplimiento por rubro establecido en las ROP 2016.	Valoración	Justificación	Observaciones
Cuentan con un Comité de Administración encargado del buen funcionamiento y la administración de los recursos del comedor.	Satisfactorio	Resultados arrojados por trabajo de campo.	El 100 % por ciento de los Comedores Comunitarios visitados cuentan con un comité de administración integrado por 3 o 5 integrantes según datos recopilados en las visitas a cada uno de estos. Las tareas se dividen entre los integrantes y el número varía acorde a las necesidades de cada comedor (afluencia diaria y las raciones elaboradas).
Funciones del Comité			

¹³⁷ Véase

Recibir, almacenar y controlar los insumos que otorgue la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social.	Satisfactorio	Resultados arrojados por trabajo de campo.	El 100 % de los Comedores Comunitarios administra los insumos que se le otorgan mediante el Comité de Administración de cada uno de los Comedores a través de un solo integrante del mismo.
Preparar y administrar los alimentos entre las y los usuarios, sin discriminación de ningún tipo.	Satisfactorio	Corroboración por medio de las visitas a los comedores comunitarios.	Dentro del 100 % de los Comedores Comunitarios se prepara la comida con los insumos con los que se cuenta al momento y acorde con el Recetario Saludable ¹³⁸ , de igual manera se otorgan a los usuarios sin importar condiciones de algún tipo.
Mantener la limpieza y buen estado de los utensilios, el equipo y el comedor en su conjunto	Parcial	Corroboración por medio de las visitas a los comedores comunitarios	El 75 % por ciento de los Comedores Comunitarios cuenta con condiciones de limpieza óptimas para ofrecer un servicio de calidad, lo cual incluye: aseo, manejo de desperdicios, uso de guantes y gorro durante el preparado de los alimentos. el 15 % por ciento restante carece de alguno de estos elementos.
Colaborar en la realización de la reunión vecinal y de usuarios para la rendición de cuentas.	Insatisfactorio	Resultado de trabajo de campo.	Dentro del 25 % de los Comedores se realizan juntas vecinales para tratar asuntos de los mismos y de manera muy esporádica (una vez en tres años). El otro 75 % por ciento no realiza juntas vecinales.
Responsable del Comité			
Registro diario de usuarias y usuarios del Comedor Comunitario, así como el Cuaderno de Gastos y resguardarlos para presentarlos en el momento en que le sean requeridos formalmente.	Satisfactorio	Ídem.	Dentro del 100 % por ciento de los Comedores Comunitarios se encuentra la lista de asistencia de usuarios donde este último proporciona su nombre, no consecutivo en la lista y clave del padrón de usuarios (en caso de contar con ella). Con esta se garantiza el control de la asistencia.
Cobro, registro, control y administración de las cuotas de recuperación de \$10.00 (diez pesos 00/100 M. N.) por ración alimenticia.	Satisfactorio	Ídem.	Dentro del 100 % por ciento de los Comedores se cobra una cuota de recuperación por cada ración proporcionada de \$ 10.00 (diez pesos 00/100 M.N.) y es administrada por el Responsable del Comité.
Mantener el control de los insumos proporcionados y adquiridos para la elaboración de los alimentos.	Satisfactorio	Corroboración por medio de entrevista con el responsable y miembros de cada Comedor Comunitario	Dentro del 100 % por ciento de los Comedores se administran los insumos otorgados por parte del gobierno de las Ciudad de México por parte del Responsable del Comité de Administración.
Uso de recursos			

138

SEDESO. *Recetario Saludable* (2016). Disponible en:

<http://www.cms.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Recetario%20Saludable.pdf>

Utilizar los recursos obtenidos por las cuotas de recuperación para la adquisición de los alimentos perecederos y no perecederos que requiera la elaboración de los menús del comedor.	Parcial	Corroboración por medio de las visitas a los Comedores Comunitario.	El 80 % por ciento de los comedores gastan la cuota de recuperación en adquisición de alimentos perecederos y no perecederos.
Pago de agua, gas y luz, artículos de limpieza y aquellos gastos cotidianos para el funcionamiento del comedor.	Satisfactorio	-Corroboración por medio de las visitas a los Comedores Comunitarios.	Dentro del 100 % por ciento de los Comedores se gasta la cuota de recuperación en el pago de servicios y gastos operativos.
Apoyo económico de \$110.00 (ciento diez pesos 00/100 M.N.) diarios a cada una/uno de sus integrantes del Comité de Administración.	Satisfactorio	Corroboración por medio de entrevista con el responsable y miembro de cada Comedor Comunitario	El 90 % por ciento de los Comedores otorga un apoyo económico de \$ 110. 00 (ciento diez pesos 00/100 M.N.) diarios a los integrantes del Comité de Administración.
Registro en el cuaderno de Gastos del Comedor Comunitario las compras de insumos y materiales, así como la entrega del apoyo económico a las y los integrantes del Comité de Administración.	Satisfactorio	Corroboración por medio de las visitas a los Comedores Comunitarios.	El 100 % por ciento de los Comedores poseen un Cuaderno de Gastos donde se lleva un registro de todos los gastos de cada Comedor.
Mantener disponible la Libreta de sugerencias, inconformidades y quejas de las usuarias/os, así como atender las demandas ciudadanas en la medida de lo posible.	Insatisfactorio	Corroboración por medio de las visitas a los Comedores Comunitarios.	El 10 % por ciento de los Comedores posee una libreta de sugerencias y quejas de usuarios.
Servicio a los usuarios			
Servicio de desayuno en comedores cercanos a escuelas públicas y en zonas de alta marginación	Insatisfactorio	Corroboración por medio de entrevista con el responsable o miembro de cada comedor comunitario	Las visitas de campo a comedores se focalizaron a aquellos que se encontraran cercanos a zonas escolares. De estos, el 25 % por ciento tiene un horario ampliado para otorgar desayunos. El 75 % restante no amplía o cumple con el horario establecido dentro de las Reglas.
Cobro de cuota de recuperación \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.)	Satisfactorio	Resultados de la encuesta de operación.	Dentro del 100 % por ciento de los Comedores se cobra una cuota de recuperación de \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.) por cada ración otorgada a los usuarios.
Raciones para los integrantes del comedor una vez cumplida la cuota diaria de raciones	Satisfactorio	Corroboración por medio de entrevista con el responsable o miembro de cada comedor comunitario.	Dentro del 100 % por ciento de los Comedores se otorga una ración a cada integrante del Comedor una vez terminada la cuota del día.
Prioridad a personas con discapacidad y en situación de vulnerabilidad	Insatisfactorio	Resultados de la encuesta de	El 0 % por ciento de los comedores da prioridad a personas en situación de

(personas con discapacidad, adultos mayores de 60 años, mujeres con hijos/as menores de 5 años, mujeres embarazadas y mujeres jefas de familia)		operación de los Comedores Públicos(Anexos)	vulnerabilidad, se atiende a cualquier persona conforme haya raciones de comida que proporcionar.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	---------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 3. Funciones por responsabilidad: Elaboración propia

Comité de administración	Responsable Administradora	Comisión de alimentación
a) Recibir, almacenar y controlar los insumos que otorgue la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social.	a) Llevar un registro diario de usuarias y usuarios del comedor comunitario, así como el cuaderno de gastos y resguardarlos para presentarlos en el momento en que le sean requeridos formalmente.	a) Realizar el registro diario de las personas que asisten al Comedor;
b) Preparar y ministrar los alimentos entre las y los usuarios, sin discriminación de ningún tipo.	b) El cobro, registro, control y administración de las cuotas de recuperación de \$10.00 (diez pesos 00/100 M. N.) por ración alimenticia.	b) Recibir a entera satisfacción, el equipamiento y abasto para la instalación y operación de los comedores;
c) Brindar un servicio respetuoso y atento a las y los usuarios.	c) Elaborar y entregar puntualmente los informes y reportes mensuales a que se refieren estas Reglas de Operación a la Líder Coordinadora del Programa Comedores Comunitarios.	c) Recibir mensualmente el abasto en óptimas condiciones y a su entera satisfacción, asentándose en el Recibo de Abasto (Formato FCCOM 8);
d) Mantener en buen estado los utensilios y equipos proporcionados.	d) Mantener el control de los insumos proporcionados y adquiridos para la elaboración de los alimentos.	d) Llevar el control del manejo del abasto de manera mensual;
e) Mantener la limpieza de los utensilios, el equipo y el comedor en su conjunto.	e) Dirigirse con respeto hacia las personas integrantes del Comité de Administración.	e) Cuidar y dar buen uso al equipo/ utensilios y alimentos en cumplimiento de los presentes Lineamientos;
f) Colaborar en la realización de la reunión vecinal y de usuarias/os para la rendición de cuentas. Dirigirse con respeto hacia las personas integrantes del Comité de Administración.		g) Preparar y ministrar alimentos a las personas que asisten a los Comedores, sin discriminación de ningún tipo;
Utilizar los recursos obtenidos por las cuotas de recuperación para la adquisición de los alimentos perecederos y no perecederos que requiera la elaboración de los menús del comedor.		h) Cobrar, registrar, controlar, administrar y destinar para su exclusivo propósito los recursos obtenidos mediante la cuota de recuperación;
) Solventar los gastos derivados de la operación del Comedor		i) Usar los recursos de la cuota de recuperación para la adquisición de

