



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

**EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA COMEDORES COMUNITARIOS
CON TRABAJO DE CAMPO PARA EL ANÁLISIS DE PROCESOS**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN URBANISMO

PRESENTA:

MARÍA ALEJANDRA CERVANTES ZAVALA

Tutora:

Dra. Michiko Amemiya Ramírez
Facultad de Arquitectura-UNAM

Sinodales:

Mtro. Enrique Soto Alva
Facultad de Arquitectura-UNAM
Dra. Eftychia Danai Bournazou Marcou
Facultad de Arquitectura-UNAM
Dr. Héctor Quiroz Rothe
Facultad de Arquitectura-UNAM
Dra. Pamela Ileana Castro Suárez
Facultad de Arquitectura-UNAM

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, junio de 2019



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.

Contenido	
Introducción	2
I. Descripción de la actividad profesional	5
Metodología	7
II. Resumen Ejecutivo	13
Evaluación de Diseño.....	13
Análisis de procesos del PCC.....	16
III. Conclusiones	36
Resultados	36
Aportaciones teóricas y/o prácticas a la disciplina del urbanismo	41
Crítica o autocrítica de la actividad realizada	44
Anexos	47
Anexo 1. Ficha técnica de identificación del PCC	47
Anexo 2. Flujogramas	49
Anexo 3: Ficha de Evaluación	58
Referencias	59

Introducción

El Programa de Comedores Comunitarios (PCC) es una intervención de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en el marco de la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) que dota, en los municipios seleccionados para la CNCH, de apoyos en la forma de subsidios, para la instalación y operación de comedores comunitarios (CCOM), por decisión de las comunidades, organizadas en comités comunitarios (CMTEC), y expresada a través de una Asamblea General.

El objetivo general del Programa es “Desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes, a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria, y con ello, contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación, objetivo de la Cruzada contra el Hambre.” (DOF, 2013)

Justificación

La “Evaluación de diseño del programa comedores comunitarios con trabajo de campo para el análisis de procesos”. forma parte de lo que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó como Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019 que incluye múltiples acciones de evaluación.

Realizar un doble ejercicio de evaluación constituye una oportunidad de avanzar de manera simultánea en el diseño y la operación PCC. En la práctica existe una desvinculación entre lo que debe ser (carácter normativo, reglas de operación, lineamientos, etc.) y la forma en que realmente opera un programa, este hecho es por demás conocido por los responsables de los programas y hasta cierto punto visto como algo normal.

La evaluación representó la posibilidad de articular el diseño con la operación del programa, dado que la evaluación de diseño sirvió de marco para iniciar los trabajos de la evaluación de algunos de los procesos sustantivos del PCC.

Objetivo general

Evaluar el diseño del Programa de Comedores Comunitarios (PCC) con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados: así como llevar a cabo trabajo de campo para realizar un análisis sistemático de procesos sustantivos del programa que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de los objetivos.

Objetivos específicos

1. Evaluar el diseño del Programa de Comedores Comunitarios con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados
2. Realizar un análisis de la gestión operativa de algunos de los procesos sustantivos del Programa de Comedores Comunitarios (PCC) que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos del Programa, así como contar con información que permita hacer recomendaciones de mejora en la operación del PCC.
3. Aplicar la metodología en materia de Planeación urbana en la solución de un programa social.

Alcances

Contar con una evaluación de diseño que analice la congruencia del Programa de Comedores Comunitarios (PCC), a partir de un análisis de gabinete con base en la documentación normativa del programa, así como de la última información disponible sobre la cobertura del PCC.

Asimismo, realizar trabajo de campo que permita analizar algunos de los procesos sustantivos que el PCC lleva a cabo con la finalidad de contar con un panorama relevante sobre el funcionamiento del programa.

Contenido

El documento se conforma por cuatro grandes apartados: Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo, Diagnóstico del PCC y alcances del trabajo de campo, Descripción y

análisis de los procesos operativos sustantivos del Programa y Hallazgos y resultados; finalmente se presentan Conclusiones del estudio.

En el apartado de Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo, se explica el enfoque cualitativo del estudio y se detalla la metodología diseñada para su realización. Se describen los métodos de recopilación de información, así como la muestra de entidades, comedores y actores entrevistados.

En el segundo apartado, Diagnóstico del PCC y alcances del trabajo de campo, se analiza la problemática que debe atender el PCC; se describe el contexto en el que opera el Programa; se identifican los principales procesos definidos en la normatividad vigente que conducen a la generación y entrega de los bienes y servicios que contribuyen al logro del PCC; se analiza el arreglo institucional, se evalúa el grado de consolidación operativa del PCC, se hace una valoración general de los procesos y se establecen los alcances de la evaluación.

Posteriormente, en el apartado Descripción y análisis de los procesos operativos sustantivos del programa, se estudian las actividades transversales y los principales procesos operativos del PCC, considerando la información contenida en los documentos normativos, así como la recabada en campo mediante entrevistas y encuesta en línea, contrastando la normatividad con lo realizado en la práctica.

En el apartado de Hallazgos y resultados se presentan los estudios de caso para cada una de las entidades visitadas en el marco del trabajo campo. En cada caso se destacan los aspectos distintivos de cada estado (Baja California, Chiapas, Estado de México y Quintana Roo). Asimismo, se muestran los principales resultados de la evaluación. Se señalan los principales problemas detectados en la normatividad, las áreas de oportunidad, cuellos de botella así como las buenas prácticas y las fortalezas en la operación del programa.

Finalmente se incluye un apartado en que se detallan las principales conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio, así como las aportaciones al estudio derivadas de formación en materia urbanística.

I. Descripción de la actividad profesional

Antecedentes

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala que el hambre es la expresión más lacerante de la pobreza extrema; que cuando afecta a los niños pequeños genera daños físicos e intelectuales irreversibles que los condenan a repetir el mismo ciclo de pobreza que sufrieron sus padres. Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), en 2012, una proporción equivalente a 2.8 por ciento de los menores de cinco años presentaron bajo peso, 13.6 por ciento muestra talla baja, el 1.6 por ciento desnutrición aguda (emaciación) y 23.2 por ciento anemia.

De igual manera, de acuerdo con el indicador de carencia por acceso a la alimentación, desarrollado por el CONEVAL en 2008 el 21.7% de la población en México era carente por acceso a la alimentación, mientras que en 2010 este segmento alcanzó el 24.8% y en 2012 el 23.3% de la población. Lo anterior implica que en 2012 había aproximadamente 27 millones de personas con acceso deficiente a la alimentación.

Por otra parte, en México, el derecho a la alimentación se elevó a rango constitucional en 2011 mediante la reforma al Art. 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Con esta reforma se establece la garantía para todas las personas del derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

En este contexto, el 22 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre (SINHAMBRE), el cual estipula que para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales se requiere asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los individuos en condición de extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

A partir del Decreto en el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, a través de la Secretaría de Desarrollo Social se instrumenta el Programa de Comedores Comunitarios (PCC), que tiene como propósito brindar solución a las necesidades de alimentación a los sujetos de atención, identificados dentro de las comunidades, cuyas condiciones de edad, discapacidad, pobreza extrema y de carencia alimentaria los hacen elegibles para recibir acceso al consumo de alimentos nutritivos y la

transformación de hábitos alimenticios para una vida saludable. Al mismo tiempo, la instalación de los comedores se concibe como lugares incluyentes donde se fomenta la relación familiar y social, la sana convivencia, la comunicación, el encuentro, la coincidencia, la motivación y la participación, como atributos básicos de la cohesión social (SEDESOL, 2013).

El Programa de Comedores Comunitarios tiene por objetivo general desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes, a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria, y con ello, contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación, objetivo de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social, la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), por lo que éste tiene la facultad y la obligación de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

En este sentido, con el propósito de tener un primer acercamiento sobre el funcionamiento del Programa de Comedores Comunitarios, en 2014 el CONEVAL realizó un Análisis Exploratorio del Funcionamiento y de Características Clave de los Comedores Comunitarios como parte de una investigación más amplia que comprende el Estudio sobre los avances de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Ambos forman parte de lo que el CONEVAL presentó como parte del Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019 que incluye múltiples acciones de evaluación en los siguientes años.

Considerando lo anterior, y en cumplimiento a lo establecido en el numeral 25 del Programa Anual de Evaluación 2015 (PAE), el CONEVAL contrato el proyecto “Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para el análisis de procesos”, a cargo de la empresa COCOA SERVICES S.C.

Metodología

La metodología empleada para el análisis incluyó la realización de tres diferentes estrategias de corte analítico: un análisis de gabinete, un estudio de carácter cualitativo y una encuesta en línea. Lo anterior en estricto apego a los Términos de Referencia establecidos por el CONEVAL.

El análisis de gabinete consistió en el estudio de la documentación e información proporcionadas por la Dirección General de Participación Social (DGPS), que es la Unidad Administrativa de la SEDESOL responsable del PCC, además de información adicional solicitada por el equipo evaluador. La documentación proporcionada incluyó información normativa del PCC, reportes, el informe del Estudio Exploratorio y otros documentos internos y externos.

Por su parte, el estudio cualitativo consistió en la realización de un trabajo de campo en una muestra de cuatro entidades federativas. Se realizaron entrevistas a profundidad y grupos focales con diferentes actores relacionados con el Programa y la observación directa.

Finalmente, se aplicó una encuesta a funcionarios y operadores del Programa en oficinas centrales y entidades federativas a través de un sistema de encuestas en línea, que complementó la información cualitativa y contextualizó los hallazgos derivados del trabajo de campo.

La evaluación se dividió en dos grandes apartados, una evaluación de diseño del PCC y una evaluación de los procesos operativos del Programa. A continuación, se presentan las características de ambas.

Evaluación de Diseño

Objetivo general

“Evaluar el diseño del Programa de Comedores Comunitarios con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”

Objetivos específicos:

- Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,
- Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
- Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
- Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable
- Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

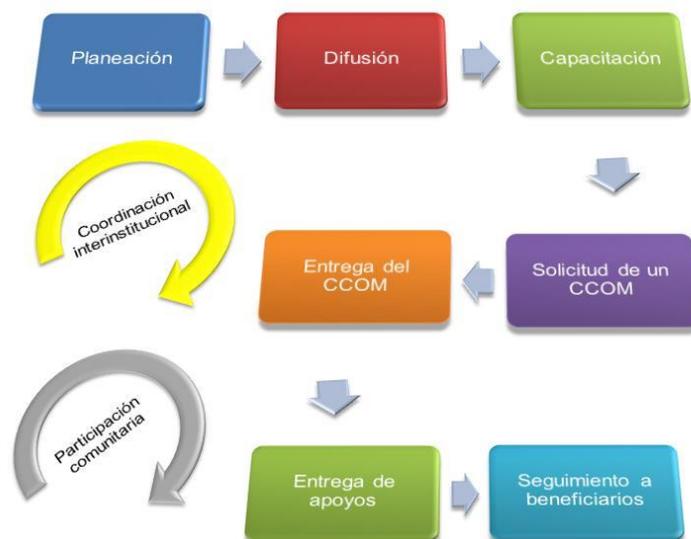
Dicha evaluación implicó el desarrollo de los siguientes apartados: Justificación de la creación y del diseño del programa, Contribución a las metas y estrategias nacionales Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad, Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), Presupuesto y rendición de cuentas y Complementariedades y coincidencias con otros programas federales. También implicó un apartado de conclusiones y recomendaciones.

Evaluación de procesos

Objetivo general

Realizar un análisis de la gestión operativa de algunos de los procesos sustantivos del Programa de Comedores Comunitarios (PCC) que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos del Programa, así como contar con información que permita hacer recomendaciones de mejora en la operación del PCC.

Figura 1 Procesos sustantivos del Programa de Comedores Comunitarios



Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para la evaluación de procesos.

Objetivos específicos

- Describir la gestión operativa del PCC en general y de manera específica de algunos procesos sustantivos, así como los mecanismos de contraloría social existentes en relación a la implementación del PCC.
- Identificar y analizar los problemas y limitantes, tanto normativos como operativos, así como las fortalezas y buenas prácticas que influyen en la capacidad de gestión de los procesos evaluados del programa, así como en los mecanismos de contraloría social.
- Analizar si la gestión y articulación de los procesos evaluados contribuyen al logro del objetivo del programa.
- Identificar hallazgos y elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo y para mejorar los mecanismos de contraloría social.

- Analizar de qué manera contribuye la gestión operativa de los procesos evaluados del programa y de sus mecanismos de contraloría social a los objetivos de la Cruzada.

Muestra analítica del estudio cualitativo

Los estudios cualitativos, en general, evitan las muestras probabilísticas, en su lugar, se utilizan criterios analíticos de selección que procuran obtener la mejor información con los mejores informantes. Para este estudio, se seleccionó una muestra analítica de las entidades federativas donde opera el programa, utilizando una matriz con las variables y elementos que permitan aplicar criterios de selección que: i) garanticen la variabilidad que puedan tener los procesos del Programa bajo diferentes condiciones y contextos; y ii) justifiquen y den solidez a la muestra seleccionada.

Muestra de entidades federativas

Hasta 2014, el Programa operaba 3,664 comedores ubicados en 16 entidades (registros administrativos del PCC). En julio de 2015 el número de comedores en operación se elevó a 4,283, agregándose a estas 16 entidades el Distrito Federal con dos comedores.