<p>Comunitario: pago de agua, gas y luz, artículos de limpieza y aquellos gastos cotidianos para el buen funcionamiento del comedor.</p>		<p>alimentos perecederos que enriquezcan los menús del Comedor;</p>
<p>Una vez solventados los gastos a que se refieren los incisos a y b, anteriores, las y los integrantes del Comité de Administración proporcionarán un apoyo económico de \$110.00 (ciento diez pesos 00/100 M.N.) diarios a cada una/uno de sus integrantes.</p>		<p>j) Con los recursos de la cuota de recuperación, la Comisión de Alimentación podrá solventar los gastos derivados de la operación del Comedor, fundamentalmente el servicio de energía eléctrica utilizada en las instalaciones donde se ubica el Comedor, el costo de gas o leña necesario para la preparación de los alimentos, agua potable para el mantenimiento del Comedor, artículos y utensilios de limpieza para las instalaciones y el equipo del Comedor y aquellos artículos de uso cotidiano para el mantenimiento y buen funcionamiento del mismo;</p>
<p>Registrar en el Cuaderno de Gastos del Comedor Comunitario las compras de insumos y materiales, así como la entrega del apoyo económico a las y los integrantes del Comité de Administración.</p>		<p>k) Registrar los recursos obtenidos de las cuotas de recuperación, las compras de insumos perecederos y materiales realizadas con cargo a los recursos económicos obtenidos de dicha cuota;</p>
<p>Registrar el número de usuarias/os del Comedor Comunitario, anotándolo en el Registro de Usuarios y Usuarías, mismo que deberá ser entregado a la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad de forma mensual conforme al calendario que se establecerá.</p>		<p>l) Entregar de forma mensual al Promotor de Participación Social, el registro de cuotas diarias de recuperación, los recibos de abasto (FCCOM 8) y el registro de asistentes al Comedor (FCCOM 9);</p>
<p>Mantener disponible la Libreta de sugerencias, inconformidades y quejas de las usuarias/os, así como atender las demandas ciudadanas en la medida de lo posible.</p>		<p>o) Asistir puntualmente a las capacitaciones, poner en práctica y transmitir los conocimientos adquiridos en las mismas;</p>
		<p>p) Brindar un servicio respetuoso y atento a las personas que asisten a los Comedores;</p>

Respecto a la población atendida en el periodo que abarca esta evaluación, se tomaron los datos presentados en la Evaluación Interna 2016 de Diseño y Construcción de línea base del Programa Comedores Comunitarios Operados en

2015 respecto al número de la población que se atendió en los años 2014, 2015 y con relación al año 2016 se presentan datos de las personas que acudieron hasta finales del mes de abril, dado que éste es el último dato actualizado del número de comidas otorgadas, toda vez que la evaluación externa del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México “Evalúa D.F” de ese mismo año, se encuentra actualmente en “Dictamen” de acuerdo con la página electrónica oficial.

Como es perceptible en la siguiente tabla denominada “Población atendida anualmente por delegación”: en el año 2014, se atendió a un total de 7,495,772, a lo largo de los 207 comedores comunitarios en la Ciudad de México. Donde las delegaciones que más afluencia presentaron fueron Iztapalapa con 1,443,500. La delegación Gustavo A. Madero, representó la segunda demarcación con mayor flujo de solicitantes, con 1,034,202 personas.

Tabla 4. Población atendida anualmente por delegación

Población atendida anualmente por delegación. ¹³⁹			
Delegación	Población atendida en 2014	Población atendida en 2015	Población atendida hasta el 20 de Abril del 2016
Álvaro Obregón	525,644	564,197	177,836
Azcapotzalco	90,480	96,300	25,400
Benito Juárez	81,127	84,102	23,545
Coyoacán	448,466	372,441	109,158
Cuajimalpa	95,803	120,972	29,267
Cuauhtémoc	273,274	306,371	108,354
Gustavo A. Madero	1,034,202	1,196,224	391,803
Iztacalco	468,997	465,937	162,044
Iztapalapa	1,443,500	1,793,211	540,045

¹³⁹ Elaboración propia con datos obtenidos en la Evaluación Interna 2016 de Diseño y Construcción de línea base del Programa Comedores Comunitarios Operados en 2015.

Magdalena Contreras	161,774	213,313	62,023
Miguel Hidalgo	227,549	224,349	53,653
Milpa Alta	447,862	597,948	215,244
Tláhuac	450,628	516,017	155,529
Tlalpan	848,488	894,551	243,564
Venustiano Carranza	295,915	305,748	97,034
Xochimilco	602,063	718,428	195,262
Total	7,495,772	7,751,428	2,589,262

4.1.2 Desempeño del programa: análisis de metas, objetivos y resultados

Tabla 5. Objetivos, metas y resultados, de diseño y operación 2014

Objetivo general ¹⁴⁰	Resultados Diseño	Resultados Operación
Objetivo 1	Se encuentra definida la finalidad que se busca alcanzar con la operación del programa, pero no se especifica la manera en la que se llevará a cabo. La población a la que va dirigido el programa queda establecida de manera general, entendiéndose como población indirecta. Por su parte se hace mención de los beneficiarios preferentes, que representan la población directa.	El objetivo de que la población que habita y transita en la Ciudad de México en las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación cuente con alternativas de alimentación se calculó a partir del número de comedores instalados hasta 2014, que eran 207, en relación a los 199 comedores que se tenía en 2013. Ello representó un aumento de 7 comedores (3.51%) dentro de las zonas prioritarias.
Objetivo específico 1	Específica medianamente las estrategias y mecanismos previstos para fomentar la equidad social y de género.	Al no especificarse las estrategias y los mecanismos que se llevarían a cabo, quedaron sin indicadores que permitieran una evaluación efectiva sobre el cumplimiento de este objetivo.
Objetivo específico 2	Señala las acciones de abastecimiento que se realizarán en el total de comedores, para contribuir al objetivo general; tomando como referencia el año anterior.	El porcentaje de entrega de productos no perecederos dio como resultado un 100%, y se obtuvo mediante la comparación entre las 24 entregas realizadas y el número de entregas

¹⁴⁰ Véase [3.1.1 Objetivos, metas y resultados](#).

		recibidas, que fueron 24, de acuerdo con el informe de comedores comunitarios ¹⁴¹ .
Objetivo específico 3	El costo por ración de comida se encuentra establecido en \$10	Considerando que el salario mínimo diario ascendía a \$67.29 ¹⁴² , la ración por comida representaba apenas un gasto del 14.86% del mismo.
Objetivo específico 4	Se promocionan talleres de capacitación en temas de nutrición, calidad de vida e higiene, dirigidos a los integrantes de los Comités de Administración.	El total de asistentes a estos cursos fue de 764 ¹⁴³ , que dividido por el número de convocatorias (4), nos da un promedio de 191 asistentes por convocatoria.
Meta Física 1	Queda establecido el número de comedores que se pretende alcanzar en el ejercicio fiscal, así como sus respectivos comités de administración.	A pesar de que se registró un aumento en el número de comedores, que llegó a 206 en toda la Ciudad de México. La meta establecida para alcanzar era de 210, no logró cumplirse, dejando pendiente la instalación de 4 comedores más y al final del año 2014 se cerraron 3, dejando un total de 203.

Tabla 6. Objetivos, metas y resultados, de diseño y operación 2015

Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios 2015.

Objetivo general ¹⁴⁴	Resultados Diseño	Resultados Operación
Objetivo general	No cambia en la primera parte el objetivo, pero se suma la parte de contribuir a garantizar el derecho de alimentación a las personas; por ello la FAO establece criterios para poder efectivamente otorgar este derecho a la alimentación, estos son: disponibilidad y accesibilidad a los alimentos, y la planificación en situaciones de escasez, emergencias y problemas de distribución ¹⁴⁵	Con base en lo establecido por la FAO y el objetivo planteado por el Programa, éste contempla la disponibilidad de los alimentos al establecer comedores donde las personas pueden acceder (uno de los principios necesarios para su garantía) y obtener una comida balanceada. Respecto al problema de distribución se puede entender que al estar instalados en zonas con gran porcentaje de marginalidad, existe un apoyo por parte del

¹⁴¹ Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Informe de la Evaluación Interna 2015 del Programa Social Comedores Comunitarios operado en 2014. (2015). Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/secretarias/sds/Comedores%202015.pdf>

¹⁴² Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Nuevos salarios mínimos 2014, por área geográfica generales y profesionales. Disponible en: http://www.conasami.gob.mx/nvos_sal_2014.html

¹⁴³ Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, *Op. Cit.*, p.47.

¹⁴⁴ Véase 3.1.1 **Objetivos, metas y resultados**.

¹⁴⁵ Bojic D. Guía para legislar sobre el Derecho a la alimentación. FAO [en línea]: 2010 (Consultado el 08 de noviembre de 2016 Noviembre de 2016) Disponible en : http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/1_toolbox_guia_par_a_legislar_es.pdf

		gobierno de la ciudad para combatir ese problema de distribución de los alimentos debido a su baja oportunidad por acceder a ellos.
Objetivos específicos	Continúa el mismo objetivo específico, sin las especificaciones correspondientes, no obstante, el Programa contempla la inclusión de personas dentro de la participación al formarse tanto los Comités que dirigen los Comedores, como los beneficiarios directos e indirectos.	De 2014 a 2015 se puede observar una baja en el número de comedores según los datos arrojados, lo que significa menor afluencia de personas que pueden ser incluidos dentro del Programa y que participan en los procesos que lo inmiscuyen, no obstante, significa una incidencia en la participación y creación de valor público. ¹⁴⁶
Objetivo específico 1	Es el mismo objetivo, solo se suma un año más (2014) y los comedores que surgieron en dicho año y los anteriores.	El objetivo no se cumplió ya que de 2014 a 2016 de 207 comedores se disminuyó a 203.
Objetivo específico 2	El costo de recuperación continuaba en \$10.	El salario mínimo general en éste año ascendía a \$70.10 ¹⁴⁷ por lo que representaba el 7.01% del gasto del mismo, por lo cual si contribuía a una alimentación accesible.
Objetivo específico 3	De acuerdo al diseño del programa se encuentra contemplado un esquema alimenticio para la elaboración de la comida, al igual que la capacitación que se otorga.	No existe registro del “Recetario Saludable”, implementado posteriormente en 2016.
Metas Físicas	Se busca la expansión del Programa en zonas de alta, muy alta y media marginación.	No se cumplió, incluso disminuyó el número de 207 a 203.