La selección de la muestra de cuatro entidades, que contempla este estudio, se hizo considerando solamente a las 16 entidades que operaban desde 2014. Para garantizar la variabilidad de los procesos y justificar la selección de la muestra se tomaron en cuenta diversos criterios o factores que inciden en la complejidad operativa del Programa, los más importantes son los siguientes:

1. Ubicación geográfica de la entidad
2. Número de comedores en operación en 2015
3. Porcentaje de personas usuarias de 2014 que se encuentran en alguna de las siguientes situaciones especiales: tercera edad, capacidades distintas, embarazadas o lactantes
4. Porcentaje de usuarias mujeres en 2014
5. Porcentaje de comedores rurales en que opera el Programa en 2015
6. Porcentaje de crecimiento del número de comedores de 2014 a 2015

7. Porcentaje de comedores semi industriales en 2015
8. Porcentaje de comedores rústicos o mixtos en 2015
9. Cuota promedio de recuperación en 2014

La muestra seleccionada la integraron las siguientes entidades: Estado de México, Quintana Roo, Chiapas y Baja California.

En las 4 entidades de la muestra se encuentra: i) el 45% de los comedores que operaron en 2014; ii) el 47% de los comedores que operan en 2015; iii) el 42% de los comedores rurales que operan en 2015; iv)) el 49% de los comedores semi industriales que operan en 2015; v) el 39% de los comedores mixtos y rústicos que operan en 2015; vi) el 45% del total de personas usuarias en 2014; vii) el 47% de las personas usuarias en 2014; y viii) el 49% de las personas usuarias en alguna situación especial en 2014. (EVA, 2015)

Muestra de municipios

En cada entidad de la muestra se seleccionaron tres municipios considerando los siguientes criterios:

1. Ubicación geográfica: los municipios deben ser contiguos o cercanos entre sí, accesibles y seguros, de forma que se pueda realizar el trabajo de campo, visitando uno por día, en tres días consecutivos.
2. Número de comedores en operación: se debe seleccionar un municipio grande, uno mediano y otro pequeño, en términos del número de comedores.
3. Comedores rurales y urbanos: en los municipios seleccionados deben haber comedores urbanos y rurales, de forma que se pueda visitar uno de cada ubicación.
4. Comedores semi industriales, rústicos o mixtos: en los municipios seleccionados deben haber comedores de distinto tipo, de forma que se pueda visitar uno de cada tipo. En algunas entidades, esto no es posible, ya que todos los comedores son semi industriales.

Muestra de comedores

De acuerdo con el programa de campo en cada municipio de la muestra se contempló realizar entrevistas en dos comedores, uno rural y otro urbano. Los comedores a entrevistar

de cada municipio se seleccionaron, aleatoriamente del marco muestral formado por los comedores urbanos y rurales que estaban en operación en 2015.

Estrategia

El trabajo de campo inició con la realización de entrevistas a actores en oficinas centrales de la Secretaría de Desarrollo Social y actores relevantes de otras instituciones relacionados con el PCC. Posteriormente se visitaron las cuatro entidades de la república seleccionadas donde entrevistaron a actores de las Delegaciones de SEDESOL, de los Comités Comunitarios, Comisiones de Alimentación y Comedores Comunitarios; asimismo, se aplicaron entrevistas con otros actores relevantes vinculados con el Programa a nivel central, estatal y local.

II. Resumen Ejecutivo

Evaluación de Diseño

La evaluación del diseño del Programa de Comedores Comunitarios permitió realizar una valoración de los documentos que dan sustento. En este tenor, el problema público que busca resolver el PCC está definido en el documento Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitarios” (Diagnóstico) y en el Árbol de problemas como “el acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritaria”; este problema no se plantea en términos de personas, sino en términos de accesibilidad a alimentos en determinadas poblaciones.

En este sentido, los beneficiarios indirectos son las personas que padecen el problema, y que constituyen a la población que será atendida prioritariamente por los comedores. Los grupos identificados como prioritarios son: niños y niñas de 0 a 11 años, mujeres en gestación y lactantes, personas con discapacidad y personas adultas mayores de 65 años.

Para el año 2015 se tiene cuantificado que la población potencial del PCC será de 18,139 AGEB y 71,342 localidades y como población objetivo se identificaron 14,517 AGEB y 10,295 localidades.

El PCC cuenta con una justificación de su diseño que comprendió la revisión de experiencias de operación de comedores comunitarios de gobiernos nacionales y subnacionales, tanto en México como en el extranjero, dividida en cuatro subapartados: 1) metodología del estudio de prácticas, 2) factores determinantes en la planeación de comedores, 3), factores determinantes en la operación de comedores comunitarios, y 4) hallazgos y aspectos a considerar en la propuesta de atención. Los hallazgos de la revisión de experiencias muestran consistencia con el diagnóstico del problema, sin embargo, no existe evidencia de los efectos positivos atribuibles en los beneficiarios o los apoyos otorgados a la población objetivo en el caso de las experiencias analizadas.

El Programa sí cuenta con información en una base de datos que contiene la localización de los comedores, sus características, el equipo entregado y el número de raciones alimenticias que se abastecen (es decir el tipo de apoyos otorgados), además de toda la información

contenida en la solicitud de apoyos, que corresponde con las características establecidas en su documento normativo, aunque actualmente no se ha diseñado un sistema informático para reportar dicha información. El listado de Comedores Comunitarios (CCOM) apoyados incluye información sobre el tipo y monto de los apoyos. El único sistema informático con que se cuenta, sirve para la conciliación de gastos con DICONSA, con lo que indirectamente se tiene información sobre los apoyos entregados en los Comedores.

Con respecto a los beneficiarios indirectos del Programa, que son los usuarios de los comedores, no se recolecta información socioeconómica, más allá de información sobre su condición prioritaria. De acuerdo con la normatividad, se genera una lista de usuarios de los comedores a partir del padrón propuesto por cada comité comunitario (el registro del sexo, edad, condición prioritaria y CURP de cada posible usuario) y posteriormente el Comedor debe recabar una lista de asistencia que es verificada por el promotor del Programa.

La correcta focalización del Programa, depende en gran medida de la información socioeconómica de los beneficiarios indirectos.

En resumen, si bien se cuenta con información socioeconómica de las ZAP, el Programa no presenta evidencia de recolección periódica de información socioeconómica de los beneficiarios de los Comedores ni de los no beneficiarios. En este sentido, es recomendable incluir en los Lineamientos procedimientos para obtener esta información, la cual permitiría contar con datos de grupos comparables para que en el mediano plazo se pueda medir el impacto del Programa.

En los Lineamientos del PCC, se incluye un apartado con requisitos y procedimientos de selección de beneficiarios. Los mecanismos de selección están basados en los criterios de elegibilidad definidos en los Lineamientos, pero no es clara la forma en que se prioriza una solicitud respecto a otra en caso de que ambas sean elegibles. También se incluyen los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo; sin embargo, no se cuenta con una base registral de todas las solicitudes. En ese sentido, se presenta un área de oportunidad en la integración de un padrón que recabe sistemáticamente información socio económica de los beneficiarios indirectos del Programa y que recabe información sobre la demanda total.

De enero a julio de 2015, se utilizaron 3,039.5 millones de pesos en todos los gastos necesarios para instalar y operar los 5,400 CCOM como meta establecida para este año.

El programa tiene gastos de operación y mantenimiento directos que se identifican en los capítulos 2000 y 3000; no cuenta con asignaciones de gastos de capital en los capítulos 5000 y 6000 dado que no los requiere para su operación; dentro del capítulo 4000 se incluyen recursos para el equipamiento de los comedores comunitarios.

Si bien el programa no cuantifica el gasto unitario, es posible calcularlo de dos maneras. Así, para el año 2015, el gasto unitario del Programa resultante de dividir los gastos operativos totales entre la población atendida (158.89 millones correspondientes a los capítulos 1000, 2000 y 3000, entre 5,400 comedores) asciende a 29 mil pesos, bajo el supuesto de que se logrará la meta de instalar y operar 5,400 CCOM durante el ejercicio fiscal 2015. Al calcular el costo unitario considerando el presupuesto total 2015 asignado al Programa (3,039.6 millones de pesos) entre la meta de 5,400 CCOM se obtiene un total cercano a los 565 mil pesos por CCOM. Este dato incluye tanto la instalación de comedores nuevos como el abasto de alimentos en todos los comedores en operación.

Los objetivos del Programa están claramente alineados con metas y estrategias nacionales del PND, de la Cruzada y del PSDS 2013-2018. De hecho, su origen se encuentra en la problemática que pretende atender la Cruzada como estrategia intersectorial impulsada por el gobierno federal.

La MIR se encuentra en términos generales construida de manera adecuada y refleja la teoría del cambio del Programa. Sin embargo, se identifican áreas de mejora en la incorporación de actividades que den cuenta de los importantes esfuerzos que se realizan en materia de capacitación de las comisiones de alimentación en la preparación de alimentos.

Así mismo, es importante que a nivel de Propósito se midan los efectos que tiene el establecimiento de los comedores en la población, por ello se recomienda modificar la redacción e incluir indicadores. Finalmente, se sugiere modificar algunos de los supuestos con la finalidad de establecer las condiciones necesarias para el logro de los objetivos.

Se detectaron distintas áreas de oportunidad en el diseño del PCC, algunas de estas se relacionan con la definición de plazos para actualizar el diagnóstico, que considere la revisión del problema y la población de enfoque. Además, es necesario difundir los criterios y los procedimientos para elegir a los beneficiarios en una redacción de fácil comprensión y accesible para la población objetivo, así como el convenio de colaboración con DICONSA para que sean del conocimiento de todos los operadores y el público en general.

Finalmente, se sugiere avanzar en la sistematización de la información con fines de mejorar la base registral, tanto de beneficiarios como de no beneficiarios. A partir de la sistematización es posible difundir los resultados del PCC para que sean del conocimiento de la población.

Análisis de procesos del PCC

El objetivo del análisis de procesos es realizar un análisis sistemático de los procesos sustantivos del Programa que permita valorar si su gestión cumple con lo necesario para el logro de los objetivos y metas del Programa, así como contar con información que permita hacer recomendaciones de mejora en la operación del PCC.

Diagnóstico del Programa de Comedores Comunitarios

La problemática que da origen al PCC es principalmente que, de acuerdo con el indicador de carencia por acceso a la alimentación, desarrollado por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2008 el 21.7% de la población en México era carente por acceso a la alimentación, mientras que en 2010 este segmento alcanzó el 24.8% y en 2012 el 23.3% de la población. Lo anterior implica que en 2012 había aproximadamente 27 millones de personas con acceso deficiente a la alimentación.

Por otra parte, en México, el derecho a la alimentación se elevó a rango constitucional en 2011 mediante la reforma al Art. 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Con esta reforma se establece la garantía para todas las personas del derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

En este contexto, el 22 de enero de 2013, se expidió el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre (SINHAMBRE). La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia que consiste en establecer mecanismos de coordinación que permitan a las dependencias federales articular sus programas existentes en función de los objetivos y comunidades que son de interés para la Cruzada. En este marco, en 2013 la SEDESOL implementó el Programa de Comedores Comunitarios (PCC), bajo la responsabilidad de la DGPS.

En este ejercicio de evaluación se identificaron ocho procesos sustantivos en la operación del PCC: Planeación, Capacitación y Difusión, Solicitud de apoyos para la instalación del Comedor Comunitario, Entrega de apoyos del PCC al Comité Comunitario (CMTEC), Entrega de apoyos a la población objetivo del Comedor Comunitario, Seguimiento a beneficiarios para el monitoreo del uso de los apoyos del PCC, Coordinación interinstitucional y finalmente Organización y participación comunitaria.

Esta evaluación se centró en el análisis de los procesos antes mencionados y en el diagnóstico se hizo la valoración de su grado de consolidación operativa considerando la existencia de cinco elementos: i) existen documentos que normen el proceso; ii) el proceso está estandarizado; iii) el proceso es del conocimiento de todos los operadores; iv) se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión y; v) se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.

Análisis de los procesos, principales hallazgos

En los términos de referencia para esta evaluación, la Coordinación Interinstitucional y la Participación Comunitaria se consideran como procesos sustantivos en el ciclo operativo del PCC. Sin embargo bajo la lógica de análisis de procesos del modelo del CONEVAL, no corresponden propiamente hablando a procesos dentro del ciclo de gestión de un programa o proyecto; así, para fines de esta investigación y dada su interrelación con los procesos que efectivamente suceden en la operación del Programa, se les reconoce más bien como actividades transversales que se realizan dentro de los diversos procesos.

Por ello, en primer lugar se presentan de manera general estas actividades transversales y posteriormente se analizan los demás procesos sustantivos que conforman el circuito operativo. Se identifican los principales hallazgos relacionados con cada proceso y las recomendaciones correspondientes.

Coordinación interinstitucional

De acuerdo con su normatividad, el PCC puede suscribir acuerdos y convenios de colaboración, coordinación o concertación con otras dependencias y entidades federales, gobiernos estatales y municipales, organismos e instituciones públicas y académicas, así como organizaciones de la sociedad civil para ayudar en la operación y desarrollo de los comedores comunitarios y en la capacitación de las personas que participan como voluntarias en los CCOM.

Entre las acciones de coordinación institucional logradas por el PCC, destacan los convenios establecidos con DICONSA como proveedor y distribuidor único del equipo y abasto mensual de los CCOM; con la SEDENA y la SEMAR para la capacitación de personal del PCC y personas voluntarias y de la COMAL en la elaboración de alimentos y operación de los comedores y, con algunos gobiernos municipales para la habilitación o provisión de espacios físicos para la instalación de comedores.