Tabla 7. Objetivos, metas y resultados de diseño y operación 2016

Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios 2016.

Objetivo general	Resultados Diseño	Resultado Operación
Objetivo 1	Durante los 3 años no ha presentado cambios importantes, ya que, éste representa el fin último de la operación del programa, y, en esencia, no	Puede observarse que, mediante la operación de los comedores, se cumple con ciertos aspectos que se integran en el objetivo, tales como: el

¹⁴⁷ Salarios mínimos. Vigentes a partir del 1° de octubre 2015. (1 de octubre 2015). STPS. Disponible en: http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2015_octubre/01_10_2015.pdf

	puede ser alterado, se perdería el sustento de la implementación de la política.	alcanza a cualquier habitante que transite en la ciudad, preferentemente en las zonas territoriales con determinado grado de marginación.
Objetivo específico 1	Tampoco ha sido modificado sustancialmente, y no ha logrado especificar los mecanismos de participación ciudadana a los que hace referencia.	Al no contar con dicha especificidad, resulta complicado medir con claridad el grado de cumplimiento que se ha conseguido en estos rubros.
Objetivo específico 2	Sigue representando un elemento importante por el que se puede asegurar el debido funcionamiento de los comedores ya instalados, a través del consecuente apoyo del gobierno con la proporción de insumos.	El gobierno sigue siendo el encargado de suministrar recursos, tanto monetarios como en especie, para que los comedores puedan desempeñar sus labores con los elementos necesarios.
Objetivo específico 3	El costo por ración de comida se ha mantenido constante, sin importar las variaciones que han presentado los precios de la canasta básica.	\$73.04 es el salario mínimo de 2016, por lo que el porcentaje del gasto destinado a la adquisición de los alimentos sigue a la baja; representando tan solo el 13.69%.
Objetivo específico 4	Se pretende contribuir en una cultura de la alimentación, garantizando la preparación de alimentos saludables dentro de los comedores.	Se encuentra disponible el “Recetario Saludable”, dirigido a los administradores de los comedores, mismo que pueden hacer uso de las recetas que contiene, para la preparación de alimentos y saludables.
Meta Física 1	Existe una diferencia de 120 comedores, que se pretenden instalar, respecto a las metas de 2015, lo cual permitiría un aumento en el número de comensales asistentes, alcanzando 48,000 individuos atendidos diariamente.	Esta meta resulta bastante alta y no se logró su cumplimiento, considerando que para diciembre de 2016, contaba con 203 e incluso en un inicio, comenzó con 220 comedores en operación; y aumento de estos, en 2 años, ha sido de tan sólo 13 comedores.

4.2 Evaluación de participación social: interacción, proactividad y retroalimentación de actores

La pertinencia de evaluar de acuerdo a estos criterios, se desprende de las consideraciones sobre rendición de cuentas que fueron elaboradas en el primer apartado,¹⁴⁸ ya que la proactividad refleja qué tan dinámico es el proceso de

¹⁴⁸ Véase [Apartado 1 Fundamento conceptual y normativa de la rendición de cuentas \(RC\)](#).

rendición de cuentas, toda vez que este Programa tiene la particularidad de ser operado directamente por ciudadanos, por ende, su injerencia debería ser mayor sobre todo cuando uno de los objetivos específicos es la construcción de participación ciudadana.

Proactividad de los ciudadanos en la operación de los comedores, pero no en su evaluación, o formulación, no existe retroalimentación, se toma en cuenta a usuarios, pero no a operadores, la relación es casi jerárquica excepto que no existe una remuneración directa a los comités.

Interacción de actores fuerte, todos convergen para posibilitar la operación del comedor, incluso en su propia esfera, ya que un problema social, implica diversos actores. No obstante, podría haber mayores convenios o incentivos con sociedad civil y sector privado para la donación de alimentos.

4.2.1 Actores implicados en la RC del Programa

Los actores gubernamentales que se encargan de dar cumplimiento a la normativa vigente respecto al uso de los recursos humanos, tecnológicos, financieros, y materiales, con los que cuenta el Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, son:

La Auditoría Superior de la Ciudad de México¹⁴⁹ (antes Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) es la encargada de auditar los recursos con los que cuenta la ciudad de México para el desempeño de sus funciones, para ello revisa la cuenta pública y verifica el cumplimiento de las operaciones, conforme al Estatuto de Gobierno y el Código Financiero, la Ley de

¹⁴⁹ “La Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal debe ser revisada, sólo que en este caso el órgano encargado de hacerlo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, para lo cual se deberá ajustar, en lo que sea aplicable, a los criterios establecidos en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución. En el Distrito Federal, la Cuenta Pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los 10 primeros días de junio. Sólo en caso de que se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada, a juicio de la Asamblea, este plazo podrá ampliarse.” Fuente: Art. 122, inciso C, Base Primera, fracción V, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. CDMX. Atribuciones: Introducción a las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la A.L.D.F. Auditoría Superior de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.ascm.gob.mx/Portal/Main.php>

Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; si cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la normativa aplicable; el uso de sus presupuestos; los ajustes y ejecución de los programas de inversión; y si aplicaron los recursos conforme a la periodicidad y forma establecidas por la normativa aplicable y verifica que ésta se presente conforme a los principios de contabilidad aplicables al Sector Público.¹⁵⁰

Por su parte, la Contraloría General de la Ciudad de México “se encarga de la fiscalización y la evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Gobierno de la Ciudad.”¹⁵¹ La Contraloría General del Distrito Federal realiza sus funciones con apoyo de diferentes áreas, por ejemplo: la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades; Dirección de Auditoría Cibernética y Proyectos Tecnológicos; Contraloría Ciudadana; Dirección General de Legal; Coordinación General de Desarrollo Profesional, y Dirección General de Seguimiento a Proyectos.

Si bien el programa cuenta con recursos estatales, también tiene recursos federales donde la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para fiscalizar, este tipo de acciones se realizan por medio de las auditorías al gasto federalizado, que de acuerdo con el informe de la Cuenta Pública 2015 “al ser ministrados a las entidades federativas y municipios, se consideran como ejercidos para el ámbito federal, independientemente de su aplicación efectiva o no por los gobiernos locales.”¹⁵²

Lo anterior representa un impedimento para una rendición de cuentas efectiva, ya que, según dicho informe existen irregularidades en la entrega de los informes trimestrales por parte de las entidades y municipios; tan sólo en el avance de la evaluación del desempeño, la Ciudad de México mostró en 2015 un avance de tan

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Gobierno de la CDMX. La Contraloría General del Distrito Federal. Conócenos. Contraloría General. (2017) Disponible en: <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/pcontraloria/indexContraloria.php>

¹⁵² ASF. Informe de la Cuenta Pública 2015. (2016). (Consultado el 30 de marzo de 2017 a las 21:30 horas) pág. 104. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>

sólo 27.1%¹⁵³ en torno al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el rubro del gasto federalizado, en éste sentido, las transferencias que se realizan a las entidades financia, entre otras cosas, la realización de infraestructura social básica para la población en pobreza extrema,¹⁵⁴ en este caso ese fue el objetivo de brindar dichos recursos para el Programa de Comedores Comunitarios de la CDMX, cabe señalar que hasta 2016 no eran fiscalizables las participaciones federales de libre administración.

De lo anterior se puede observar lo siguiente: aunque existe un avance notorio en el uso de los recursos federales, aún falta mucha claridad en torno a estos recursos, ya que incluso al tratar de identificar el programa presupuestario del mismo, no existía una división exacta dentro de la cuenta pública que identificara la cantidad de recursos destinados para tal rubro, incluso en el caso de Transparencia Presupuestaria, al buscar la información referente a este programa, no aparece, solo se encuentra el de carácter federal.

Por lo anterior, podemos inferir que existe una falta de accesibilidad o de facilidad para que los propios ciudadanos sepan de qué manera se ejercen los recursos, esto se vincula a la falta de participación que tienen los operadores de los comedores comunitarios dentro del propio programa, donde realizan un trabajo altruista dónde muchas veces no obtienen otro beneficio, cuentan con necesidades dentro de su propio entorno, pero no se les consulta sobre sus necesidades, ya que las evaluaciones se realizan únicamente a los usuarios.

4.2.2 Elementos de RCH

Control y Supervisión por medio de instituciones y entidades fiscalizadoras:

- Auditoría Superior de la Federación
- Auditoría Superior de la Ciudad de México

¹⁵³ *Ibid.*, pág. 105.

¹⁵⁴ ASF. Marco de Referencia General del Gasto Federalizado. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-GF_a.pdf

- Contraloría General de la Ciudad de México

Defensores de derechos humanos:

- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Mecanismos de Participación Ciudadana

- Operadores del programa son ciudadanos que conforman un Comité.
- Evaluaciones internas toman en cuenta opinión de usuarios del Programa.

Respecto de la contraloría social que funge como un mecanismo institucionalizado de participación ciudadana particular, que infiere de manera directa en el control y supervisión, éste modelo puede encajar con mecanismos de rendición de cuentas transversal, al formar parte de la parte ex post y simultánea que realiza la Ciudad de México por parte de los ciudadanos, ya que tiene facultades vinculantes.

4.3 Recomendaciones y Conclusiones

Una vez concluido el trabajo de investigación, se elaboran para mejorar el Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, y contribuir con este caso a la mejora en torno a la rendición de cuentas, las siguientes recomendaciones y conclusiones:

4.3.1 Recomendaciones

- Otorgar mayor diversidad de alimentos a los Comedores de manera quincenal, debido a que los que se brindan tales como: nopales, tortillas, arroz, frijol, atún y amaranto, aunque útiles, no logran satisfacer la necesidad de los comedores y no logran satisfacer ni en un 50% la cantidad de alimentos necesarios para la preparación de las comidas.
- Incrementar el monto inicial \$10, 000 pesos del dinero destinado a los comedores de recién instalación, no es cantidad suficiente para la compra de mesas, sillas, ollas, gas, estufa, entre otros instrumentos esenciales para ello.

- Dotar de mayores recursos a los comedores, podría ser a través de productos perecederos o no perecederos, en caso de no otorgar recursos monetarios directos, debido a que de 2014 a 2015 el número de estos instalados, se redujo, en parte, por la falta de apoyo gubernamental para incentivar y conservar aquellos ya instalados y durante 2016 el número comenzó en 220 y terminó en 203.
- Cambiar el diseño de metas y objetivos, procurando a los comedores en funcionamiento, debido a que, en las altas metas físicas de las reglas de operación, se pretende cumplir con una meta que no han alcanzado hasta ahora.
- Armonizar los recursos financieros que se brindan a cada comedor o normar criterios específicos para su entrega.
- Fomentar la participación de la Sociedad Civil en torno a la donación de alimentos, ya que la mayoría no recibe apoyo de éste tipo, únicamente Iztapalapa presenta este fenómeno con más fuerza, debido a los bancos de alimentos cercanos a tal delegación.
- Normar mecanismos que posibiliten la transición de rendición de cuentas horizontal a transversal dentro del programa, ya que cuenta con diversos mecanismos que posibilitan su paso a una mayor apertura y control por parte de los propios ciudadanos.
- Disminuir o eliminar las facultades discrecionales dentro del programa, porque en su mayoría provocan incertidumbre respecto del uso de los recursos.
- Promover mayor proactividad por parte de la ciudadanía en la retroalimentación de las evaluaciones y el propio diseño de las Reglas de Operación (ROPs) anuales.
 - El cumplimiento de las ROPs podría generar una mayor proactividad, al existir participación ciudadana vinculante en la toma de decisiones.
 - Por lo anterior, además de reuniones vecinales, al interior de éste programa pueden aplicarse esquemas de Presupuesto Participativo y de una Contraloría Social sin fines de lucro, por medio de una mayor injerencia y atribuciones de los operadores, que podría posibilitar la transición de RCH a RCT y obtener mayor eficacia en el cumplimiento de metas y objetivos.

- El incluir mecanismos de RCT dentro del propio diseño, y evaluación, no sólo en la operación, posibilita un mayor sistema de contrapesos, al existir vigilancia ciudadana proactiva y mejora en el uso de recursos.
- Si las evaluaciones toman en cuenta no sólo a los usuarios, será más integral, ya que recopilaría las necesidades con las que cuentan los comedores y no sólo una aproximación, de quién acude a ellos.
- La transición de RCH a RCT mejoraría la legitimidad en el mismo, y podría generar mayor eficacia y eficiencia.
- La evaluación interna podría considerar, también, la opinión de los propios Comités Comunitarios como relevante para los esquemas de RC en torno al diseño y evaluación.
- Actualizar la información de ubicación de los comedores comunitarios, ya que se pudo confirmar que no existe precisión respecto a datos como el número, y la calle en la que se localiza cada uno de estos. Tal es el caso del Comedor Comunitario, "TLALPAN CENTRO", donde se verificó que la dirección incluida en el Directorio de Comedores 2016, no correspondía a la ubicación del establecimiento.
- Garantizar que los alimentos no perecederos, proporcionados a cada comedor, sean suficientes para la operación de los mismos, y destinar los recursos monetarios, establecidos en la normativa del programa de manera general, a cada uno de estos.
- Verificar que todos los comedores operen en los días y horarios establecidos, ya que, en la mayoría de los establecimientos analizados, pudo observarse que no se cumple con dicho requisito, establecido en las Reglas de operación del programa.
- En lo referente a la cantidad de comedores en operación, se pudo observar que no se cumple con el número proporcionado en el Directorio de Comedores Comunitarios 2016, ya que, en la visita realizada al comedor 234 "JACARANDAS", ubicado en la delegación Miguel Hidalgo, pudo constatarse que se encuentra fuera de operación desde varios meses antes de la visita.
- Actualizar el directorio, de comedores comunitarios en las que se incluyen el grado de marginalidad de las colonias donde están establecidos los comedores, durante la evaluación sólo se encontraba disponible el directorio del año 2013.

- Aunque no es objetivo directo de esta evaluación:
 - 1) Se pudo observar un mal manejo de los desechos de alimentos que se producen dentro de los comedores, se recomienda observar estos elementos, además de la capacidad de atención de cada comedor. Por ejemplo, en el Comedor Comunitario “SANTO DOMINGO”, los residuos son depositados cerca de los comensales, además de que el contenedor que se destina para este objetivo, se encontraba saturado.
 - 2) Promover la vigilancia y patrullaje alrededor de los comedores, debido a que en algunos tales como el 003 “PROGRESO NACIONAL” ha habido algunos asaltos, mínimo en una ocasión.

4.3.2 Conclusiones

El Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México es de carácter estatal, cuenta con recursos federales y locales, y forma parte de una política pública de alimentación. Éste opera con participación de diferentes sectores: público, privado (en calidad de proveedores e incluso donadores de alimentos), sociedad civil, y ciudadanía, y tiene mayor proximidad con el ciudadano, al contar con participación comunitaria. Asimismo, el Programa tiene gran trascendencia, al ser el primero en su tipo en México, y servir como paradigma para la operación de otros como éste (por ejemplo, el implementado a nivel federal 2013).

En el caso de estudio, se presta servicio a cualquier persona que transite por el lugar, cuenta con incidencia directa de los ciudadanos, en la operación del programa, lo cual disminuye los costos de operación, al reducirse la inversión pública, ya que una parte se financia con la cuota accesible que paga el usuario, donde el precio por ración de comida, se ha mantenido constante en \$10 por cada una desde el inicio de su operación, lo cual presenta una estrategia diferente para garantizar el derecho a la alimentación.

Por lo observado durante la investigación, existe una tendencia a la reforma y creación de instituciones especializadas en diferentes materias, que muestran mayor apertura en el aparato gubernamental, en específico, en materia de rendición

de cuentas. Lo anterior, se puede analizar de manera general por etapas, utilizando los tipos de RC más importantes en la literatura y en casos concretos: primero con la rendición de cuentas vertical que fue un paso para obtener mayor control y supervisión en un primer momento, posteriormente la horizontal que pretende establecer un sistema de pesos y contrapesos y en los últimos años la transversal ha tomado fuerza.

En el caso del Programa Comedores Comunitarios de la CDMX, éste cuenta con mecanismos de rendición de cuentas horizontal local y federal, es decir, instituciones especializadas que auditan el manejo de los recursos provenientes de ambos niveles. Los modelos de RCH, se encuentran consolidados a través de entidades fiscalizadoras específicas para tal fin, tribunales especializados en la materia, e incluso figuras de ombudsman que sirven como medio de proximidad del ciudadano con el Estado, incluso en materia de derechos humanos.

En el caso del Programa Comedores Comunitarios de la CDMX, éste tiene múltiples apoyos y oportunidades de presentar un esquema diferente de apoyo y participación de la sociedad en su conjunto. Los elementos con los que cuenta, de tipo horizontal son: las instituciones especializadas que auditan sus recursos, como la Auditoría Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Ciudad de México la Contraloría General de la Ciudad de México; la colaboración de la ciudadanía en su operación es proactiva al ser directa en la operación, no obstante, no tiene ninguna opinión ni voto respecto al propio Programa.

En ese sentido, los incentivos que tienen los servidores, realmente no son perceptibles, por un lado, todos los sujetos y personas que manejan recursos públicos, tienen que rendir cuentas, los ciudadanos que participan de manera comunitaria no tienen “voz ni voto”, en las evaluaciones internas anuales no se les pregunta que se necesita, ni cómo podría mejorar el programa, únicamente a los usuarios.

Existen múltiples facultades discrecionales como la instalación y aprobación de los propios comedores comunitarios, ya que los criterios para su selección no son sólidos, al no contar con una base

Respecto al uso de los recursos, se observa una tendencia al incremento del presupuesto otorgado al Programa, pero no necesariamente un aumento de lo otorgado a los comités comunitarios, en un primer momento se otorgan diez mil pesos, posteriormente se brinda apoyo en especie, y en algunos casos monetarios (no es homogénea para todos los comedores) en los tres casos la cantidad otorgada, no resulta suficiente, lo que puede generar costos extras para los operadores.