Se observó que el PCC puede ser un detonador de procesos de coordinación con otros programas de la CNCH, revitalizando a los Comités Comunitarios de Cruzada (CMTEC) y generando sinergias que potencialicen las acciones de la CNCH porque en la práctica, logra reunir y organizar a la población de las comunidades para recibir sus apoyos. Por ello, el fortalecimiento de la coordinación con la CNCH es un aspecto relevante a considerar ante la eventual expansión del Programa.

En cambio, no se encontró evidencia de que el PCC haya realizado acciones de coordinación con otras instituciones o dependencias que otorgan apoyos del mismo tipo para lograr complementariedades o evitar duplicidades. Entre estas, se pueden mencionar a la Secretaría de Educación en lo que respecta a desayunos escolares y al DIF con desayunos infantiles.

Un aspecto relacionado, que tampoco se identificó en el trabajo de campo y constituye un área de oportunidad, es la vinculación del PCC con otros programas sociales para que las personas voluntarias accedan a otros apoyos como incentivos para seguir participando en los CCOM.

Organización y participación comunitaria

La participación comunitaria es imprescindible para lograr la permanencia de los CCOM y la consolidación del Programa depende de que los CCOM cuenten con la participación voluntaria de personas en su operación.

La participación comunitaria inicia desde la presentación de la solicitud para la instalación del CCOM, ya que es la propia comunidad quien debe realizarla a través de su Comité Comunitario, en una acción consensada en Asamblea General, donde también se eligen las personas que integrarán la Comisión de Alimentación (COMAL), las que participarán como voluntarias en el CCOM y se decide qué personas podrán asistir a recibir los alimentos.

El Promotor Social (PS) es una figura fundamental en el desarrollo de la participación comunitaria, que debe incentivar la participación de la población en el CMTEC, la COMAL y los grupos de personas voluntarias para la operación del comedor y, sin ser parte de sus funciones, también participa en buscar e integrar nuevos beneficiarios indirectos (comensales).

En la etapa inicial del PCC, parte de la población presentó resistencias a participar, por experiencias poco satisfactorias en la implementación de otros programas que no cumplieron con los apoyos que ofrecían. Sin embargo, ante la efectividad del PCC en la instalación de Comedores Comunitarios y la entrega de apoyos alimenticios en un periodo relativamente corto desde la solicitud de instalación, la valoración del Programa tanto de los CMTEC /COMAL, como de la población atendida en los CCOM, fue favorable en las comunidades visitadas en el trabajo de campo.

Se observó que la participación en zonas urbanas sigue una dinámica distinta a la de zonas rurales. En zonas urbanas, con mayor frecuencia que en comunidades rurales, se observó la existencia de comedores que cuentan con pocos grupos de voluntarias y en algunos casos,

únicamente hay un grupo que atiende la operación de los comedores de forma continua y permanente. En opinión del personal encuestado esto se debe a que las mujeres en zonas urbanas tienen una participación activa en las actividades económicas que limitan las posibilidades de participar de manera voluntaria en las actividades comunitarias.

Lo anterior representa uno de los principales riesgos del Programa. La existencia de los grupos está íntimamente ligada con el elemento de participación comunitaria, y el hecho de que el trabajo que representa atender los comedores no es remunerado, encierra el riesgo constante de que las personas voluntarias dejen de participar en los CCOM.

Planeación

Corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social (SDCPS), a través de la Dirección General de Participación Social (DGPS), planear, normar, dirigir y coordinar la ejecución del Programa; así como informar sus avances a la(al) Secretaria (o) del Ramo. Asimismo, corresponde a la DGPS definir, validar y autorizar criterios de cobertura y metas de acuerdo con el presupuesto autorizado por la Oficialía Mayor de la SEDESOL. Los subprocesos en que se divide el proceso de planeación en el marco del PCC son los siguientes:

- Planeación Estratégica del PCC
- Actualización de la MIR del Programa.
- Planeación del crecimiento de cobertura del PCC y presupuestación.
- Planeación operativa del PCC.

La DGPS es la responsable de la planeación estratégica del Programa que, sin tener instrumentado un subproceso estructurado como tal, tiene elementos que se realizan en forma centralizada, como son la elaboración del Diagnóstico del Programa en 2014 y la definición de las entidades y las ZAP en las que se instalarán los CCOM; sin embargo, los criterios para hacerlo no están establecidos explícitamente en la normatividad, lo que limita la posibilidad de tomar decisiones con un sustento técnico ante la eventual expansión del Programa.

En 2014 se derivaron Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) del Estudio Exploratorio ya mencionado. A partir de ello y de las necesidades detectadas en la operación del Programa se han hecho ajustes en los Lineamientos; sin embargo, cabe destacar que el diseño de los procesos todavía no empata con el diagnóstico del PCC realizado en 2014 ni con la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), como se muestra en la evaluación de diseño realizada en el marco de este proyecto.

La MIR 2014 se concibió como una herramienta de planeación y orientación a resultados. Un aspecto susceptible de mejora señalado para el Programa y que se reitera como recomendación de esta evaluación, es la realización de un Plan Estratégico.

En el PCC el crecimiento de cobertura no atiende específicamente a la demanda, sino que se le destinan mayores recursos para hacerlo llegar a más Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), tomando en cuenta criterios como la focalización de la CNCH, la necesidad de incrementar la presencia institucional del Gobierno Federal, funcionar como un mecanismo de contención en zonas de violencia o descontento social, atender una instrucción presidencial o utilizar recursos disponibles cuando DICONSA tiene economías. Una vez determinada la asignación presupuestal, se ejecuta el crecimiento de la cobertura, reservando un 6% para la operación de acuerdo con los Lineamientos.

La presupuestación se realiza con base en la estimación promedio de los requerimientos financieros para la instalación y operación de los CCOM. Es importante considerar que el PCC en ocasiones debe contribuir a auxiliar a la población en situaciones de emergencia, como desastres naturales, en las que deben atenderse comunidades completas, lo que tiene efectos en las asignaciones presupuestales.

La Coordinación del PCC en los estados se encarga de la planeación operativa. La estructura operativa se ajusta a las condiciones en cada estado, lo que se considera una fortaleza del Programa. Sin embargo, es importante definir las estructuras operativas mínimas; es decir, establecer criterios sobre a cuántos CCOM puede dar seguimiento un Promotor Social y el equipamiento y recursos necesarios para hacerlo.

A nivel comunitario, los CMTEC y COMAL organizan a la comunidad para la planeación de las actividades del PCC. Cabe destacar el papel que juegan los Promotores en motivar y acompañar a las comunidades en la planeación de estas actividades.

El Programa no cuenta con sistemas de información suficientemente desarrollados para la adecuada explotación de la información que brinde elementos para la planeación a nivel central.