Las prácticas de campo, reflejaron que no coincidía el listado supuestamente actualizado de comedores, con los que se encontraban físicamente instalados durante la evaluación realizada en 2016 por esta investigación, lo que posteriormente podría reflejarse en la disminución de diecisiete comedores. Además de que las metas físicas contenidas en las Reglas de Operación, no se cumplieron durante ningún año del periodo de estudio.

Cabe señalar que el incremento del presupuesto, no se reflejó en un aumento de comedores, incluso en el año 2016 que comenzó con 220 comedores y terminó en 203, menos que en 2014 e igual que en 2015. Lo anterior implica que se busca eficiencia respecto a los recursos que se otorgan a los comedores al interior, pero no existe un control como tal de cómo se operan los recursos a nivel institucional.

En ese sentido, en el caso de la RC transversal, existe una participación totalmente proactiva de los ciudadanos, al encontrarse directamente inmerso en la toma de decisiones, diseño, operación o evaluación de una política pública o programa, lo cual puede generar mayor eficiencia, en ese sentido, el modelo de rendición de cuentas transversal, puede contribuir a la mejorar en este y otros rubros como el cumplimiento de metas y objetivos.

Por ello, la conclusión gira en torno a la existencia de mecanismos, sanciones por parte de la legislación estatal y federal, que existe dinamismo debido al problema

público que se atiende, proactividad, pero no la suficiente para generar certidumbre respecto al uso de los recursos y también existe ineficiencia en el uso de los recursos, se observa que a pesar de la incidencia ciudadana directa, la relación con los diseñadores y encargados del Programa, es vertical pues no existe del todo un contrapeso, en posiciones de igualdad, se toma muy en cuenta al usuario, pero no a los operadores, que cabe señalar no siempre reciben un sueldo y éste suele ser muy bajo.

Estos problemas podrían ser atendidos mediante esquemas de RCT o RCD ya que cuentan con mayor incidencia de la ciudadanía en procesos estratégicos, tal como la contraloría social, figura ya facultada en la Ciudad de México, cuyos cargos son meritorios y cuyo cargo se ocupa por ciudadanos, su aplicación al interior del Programa quizá integrado por un representante de cada comité o una selección de ellos, podría ser de utilidad en torno al presupuesto, que podría asimismo, ser de tipo participativo, tal como se ha planteado en CDMX para algunos proyectos que se eligen mediante la elección.

Respecto a las evaluaciones, se observó mediante las propias cifras publicadas por la ASF que falta mucha cobertura respecto al gasto de los recursos de tipo federal, otorgado a las entidades federativas y municipios, en ese sentido, el reto es mejorar la fiscalización de estos, al igual que la presentación y accesibilidad de la información estatal y local; también es importante que exista una vinculación entre responsabilidades y sanciones, ya que este programa por ejemplo, no cambió su diseño, operación ni evaluación sustancialmente de 2014 a 2016, a pesar de contar con ineficiencias de varios tipos.

Y aunque en dicho Programa no existe del todo eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en el cumplimiento de metas y objetivos, existen elementos al interior y exterior que posibilitan su mejora, por ello, el incluir a los ciudadanos en procesos donde se realiza el diseño, operación e incluso evaluación de un programa o política pública, no sólo podría potenciar su éxito y calidad, también disminuiría costos, traería mayor legitimidad y proactividad en el mismo.

La importancia del análisis realizado, es la aportación de una definición cuyos elementos de RCV y RCT posibilitan la aplicación de un esquema en la materia que traería muchos beneficios para las comunidades apartadas, para los Estados y los municipios que buscan esquemas de mejora en el uso de sus recursos, pero también, la promoción de la participación.

Es claro que aún queda mucho por hacer en materia de estatal y municipal, y al ser este el medio más cercano al ciudadano, resulta trascendental el fortalecer la rendición de cuentas y la confianza ciudadana dentro de programas y políticas públicas, ya que el esquema donde todo lo regula el propio ámbito gubernamental, tiene puntos ciegos, es ahí donde la vigilancia ciudadana puede posibilitar una mejor eficacia del Programa y la aplicación del modelo.

Una mayor cooperación con Organizaciones de la Sociedad Civil e incluso empresas privadas, pueden contribuir a disminuir costos de operación, a promover la colaboración y la creación de incentivos en torno a diversas materias, En específico en el Programa analizado, existen múltiples elementos como la participación ciudadana directa en la operación del mismo, que posibilitan la transición del esquema horizontal al transversal.

Finalmente, el caso de estudio específico corresponde a un modelo que ha sido innovador para la aplicación de otros del mismo tipo, por la incidencia comunitaria. Existen aspectos que pueden mejorarse en términos de rendición de cuentas, en ese sentido tanto el modelo horizontal y también transversal ofrecen una opción viable para programas como éste cuya incidencia comunitaria directa en la operación, posibilita una mayor injerencia dentro del diseño, operación y evaluación, de políticas públicas y programas.

Asimismo, en los modelos de mayor apertura, la vigilancia ciudadana es cada vez más latente, sobre todo donde se encuentra en posición de igualdad de los gobiernos, para tener una verdadera proactividad, mecanismos, incentivos y herramientas que permitan que esto tenga trascendencia en el ejercicio público y disminuya el mal uso de los recursos.

El paso de los esquemas de RCH a RCT puede posibilitarse en Estados y Municipios (dependiendo de diversos factores que deben ser analizados) por medio de esquemas de participación comunitaria, cuya injerencia se refleje en los esquemas ex ante, ex post y simultaneo de las políticas públicas. Dichos esquemas pueden contar con colaboración del sector privado, organizaciones no gubernamentales, para reducir costos y propiciar mayor participación.

Referencias

Bibliografía

- Auditoría Especial del Desempeño (2015). *Marco Operativo*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Berman, P. (1993). "El estudio de la macro y micro implementación." En Aguilar, F. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cejudo, M. y Becerra, R. (2004) La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México. En Seminario: *Hacia una política de Rendición de Cuentas en México*. México: ASF, CIDE y RRC.
- Isunza, E. *Construcción de la democracia y rendición de cuentas: Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana*. (2003). Dallas: Congreso de la Latin American Studies Association.
- Lasswell, H. La concepción emergente de las ciencias de políticas. En Aguilar, F. *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Licha, I. (2016). La gerencia social INDES. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ots, J. (1969) *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*. Madrid: Aguilar.
- Pérez, A. noviembre. (2015). ¿Cómo llegamos a los Juicios orales? México: Secretaría de Economía. Mesa de Trabajo 3. Programa de Implementación de los Juicios Orales Mercantiles.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Buenos Aires: Manantial.

Mesografía

- Ackerman, J. (2005). *Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Washington D.C.: The World Bank [en línea]. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1116506074750/20542263/FINALAckerman.pdf>
- Ackerman, J. (2006). Sociedad civil y rendición de cuentas. En *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia núm. 6, México: Instituto Electoral del Distrito Federal [en línea]. Disponible en: <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/sinergia/Sinergia2006.pdf>
- Ackerman, J. (2008). La opacidad del acceso en *Más allá del acceso a la información*. México: Siglo XXI [en línea]. Disponible en: https://books.google.com.mx/books?id=DDt2q46WenlC&pg=PA16&lpg=PA16&dq=John+Ackerman,+%E2%80%9CSociedad+civil+y+rendici%C3%B3n+de+cuentas+%E2%80%9D&source=bl&ots=8qa_5p5v&sig=G6crvyeM7xZ9EnmsD0dXHDrDlnE&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwisv9rotZDZAhUIS60KHao3DM4Q6AEIJzAA#v=onepage&q=John%20Ackerman%2C%20%E2%80%9CSociedad%20civil%20y%20rendici%C3%B3n%20de%20cuentas%E2%80%9D&f=false
- Aguilar, L. (1993). La implementación de las Políticas Públicas. En *Antologías de Política Pública*. México: Miguel Ángel Porrúa [en línea]. Disponible en:

<http://www.inap.mx/portal/images/RAP/la%20implementacion%20de%20las%20politicas.pdf>

- Alianza México. (2016). *Plan de acción 2016-2018*. México: Alianza para el gobierno abierto. Disponible en: <http://gobabierto.mx.org/alianza-mexico/>
- Schedler, S. (2014). ¿Qué es la rendición de cuentas? En *Cuadernos de Transparencia 03*. México: IFAI [en línea]. Disponible en: https://works.bepress.com/andreas_schedler/6/
- Aristóteles. (2000). *Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México [en línea]. Disponible en: https://books.google.com.mx/books/about/Pol%C3%ADtica.html?id=ylyGCw844GsC&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Auditoría Superior de la Ciudad de México. (2016). Atribuciones: Introducción a las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Auditoría Superior de la Ciudad de México. México. Disponible en: <http://www.ascm.gob.mx/Portal/Main.php>
- Auditoría Superior de la Ciudad de México. Informe Final de Auditoría. (2015). Derivado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio de 2014. Disponible en: <http://www.ascm.gob.mx/IR/Informes/2731.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2017). Acerca de la ASF. México Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF
- Auditoría Superior de la Federación. Marco de Referencia General del Gasto Federalizado. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-GF_a.pdf
- Auditoría Cumplimiento Financiero. (2016). Informe de la Cuenta Pública 2015. Auditoría Superior de la Federación Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>
- Bojic D. (2010). Guía para legislar sobre el Derecho a la alimentación. FAO [en línea]: Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/1_toolbox_guia_para_legislar_es.pdf
- Bovens, M. (2010) *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, West European Politics. 33: 5. [en línea]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/248944084_Two_Concepts_of_Accountability_Accountability_as_a_Virtue_and_as_a_Mechanism
- Cámara de Diputados. (2017). Diccionario universal de términos parlamentarios. México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/o.pdf
- Comedores Comunitario CDMX. (2016). DIRECTORIO DE COMEDORES COMUNITARIOS. México. Disponible en: http://data.sds.cdmx.gob.mx/comedores_comunitarios.php

- Comedores Comunitarios. (2016). Disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/comedores-comunitarios>
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Nuevos salarios mínimos 2014, por área geográfica generales y profesionales. Disponible en: http://www.conasami.gob.mx/nvos_sal_2014.html
- CONEVAL. (2015) Metodología para la medición de la Pobreza. México. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf
- Cunill, N. (2012) “¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas.” Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0068001.pdf>
- Currículum MEC. *Marcelo Luis Ebrard Casaubon: Jefe de Gobierno del Distrito Federal 2006 – 2012.* (2005) Disponible en: <http://paot.org.mx/pdfs/curriculum%20mec.pdf>
- Crespo, J. (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas.* México: Serie cultura de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación [en línea]. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc1.pdf
- Democracy Web. *Accountability and Transparency: History* (2017). Comparative Studies in Freedom. Disponible en: <http://democracyweb.org/accountability-history>
- Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (2017) Evaluación Interna 2016 pág. 24. Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/evaluaciones/secretarias/sds/Evaluacion%20Comedores%20Comunitarios%202016.pdf>
- Dubnick M. y Fredrickson, H. (2011). *Públic Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust.* United States: Kettering Foundation [en línea]. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/58926460/Dubnick-Frederickson-2011-NAPA>
- Evalúa DF. Reglas de Operación de los Programas Sociales Ciudad de México 2015. México: Julio 2015. (Consultado el 06 de Noviembre de 2016 a las 13:50 horas) Disponible en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/gaceta/Reglas_de_Operacion_Libro_2015_redu.pdf
- FAO. (2016) Ciudad de México ejemplo mundial de compromiso para erradicar el hambre. ONU Disponible en: <http://www.fao.org/mexico/noticias/detail-events/es/c/386824/>
- Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola. (2015) Programa Mundial de Alimentos y FAO. *El Estado de la Inseguridad alimentaria en el mundo.* Mensajes clave. En Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>,
- Gobierno de la Ciudad de México. (2013). Índice de Marginación por Delegación. México: Sistema de Información de Desarrollo Social. Disponible en: www.sideso.df.gob.mx
- Heater, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia.* Madrid: Alianza Editorial.

- Heath, J. (julio-septiembre, 1985). El Programa Nacional de Alimentación y la Crisis de Alimentos. *Revista Mexicana de Sociología*. 47 (3). Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3540495>
- Herrera, C., Ochoa, S., e Yaschine, I. *El Programa de Comedores Comunitarios: Análisis e implementación*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. UNAM. Disponible en: <http://www.pu+unam.mx/export/sites/default/archivos/documentos-trabajo/016.pdf>
- Kamensky, J. (2011). *The Meaning of Accountability*. United States: The IBM Center. Disponible en: <http://businessofgovernment.org/blog/business-government/meaning-accountability>
- Lindblom, C y Cohen, D. (1979) *Usable knowledge: Social science and social problem solving*. New Haven: Yale University Press [en línea] p. viii. Disponible en: https://books.google.com.mx/books/yup?vid=ISBN9780300023367&redir_esc=y
- Manchinelly, D. (2011). *Rendición de cuentas*. México: Red por la rendición de cuentas, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C [en línea]. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/que-es-rendicion-de-cuentas/>
- Merino, M., y López, S. (2009) La Rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos. En *Cuaderno de Rendición de Cuentas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>
- Moreno, E. Crisp, B. y Soberg. M. The Accountability Deficit in Latin America. (2003). En Mainwaring, S. y Welna, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press [en línea] pp. 79-81. Disponible en: <https://global.oup.com/academic/product/democratic-accountability-in-latin-america-9780199256389?cc=mx&lang=en&>
- Mulgan. R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Nueva York: Palgrave Macmillan [en línea]. Disponible en: <https://www.palgrave.com/us/book/9780333987681>
- Naciones Unidas. Cosas que nos importan. Alimentación. (2016). Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/food/index.html>
- National Academy of Public Administration y Kettering Foundation. (6 de Julio de 2011). *The Meaning of Accountability*. United States: The IBM Center of Business of Government [en línea]. Disponible en: <http://businessofgovernment.org/blog/business-government/meaning-accountability>
- OCDE. *Accountability and Democratic Governance: Orientations and principles for development* (2014). DAC Guidelines and Reference Series [en línea]: Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/accountability-and-democratic-governance_9789264183636-en#page25
- O'Donell, G. (1993). *Delegative Democracy*,? Brasil: The Helen Kellogg Institute for International Studies [en línea]. Disponible en: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf
- O' Donnell, G. (1998). *Horizontal Accountability in New Democracies*, *Journal of Democracy*. Disponible en: <http://www.democraziapura.altervista.org/wp-content/uploads/2015/10/1998-ODonnell.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Directrices Voluntaria: El derecho Humano a la Alimentación. (2016). Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/a1601s/a1601s.pdf>
- Polo, F. (2012). *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales*. México: INAP. [en línea]. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/admoncom.pdf>
- Programa de Apoyo alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (2006). *Reglas de Operación para 2006*. y Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2005). Disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2006/r20_desarrollo06/SEDESOL%20P.%20Apoyo%20Alimentario/SEDESOL%2006%20P.%20Apoyo%20Alimentario%20ROP%20170206.doc
- Rabotnikof, N. (2005). En busca de un lugar común. En *el espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM.
- Ramírez A. y Cruz, C. (julio-diciembre, 2012) ¿Políticas públicas abiertas?: hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios de gobierno abierto. En *Gobierno abierto para la consolidación democrática*. México: 03. Disponible en: <http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/579>
- Salarios mínimos. Vigentes a partir del 1° de octubre 2015. (1 de octubre 2015). STPS. Disponible en: http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2015_octubre/01_10_2015.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social. Directorio de comedores comunitarios del D.F. (2016). Disponible en: <http://www.equidad.df.gob.mx/pdf/2013/COMEDORES%20COMUNITARIOS%20DIRECTORIO%20v2.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Informe de la Evaluación Interna 2015 del Programa Social Comedores Comunitarios operado en 2014. (2015). Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/secretarias/sds/Comedores%202015.pdf>
- Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública de la Ciudad de México 2016. (2017). México: ECG Análisis de Egresos por Capítulo de Gasto. Gobierno de la CDMX. pág. 9, disponible en: <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2016/>
- Secretaría de Finanzas. Manual de Programación-Presupuestación 2016. México: Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en: <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/2016/MPP2016.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017) Misión y visión. México: Gobierno Federal. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/que-hacemos>
- Secretaría de la Función Pública. (2017). CONOCE LA SFP. Recuperado en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>
- Secretaria de la Función Pública. (2017) *Definición de rendición de cuentas* [en línea]. Disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>

- Security Council. (2004). *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies Report of the Secretary-General*, United Nations [en línea]: Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/616
- SEDESO. *Recetario Saludable* (2016). Disponible en: <http://www.cms.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Recetario%20Saludable.pdf>
- Subirats. J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP [en línea] 1992. Disponible en: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/QL-J7mu21IL.pdf.pdf>
- UK Essays. (2018). Principles and Characteristics of Good Governance. UK: [en línea]. Disponible en: <https://www.ukessays.com/essays/politics/principle-of-good-governance.php>
- Uvalle, R. (2016). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas. Universidad Nacional Autónoma de México, *Revista Estudios Políticos* [en línea]: novena época, 42. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/56032/49711>

Normativa

- Asamblea Legislativa del D.F. (2000). Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. México. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-8fefbe919dbd612483e5380c89c93df8.pdf>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2017). Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-dc8dd528ad6b7dd08f3bd7ea5614d03e.pdf>
- Cámara de Diputados. (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Cámara de Diputados. (2018). Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- Cámara de Diputados. (2018). Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2018_151117.pdf
- Cámara de Diputados. (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
- Cámara de Diputados. (2018). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). Ley General de Responsabilidades Administrativas. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Cámara de Diputados. (2017). Ley Orgánica de la Administración Pública. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

- Cámara de Diputados. (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (15 de agosto de 2016) ACUERDO por el que se modifica el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447910&fecha=15/08/2016
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2009). Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal.
- Gaceta de la Ciudad de México. (2016). b) Alineación programática. Disponible en: <http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/399/914/589399914caad477234098.pdf>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. Ciudad de México.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (29 de enero de 2016). Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios 2016. México: SEDESO. Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/secretarias/sds/Comedores%20Comunitarios.pdf>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2009). Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (1998). Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2014) Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios 2014. México: Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2014/secretarias/sds/Comedores%20Comunitarios.pdf>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2016). Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios 2016. Gobierno de la CDMX. México: Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57d/990/14d/57d99014dad2b753609482.pdf>
- Gobierno del Distrito Federal. Manual Administrativo de la Secretaría de Desarrollo Social. Secretaría de Desarrollo Social. Disponibilidad: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/nueva_sds_1/art14/manuales/igualdad/Organizacion_DIC_9_2007_CORREG.pdf
- Gobierno de la Ciudad de México. (abril 2017). Derecho a la Alimentación: Perspectivas y Retos de la Ciudad de México. Disponible en: http://www.derechoshumanos.cdmx.gob.mx/docs/slide/PROGRAMA_FORO_DERECHO_A_LA_ALIMENTACION_FINAL.pdf
- Presupuesto de Egresos de la Federación, por Ramos, por Unidades Responsables y por Capítulos y Conceptos del Gasto. (2014). México: Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SE-ISS-03-08_Intro.pdf