Áreas de mejora

Definir las estructuras operativas mínimas en las entidades federativas para que la operación pueda garantizar un mínimo de elementos comunes que permitan obtener resultados de manera estandarizada. De acuerdo con funcionarios del Programa, se han hecho avances en este sentido en la definición de la "Estructura Operativa Territorial del PCC", mencionada en los Lineamientos Específicos 2015 del PCC.

Desarrollar un Sistema Informático adecuado a las necesidades del PCC que le permita la gestión y administración de sus procesos, además de generar información relevante para la toma de decisiones. El Programa tiene comprometido el cumplimiento de un ASM al respecto, con fecha límite de atención en diciembre de 2016, para lo que, de acuerdo con funcionarios del Programa, se está trabajando en el diseño de un prototipo del Sistema. Un área de oportunidad para el Programa es establecer un programa de actividades, que permita monitorear el avance paulatino en el desarrollo del sistema, para cumplir oportunamente con el compromiso definido en los ASM.

Difusión

La SEDESOL realiza la difusión del PCC a través de medios masivos de comunicación: radio, televisión e Internet. En los primeros dos se difunde información básica sobre el PCC, como son sus principales acciones, número de CCOM operando y población que se ha beneficiado de ellos y por Internet se difunde información más detallada del Programa, incluyendo sus Lineamientos.

A nivel estatal la Coordinación Estatal del Programa (CEP) transmite al personal la información sobre cambios, actualizaciones y ajustes que inciden en la operación. A nivel regional, los coordinadores regionales y municipales realizan sesiones informativas presenciales en las Asambleas Generales Comunitarias, en las cuales transmiten a la comunidad información sobre el PCC.

A nivel comunitario, los Promotores Sociales son la figura que de manera permanente se encarga de transmitir la información sobre el Programa tanto a los CMTEC, como a la COMAL, las personas voluntarias y la población en general.

En los comedores comunitarios no hay presencia de la imagen institucional del PCC, de la SEDESOL, ni de la CNCH; el PCC tampoco cuenta con material del apoyo visual como carteles o mantas, ni con materiales impresos como volantes, dípticos o trípticos que puedan ser utilizados para apoyar la difusión en las localidades; finalmente el personal operativo del PCC tampoco cuenta con uniformes institucionales.

De acuerdo con lo comentado en entrevistas con diferentes actores del Programa, la difusión que se realiza a través de los medios masivos de comunicación muestra condiciones de los CCOM que no se ajustan a la realidad, lo que provoca inconformidad entre las personas que prestan sus servicios voluntarios en los CCOM porque perciben que esas condiciones son mejores que las que ellas tienen.

En el trabajo de campo no hubo evidencia de una participación activa del Programa en el desarrollo del proceso de difusión más allá de la transmisión de información que su personal realiza directamente a la población beneficiaria.

Áreas de mejora

Fortalecer la imagen institucional del PCC en los CCOM, vehículos oficiales y dotar a su personal de uniformes, con lo que se dará mayor visibilidad al Programa en las comunidades y la certidumbre del conocimiento del origen de los apoyos.

Mayor participación del PCC en la definición de los contenidos de información de los spots de radio y televisión que desarrollan las áreas responsables de comunicación social en la

SEDESOL para asegurar que reflejen las condiciones reales de la operación y no se generen falsas expectativas o descontento entre la población beneficiaria.

Capacitación

La capacitación en el PCC se desarrolla en dos subprocesos: capacitación a la estructura del Programa en las entidades federativas y capacitación a las COMAL y grupos de personas voluntarias en los CCOM. Para avanzar en la consolidación del Programa, la DGPS diseñó e instrumentó en 2015 el Programa Estratégico Integral de Capacitación (PEIC), el cual se encuentra en fase de implementación.

A nivel central se diseñaron los instrumentos de capacitación para todos los niveles de participación; esto junto con la conformación de un grupo núcleo de capacitadores, permitió formar a los agentes capacitadores en las entidades federativas. A nivel estatal, regional y local, los agentes capacitadores son una parte de la estructura del PCC que es formada para replicar los contenidos de la capacitación al resto del personal que integra la estructura territorial; y que su vez, serán responsables de capacitar a las COMAL.

En cuanto a la capacitación a la COMAL y los grupos de personas voluntarias, la participación de la SEDENA y SEMAR en los primeros dos años de implementación del Programa fue crucial para avanzar en la instalación y puesta en marcha de los CCOM en los tiempos establecidos por el Programa. En algunos estados se están realizando acciones de capacitación con otras instituciones: en Chiapas está en proceso un convenio con la Universidad de Chiapas (UACH), para hacer los menús desde la doble óptica de regionalización y contenidos nutrimentales.

A nivel comunitario se da la capacitación entre pares. Los promotores sociales capacitan a las integrantes de la COMAL y a las personas con mayor experiencia en la preparación de alimentos y se aprovecha su experiencia para que capaciten a sus compañeros en el CCOM.

A pesar de la capacitación, en ninguno de los CCOM observados, la preparación de los apoyos alimenticios se ajusta a los menús propuestos desde el Programa; y se identifican aspectos de la operación que deben reforzarse mediante la capacitación a los CCOM. Específicamente, el equipo evaluador considera que entre los temas que deben observarse

de manera importante en la capacitación, están la seguridad y protección civil de los CCOM, manejo de residuos y los contenidos nutricionales de los apoyos alimenticios.

Áreas de mejora

Avanzar en la regionalización de los menús y que la capacitación para la preparación de alimentos con base en dichos menús, se integre al PEIC. Con esto se espera que los alimentos preparados en los CCOM se ajusten mejor a los gustos y costumbres de las regiones, manteniendo un valor nutricional adecuado.

Fortalecer los contenidos en materia de seguridad y protección civil en la capacitación tanto de la estructura, como de las personas que participan en los CCOM. Garantizar la seguridad de las personas que participan y asisten a los CCOM debe ser una prioridad en el diseño, implementación y seguimiento del PCC.

Solicitud de apoyos para la instalación del CCOM

Este proceso comprende el conjunto de acciones que las comunidades deben emprender para solicitar los apoyos y la gestión de las solicitudes de apoyo por parte del personal del Programa. Los subprocesos identificados que comprenden este proceso son los siguientes:

Aprobación comunitaria del proyecto de instalación del CCOM y seguimiento por parte del personal del PCC para concretar la solicitud del CCOM.

Instrumentos y mecanismos para registrar y sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.

Cancelación y reubicación de los CCOM.

El proceso se inicia cuando la comunidad demuestra su interés por contar con un comedor y lo solicita formalmente a través de su CMTEC, que deberá obtener el permiso de las autoridades locales, convocar a Asamblea General Comunitaria y hacer la solicitud por escrito, acompañada de la documentación para integrar el Expediente Técnico del Comedor.