- Secretaría de Finanzas. Manual de Programación-Presupuestación 2016. México: Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en: <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/2016/MPP2016.pdf>
- SEDESO. (2015). Programas Sociales Ciudad de México. Reglas de Operación 2015. México: Gobierno de la CDMX. Disponible en: [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/gaceta/Reglas de Operacion Libro 2015 redu.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/gaceta/Reglas_de_Operacion_Libro_2015_redu.pdf)
- Tribunal Electoral del Distrito Federal. Controversia constitucional 31/2006. (7 de noviembre de 2006). Tesis jurisprudencial 20/2007, núm. 172456 (2007) México, Distrito Federal. P./J. 20/2007. México: Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/172/172456.pdf>

Anexos

Anexo 1. Concepto y tipología de rendición de cuentas

Para la construcción de la definición de rendición de cuentas se utilizaron diversas fuentes, en el siguiente cuadro se enlistan, por año, aquellas que directamente influyeron en la construcción del concepto utilizado en esta investigación y debido al uso de la tipología de RC: (RCV), (RCH), y (RCT) se consideró pertinente la inclusión de los tipos, niveles y relación entre actores que identificó cada uno.

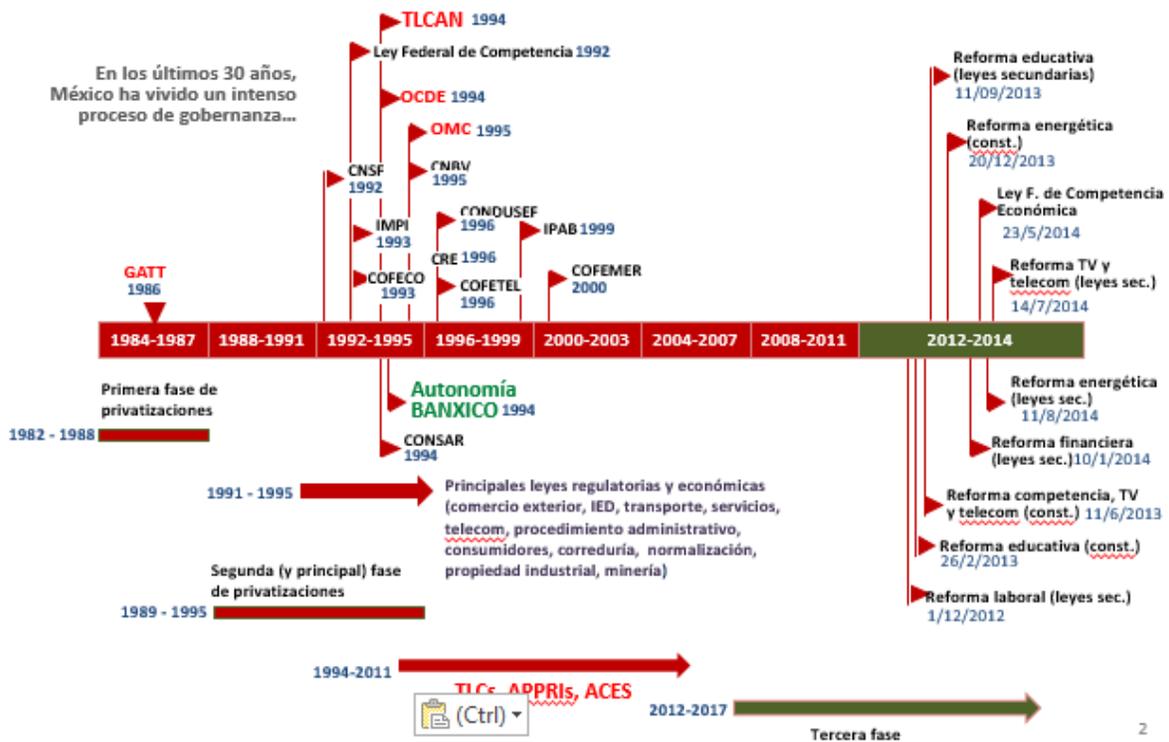
Tabla 8. fuentes consultadas: definición y tipos de rendición de cuentas por año

Año de publicación	Fuente/Autor	Tipos/niveles/actores
1993	Guillermo O' Donell. Publicado por: The Helen Kellog Institute for International Studies.	Tipos: Horizontal Vertical
1998	Guillermo O' Donell. Publicado por: National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press.	Tipos: Horizontal Vertical
2001	José Antonio Crespo Publicado por: Auditoría Superior de la Federación.	-
2003	Richard Mulgan Publicado por: Palgrave Macmillan	Relación: Principal-Agente.
2003	Erica Moreno Publicado por: Oxford University Press	Relación: Principal-Agente.
2004	Andreas Schedler. Publicado por: Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública.	Tipos: Vertical Horizontal Diagonal Electoral Societal Transnacional
2004	Guillermo M. Cejudo y Ricardo Becerra. Publicado por: ASF; RRC y CIDE.	Tipos: Horizontal Vertical
2005	John M. Ackerman. Publicado por: The World Bank.	Niveles: Ex post Ex ante Simultánea
2006	John M. Ackerman. Publicado por: Instituto Electoral del Distrito Federal.	Tipos: Social

2008	John M. Ackerman. Publicado por: Cámara de Diputados; UNAM; Universidad de Guadalajara y Siglo XXI	Niveles: Ex post Ex ante Simultánea
2009	Mauricio Merino y López Ayllón, Sergio. Publicado por: SFP.	-
2010	Mark, Bovens. Publicado por: Journal West European Politics.	-
2011	Daniel Manchinelly. Publicado por: RRC y CIDE	-
2014	DAC Guidelines and Reference Series. Publicado por: OCDE.	Nacional: implica a su vez dos: Vertical y horizontal.
2015	Auditoría Especial del Desempeño. ASF.	-
2017	SFP.	Diagonal Horizontal Vertical

- No especifican tipos, niveles u actores.

Anexo 2. Reformas en materia de gobernanza en México 1984-2014¹⁵⁵



¹⁵⁵ Pérez, A. noviembre. (2015). ¿Cómo llegamos a los Juicios orales? México: Secretaría de Economía. Mesa de Trabajo 3. Programa de Implementación de los Juicios Orales Mercantiles.

En 2016 las Reglas de Operación de modificaron, para junio 2016 existían 220 comedores instalados según el Directorio disponible, no obstante, para finales del mismo, se encontraban 203 comedores en la información que proporciona el propio programa y se redujo el número de 220 a 203 con 17 comedores menos.

Anexo 3: Comedores comunitarios de la CDMX por año y delegación

Tabla 9 : Comedores comunitarios de la ciudad de México por año y delegación¹⁵⁶

Comedores Comunitarios en la Ciudad de México 2014- 2016¹⁵⁷				
Delegación	2014	2015	Ene-octubre 2016	Diciembre 2016
Álvaro Obregón	15	14	14	14
Azcapotzalco	2	2	2	2
Benito Juárez	2	2	2	2
Coyoacán	10	9	9	9
Cuajimalpa	3	3	3	3
Cuauhtémoc	8	8	8	8
Gustavo A. Madero	24	25	25	25

¹⁵⁶ Elaboración propia con datos obtenidos del Directorio de comedores comunitarios de la Ciudad de México 2014, 2015 y 2016.

¹⁵⁷ Secretaría de Desarrollo Social. Directorio de comedores comunitarios del D.F. (2016). Disponible en: <http://www.equidad.df.gob.mx/pdf/2013/COMEDORES%20COMUNITARIOS%20DIRECTORIO%20v2.pdf>

Iztacalco	9	9	9	9
Iztapalapa	45	45	45	45
Magdalena Contreras	7	7	11	7
Miguel Hidalgo	6	6	6	6
Milpa Alta	12	13	13	13
Tláhuac	12	12	12	12
Tlalpan	23	21	22	21
Venustiano Carranza	11	9	8	9
Xochimilco	18	18	22	18
Total	207	203	220	203

Anexo 4. Vinculación de operación y diseño con marco normativo

Ley	Marco Normativo	Reglas de Operación	Vinculación operación y diseño.
Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal	Artículo 7. En el apartado V. Requisitos y Procedimiento de Acceso; la discriminación en los comedores comunitarios se constituye como causal de baja del programa.	Acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física,	Dentro de la operación de los Comedores Comunitarios se contempla la no discriminación, al ser un programa incluyente que acepta a cualquier persona sin distinción alguna como usuario o como parte de los Comités de Administración de los Comedores; sin embargo, da preferencia a la población vulnerable (adultos mayores, mujeres

		individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.	embarazadas, personas en situación de calle)
Reglamento de la Ley de Desarrollo Social. (Artículo 5). Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (Artículo 8).	<p>Artículo 8. Mecanismos de exigibilidad</p> <p>Artículo 5. En el apartado V. Requisitos y Procedimiento de Acceso; VI Procedimiento de Instrumentación y VIII. Mecanismos de Exigibilidad; se establecen los requisitos para el acceso y su tendencia a la universalidad;</p>	Los Comités de Administración podrán solicitar se atiendan sus peticiones a la Coordinación del Programa de Comedores Comunitarios, mediante escrito libre, el cual deberá responderse por el mismo medio en un plazo no mayor a 10 días hábiles. En caso de no recibir respuesta en tiempo y forma, el Comité podrá elevar una queja a la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social o realizar lo correspondiente en cumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo.	Se establece el mecanismo de exigibilidad y el tiempo requerido para atender la propuesta de los comedores comunitarios, basándose en el cumplimiento de la Ley de Proceso Administrativo, aunado a ello, se establecen los mecanismos de exigibilidad en documentos de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.
	Artículo 36. Establecido en VI Procedimiento de Instrumentación (sub apartado de Registro).	La operación de los Comedores Comunitarios no se encuentra regulada por la normatividad aplicable al funcionamiento de los establecimientos mercantiles, así como tampoco a su verificación, en virtud de que la finalidad de su operación no es la obtención de un lucro, sino el ejercicio de un derecho humano y la promoción de acciones sociales implementadas por el Gobierno del Distrito Federal	La instrumentación no se encamina al cumplimiento de la normatividad de establecimientos mercantiles dado que la finalidad es el cumplimiento al derecho de la alimentación y nutrición de las personas, en este sentido, se otorgan a los usuarios raciones alimenticias con base a un <i>Recetario Saludable</i> y con una cuota de recuperación accesible para todo público de \$10.00 (diez pesos 00/100) que sirve para el mantenimiento de las instalaciones, apoyo económico a los miembros del Comité y para comprar insumos.
	Artículo 39. Establecido en el apartado X. Formas de Participación Social. La instalación de los comedores se dirige a organizaciones sociales, civiles, comunitarias y/o grupos de vecinos que tengan interés en el ejercicio comunitario	El Programa de Comedores Comunitarios promueve la participación de las organizaciones sociales, civiles, comunitarias y grupos de vecinos, con o sin experiencia previa en manejo de Comedores Comunitarios interesados en la instalación, operación y administración de los mismos, como parte de un proceso social solidario, orientado a promover acciones en favor del derecho a la alimentación; así como en impulsar y fomentar la participación y cohesión social, preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación y en aquellas zonas que	<p>La operación del Programa está a cargo de un Comité de Administración conformado por tres o cinco personas de la comunidad que cumplan con ciertos requisitos de acceso.</p> <p>De igual manera, se tiene contemplada la figura de “reunión vecinal” en donde los vecinos de la zona donde se encuentra un Comedor Comunitario exigen rendición de cuentas del funcionamiento del Comedor.</p>

		tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social.	Por otra parte, la sociedad civil se involucra directamente al ser la población objetivo del programa.
Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (Artículo 44, 45, 46). Reglamento de la Ley de Desarrollo Social. (Artículo 71, 72, 73).	Artículo 44, 45, 46. Establecido en los apartados VII Procedimiento de Queja e Inconformidad Ciudadana y VIII Mecanismos de Exigibilidad Artículo 71, 72, 73 Establecido en los apartados VII Procedimiento de Queja e Inconformidad Ciudadana y VIII Mecanismos de Exigibilidad.	Cualquier persona podrá interponer una queja cuando considere que en un Comedor Comunitario se le excluye, discrimina o maltrata o que se incumple y/o contraviene las disposiciones de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, su reglamento o las presentes Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios. Puede manifestar su inconformidad por escrito en las oficinas de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, o plasmarla en la libreta que para tal efecto estará a su disposición en el Comedor mismo.	Las quejas que se interpongan se relacionan directamente con lo establecido en un principio, el cumplimiento del principio de no discriminación, se establece, además, el procedimiento por el cual se atenderán dichas quejas, sustentándose en el artículo 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.
Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal	Artículo 97. Establecidos en III Metas Físicas y IV Programación presupuestal Establecido en V Requisitos y Procedimientos de Acceso. Establecido en el apartado IX Mecanismos de Evaluación e Indicadores.	Operar hasta 210 Comedores Comunitarios, mismos que podrán atender a una población aproximada de 30,500 personas diariamente, preferentemente distribuidos en las Unidades Territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, así como en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social del Distrito Federal.	Se establece la cobertura del programa en tanto a metas físicas y el presupuesto otorgado por año para el funcionamiento del mismo, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
Ley de Atención Prioritaria para las Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad en el Distrito Federal	Artículo 1, 2. Establecido en el apartado VI. Procedimiento de Instrumentación, particularmente en lo referente al subtema del servicio a los usuarios.	El horario de atención a los usuarios será de lunes a viernes, preferentemente de las 14:00 a las 16:00 horas o hasta que se terminen las comidas preparadas. El horario y días de atención podrán adecuarse a las características y requerimientos de la comunidad de usuarios previa autorización de la Coordinación de Comedores Comunitarios. El servicio se suspenderá los sábados, domingos y días festivos, así como aquellos días que la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, a través de la Coordinación del Programa de Comedores Comunitarios lo estime	Los horarios de operación varían según las condiciones en las que se encuentra cada Comedor, por ejemplo, un Comedor cercano a alguna zona escolar debe abrir por la mañana para otorgar desayunos, siendo que un Comedor que no se encuentre dentro de una zona escolar puede o no dar servicio por las mañanas. De igual manera, se contempla que las raciones sobrantes se deben distribuir preferentemente en la población vulnerable (adultos mayores, niños, mujeres embarazadas, personas en situación de calle), sin embargo, pocos

		pertinente a fin de preservar la viabilidad del programa, así como la salud e integridad de las y los usuarios y las y los integrantes de los Comités de Administración.	cumplen de manera estricta con esta estipulación, pues se reparten a personas sin preferencia alguna.
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------

Anexo 5. Observaciones adicionales a la evaluación

Tabla 10 Instalaciones y material

Instalaciones y material.			
Calificación Rubro	Satisfactorio	Parcial	Insatisfactorio
Toma de corriente.	Tiene toma de corriente y enchufes correctamente instalados.	Cuenta con toma de corriente pero los enchufes tienen instalaciones deficientes.	Tienen toma de corriente, solo cuentan con un enchufe con instalación deficiente y representa riesgo para operadores y usuarios.
Toma de agua.	Cuenta con toma de agua interna y externa, además cuenta con desagüe y tuberías.	Cuenta con toma de agua interna, cuenta con desagüe y tuberías.	Cuenta con toma de agua interna, desagüe insuficiente y tuberías desgastadas.
Mesas disponibles.	Cuenta con la cantidad suficiente de mesas en buen estado de acuerdo al tamaño del comedor.	Cuenta con mesas suficientes con algunas fallas.	No cuenta con mesas suficientes de acuerdo al tamaño del comedor y las mesas están dañadas.
Sillas disponibles	Las sillas son suficientes de acuerdo al tamaño y lugares que se pueden ocupar en la mesa.	Las sillas son suficientes de acuerdo al tamaño y lugares que se pueden ocupar en la mesa. Pero tienen alguna deficiencia.	Las sillas son insuficientes de acuerdo al tamaño y lugares de la mesa, además tienen deficiencias.
Lavabo.	Cuenta con el tubo dosificador de agua un área de lavado y un área de escurrido.	Cuenta con el tubo dosificador de agua un área de lavado.	El dosificador de agua es sustituido por una manguera o cubetas, cuenta con área de lavado.
Instalaciones de Gas.	Las instalaciones no tienen fugas, y cumple con las normas de seguridad.	Las instalaciones de gas tienen una pequeña fuga y cumple con las normas de seguridad.	Tiene fugas de gas considerables.
Estufa.	Cuenta con una estufa en un estado óptimo de funcionamiento, cuenta con horno.	Cuenta con una estufa, tiene alguna imperfección de funcionamiento.	No cuenta con una estufa en las instalaciones.

Utensilios de cocina.	Cuenta con la totalidad de utensilios de cocina para la preparación de alimentos y servir la comida.	Cuenta con la totalidad de utensilios de cocina para la preparación de alimentos, pero reutilizan algunos para servir la comida.	Cuentan con algunos utensilios de cocina y reutilizan la mayoría para servir y cocinar la comida.
Refrigerador.	Se tiene un refrigerador de tamaño suficiente para almacenar el total de los alimentos perecederos.	Cuentan con un refrigerador para almacenar los productos.	No se cuenta con refrigerador en el lugar.
Señalamientos de emergencia.	Cuenta con todos los señalamientos de emergencia y son claros y precisos.	Cuentan con todo los señalamientos de emergencia pero no son claros ni precisos.	No cuenta con señalamientos de emergencia.

Anexo 6: Población objetivo y atendida, cobertura y observaciones del Programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México: Evaluación Interna 2016¹⁵⁸

Aspectos	Población Objetivo (A)	Población Atendida (B)	Cobertura (B/A)*100	Observaciones
Descripción	Comedores Comunitarios programados	Comedores Comunitarios en operación		
Cifras 2014	210	206	98.09%	La diferencia se debe a los comedores comunitarios que cerraron de último momento
Cifras 2015	210	203	96.66%	La diferencia se debe a los comedores comunitarios que cerraron de último momento.
Cifras 2016	352	242	68.75%	En el diseño del programa no se contempló el recurso para la instalación y equipamiento de los Comedores Comunitarios, solo se consideró el presupuesto para la operación.

Cabe resaltar que los datos proporcionados en este cuadro y la citada información, no coincide con lo proporcionada en los directorios disponibles de 2014 a 2016.

¹⁵⁸ Fuente: Elaboración de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (2017) Evaluación Interna 2016 pág. 24. Disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/evaluaciones/secretarias/sds/Evaluacion%20Comedores%20Comunitarios%202016.pdf>