En la Asamblea, también se elige democráticamente a la Comisión de Alimentación (COMAL), la cual será encargada del funcionamiento del Comedor y se hace el listado de personas a atender en el CCOM.

Las coordinaciones estatales del PCC reciben las solicitudes para la instalación de los CCOM y verifican que se cumpla con la normatividad del Programa para su autorización, con la validación y aprobación de la DGPS.

En muchas ocasiones sucede que el personal del Programa se acerca a las localidades ubicadas en las ZAP, y les comunica tanto a las comunidades como a las autoridades locales, la posibilidad de instalar un CCOM. En caso de que manifieste estar interesados, les asesora para hacer la solicitud e integrar el expediente correspondiente.

En la práctica se observó que los requisitos del espacio físico para la instalación previstos en los Lineamientos no se cumplen en un gran número de casos. Al respecto, el personal del PCC comentó que se autoriza la instalación del CCOM aún si no se cumple con todos los requisitos por la necesidad presente en la comunidad.

El PCC no cuenta con un sistema para registrar y sistematizar todas las solicitudes que reciben de las comunidades. En especial, las solicitudes de apoyo a iniciativa de las comunidades, es decir, solicitudes que las comunidades realizan de motu proprio, sin haber sido sugerido por parte del personal del Programa, no son registradas. Así, no es posible contabilizar el total de las solicitudes presentadas (que es un proxy de la demanda) por la población y tampoco se cuenta con un mecanismo objetivo mediante el cual se ordenen o prioricen las solicitudes en espera para la eventual reubicación o apertura de comedores.

En cuanto a la cancelación y reubicación de los CCOM, en los Lineamientos está prevista la posibilidad de hacerlo cuando la Coordinación Estatal así lo solicite, previa autorización de la DGPS. Sin embargo, no está definido un procedimiento para la reubicación de los CCOM, ni criterios para hacerlo.

Áreas de mejora

Instrumentar un sistema nacional de registro de solicitudes de instalación de los CCOM, que permita llevar el registro de las mismas y administrarlas, en lugar de registrar únicamente las solicitudes aprobadas. El sistema debería permitir priorizar las solicitudes, incluyendo a las que se encuentran en espera, de forma objetiva, para seleccionar las que cumplan mejor con los requisitos.

Definir en Lineamientos el procedimiento de reubicación de CCOM para hacerlo transparente y objetivo. Lo anterior dotará al Programa de un mecanismo con criterios definidos, objetivos y transparentes, eliminando posibles subjetividades en la autorización de instalación o reubicación de CCOM.

Entrega de apoyos del PCC al CMTEC

El proceso de entrega de apoyos comprende dos subprocesos:

Requisición del equipamiento y el abasto regular del CCOM, y adquisición, almacenamiento y distribución de estos apoyos al CMTEC.

Entrega de los otros apoyos del PCC, que comprende acciones de orientación nutricional para mejorar los hábitos alimenticios de la población, así como el uso y fomento de mecanismos de participación comunitaria para avanzar en dinámicas incluyentes que aporten a la transformación positiva del entorno.

En el primer subproceso, las coordinaciones estatales del PCC ingresan en la Base Registral la información de los CCOM que se instalarán y la de los comedores en operación, como insumo para que la DGPS determine el listado de productos a entregar a los CCOM, tanto de mobiliario y equipo de cocina, como de abasto. Posteriormente, la DGPS informa la cantidad que se requiere de cada producto a DICONSA, que es la empresa encargada de adquirirlos.

Por su parte, DICONSA adquiere los productos tanto de equipamiento como de abasto, buscando las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y oportunidad en la entrega. Las adquisiciones consolidadas permiten reducir costos para el PCC, una calidad adecuada

y uniforme de los alimentos y facilitan las acciones de seguimiento a la entrega a los CCOM.

Para la entrega a los CCOM, la DGPS emite vales que funcionan como recibos de equipamiento y abasto, que entrega a DICONSA, para que realice la distribución y entrega a los CCOM. Una vez hecha la entrega, los vales son devueltos por DICONSA a la Coordinación Estatal del PCC, con firma de la vocalía de alimentación y sello de la Comisaría Municipal (en algunos casos), de conformidad con los productos recibidos. Los administradores en las coordinaciones estatales realizan la conciliación de vales cada semana y se hace una conciliación a nivel central cada 15 días, con base en esto se realiza el pago a DICONSA.

La logística operativa de distribución y entrega se acuerda entre el PCC y DICONSA a nivel estatal. Para facilitar la coordinación, DICONSA creó una figura especial en sus estructuras estatales, la Subgerencia de Comedores. En el trabajo de campo se encontró que las condiciones de almacenamiento y distribución de los productos por parte de DICONSA en ocasiones no son óptimas.

En cuanto a la entrega de otros apoyos a los CCOM, en algunos estados se han establecido convenios de colaboración con Universidades y otras instituciones para capacitar a las personas voluntarias en la preparación de menús y se han organizado encuentros gastronómicos.

Es importante hacer notar que el equipamiento de los CCOM definido por el Programa, no considera la asignación de equipo de seguridad para el comedor ni de atención para primeros auxilios. Ninguno de los comedores visitados en el trabajo de campo cuenta con extinguidor y en muy pocos casos se tiene un paquete mínimo para la atención de primeros auxilios.

Áreas de mejora

Promover que DICONSA instrumente un proceso de certificación de sus almacenes y vehículos para garantizar que el almacenamiento y transporte de los productos del abasto se realice en condiciones óptimas de seguridad e higiene.

Considerar en el equipamiento y abasto de los CCOM la inclusión de equipo y material necesario para cumplir con condiciones de seguridad para cocineras y comensales.

Entrega de apoyos alimenticios a la población atendida en los CCOM

Este proceso engloba todos los aspectos de la operación del CCOM para transformar los productos del abasto en alimentos que serán proporcionados a la población atendida en los comedores. Los apoyos del CCOM consisten en dos raciones alimenticias por persona, cinco días a la semana, para 120 personas.

Este proceso comprende cinco subprocesos: participación comunitaria; preparación de alimentos; asistencia, registro y ministración de apoyos alimenticios a la población; uso y administración de las cuotas de recuperación; y control del manejo del abasto.

Participación comunitaria - el CMTEC establece los días y horarios en los que se dará el servicio en el comedor, y determina la cuota de recuperación por ración alimenticia de máximo 10 pesos que podrá cobrarse a la población. Esto permite a la COMAL obtener recursos para cubrir gastos relacionados con la operación de los CCOM exclusivamente.

En muchos casos, las personas que trabajan como voluntarias en los CCOM han solicitado que se les asigne una remuneración por su participación en los CCOM. El equipo evaluador considera que el Programa debe mantener el trabajo voluntario; sin embargo, pueden impulsarse acciones de vinculación con otros programas sociales para motivar la participación de las voluntarias.

Preparación de alimentos - los CCOM cumplen con dar los apoyos alimenticios cinco días a la semana, dos veces al día. Sin embargo, en general las personas voluntarias adaptan los menús a las costumbres de la región que habitan y a su propia experiencia en la cocina; en ningún comedor visitado se observó que se ajusten al recetario propuesto por el Programa.

Asistencia de la población a los CCOM, registro de las personas y ministración de alimentos. - la asistencia a los CCOM determina el abasto mensual por lo cual la COMAL debe registrar a la población atendida. Sin embargo, en buena parte de los comedores visitados, no se registra el nombre de los comensales en la lista de asistencia, lo que impide

conocer con certeza el número de personas que acude diariamente y quiénes son. Además, hay comedores en los que el promedio de personas que asisten es inferior a 120 personas y en otros es superior. Esto limita la capacidad del Programa en el mediano y largo plazos, de evaluar los resultados derivados de la implementación del PCC.

Uso y administración de las cuotas de recuperación.- todos los comedores observados en el trabajo de campo han establecido una cuota de recuperación, que oscila entre 2 y 8 pesos; las personas tienen la posibilidad de cubrir la cuota de recuperación en especie. Sin embargo, en la mayoría de los CCOM visitados, se proporciona alimentos a cualquier persona que lo solicite, aún sin cubrir la cuota de recuperación. La mayoría de las personas encargadas de los comedores comentaron que no se informa a la población del destino de los recursos obtenidos.

Control del manejo del abasto - existe un formato de registro de mercancía en almacén, pero en ninguno de los comedores visitados en el trabajo de campo se observó que la COMAL lo utilizara para llevar el registro y control de las existencias.

Áreas de mejora

Explorar mecanismos que incentiven mayor participación comunitaria en los CCOM. Una propuesta es lograr la coordinación entre el PCC y otros programas sociales, y que las personas que participan como voluntarias en los CCOM, sean beneficiarias de los apoyos que otorgan, considerando su participación en los CCOM como cumplimiento a la corresponsabilidad de los apoyos recibidos.

Promover la realización de Asambleas periódicas de los CMTEC, para generar mayor involucramiento de la población en la operación de los CCOM y eventualmente promover la coordinación entre el PCC y otros programas de la cruzada, consolidando al PCC como “ancla” de la CNCH.

Proceso de seguimiento para el monitoreo del uso de los apoyos del PCC

La supervisión y seguimiento a la operación en los CCOM es responsabilidad de la Coordinación del Programa en los estados, a través los Promotores Sociales. El

seguimiento se centra en la validación de la documentación entregada por la COMAL en tres subprocesos: validación de la lista de asistencia a los CCOM; verificación del registro de almacén; y seguimiento al registro de cuotas de recuperación.

Idealmente cada Promotor tiene a su cargo cinco comedores, lo que permitiría realizar al menos una visita a cada CCOM semanalmente. En la práctica, la mayoría de los Promotores tiene bajo su responsabilidad un mayor número de comedores, lo que en ocasiones hace que la visita semanal a los comedores no se cumpla.

Validación de la lista de asistencia - el Promotor Social verifica semanalmente y valida de forma mensual, la lista de personas que asisten a los CCOM, integrándola al expediente del Comedor. En el trabajo de campo se identificó que los Promotores efectivamente validan la lista de asistencia y actualizan la información del CCOM mensualmente para alimentar la Base Registral.

Registro de las existencias en almacén - en general en los CCOM no se lleva un registro actualizado de las existencias, por lo que el Promotor realiza una revisión física de almacén semanalmente y él mismo registra la información en el formato correspondiente.

Registro y aplicación de las cuotas de recuperación - es una función de la COMAL. El Promotor debe revisar mensualmente este registro, pero no es claro cuál es el objetivo de que la COMAL entregue esta información ni el uso que el Programa le da a esta información.

Áreas de mejora

Fortalecer los mecanismos para el registro de asistencia en los CCOM, lo cual requiere fortalecer la capacitación a la COMAL. Esta información se debe sistematizar, para que el PCC cuente con información sobre la población que atienden diariamente los CCOM, a fin de dar un adecuado seguimiento que permita mejorar la focalización de los apoyos.

Sistematizar el registro de existencias en los almacenes de los CCOM. Un buen control del abasto en los CCOM y la sistematización de las existencias contribuirían a lograr mayor eficiencia en la asignación del abasto.

Diseñar un procedimiento y formato para el registro y uso de las cuotas de recuperación.

El equipo evaluador considera que existen otros aspectos relacionados con la operación de los CCOM, que sería necesario implementar para fortalecer los mecanismos de seguimiento del PCC:

Seguridad e higiene: Los Lineamientos señalan que el espacio físico en el que se instalará un CCOM, debe asegurar condiciones mínimas de seguridad e higiene; sin embargo, no se especifica cuáles son ni en qué consisten dichas condiciones.

Seguimiento a la entrega del abasto a los CCOM. En ocasiones hay retrasos en la entrega del abasto que no se registran y no se han establecido procedimientos para la reposición de productos que llegan en malas condiciones a los CCOM o cuya caducidad esté por vencer.

Seguimiento a las personas que asisten a los CCOM. Es importante que en los Lineamientos y en los procedimientos correspondientes, se incluya el seguimiento a las personas que asisten a los CCOM. En el largo plazo, los impactos del Programa podrán ser evaluados solo si se conoce en qué medida la intervención contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en ZAP.

Cumplimiento a la calidad nutrimental de los alimentos preparados en los CCOM. En los Lineamientos se establece que los alimentos que se preparen en los CCOM deberán cumplir con las necesidades nutrimentales básicas para la población, sin embargo esto no se monitorea.

Rotación del Personal. Es importante considerar también que la contratación de gran parte del personal de campo del PCC bajo el régimen de honorarios limita el acceso del personal operativo al uso de recursos federales para realizar sus funciones, además de que dicho personal carece de seguridad social y en el empleo, lo que se refleja en elevados índices de rotación.

Contraloría social

En los Lineamientos se menciona a la contraloría social entre las funciones del CMTEC y la existencia de un sistema de quejas denuncias y atención ciudadana y se incluyen los

datos de contacto del área de atención ciudadana de la SEDESOL. Sin embargo, no se desarrolla un proceso de contraloría social como tal y no se identificaron mecanismos uniformes para dar atención y seguimiento a las quejas o sugerencias de los beneficiarios directos, CMTEC o COMAL, ni de las personas que asisten a los CCOM. El proceso se centra en la existencia de mecanismos definidos por el Programa en dos subprocesos: sistema de quejas, denuncias y atención ciudadana; y participación ciudadana para el control y vigilancia de los apoyos

En cuanto al sistema de quejas, denuncias y atención ciudadana, la SEDESOL tiene una página en Internet para atención ciudadana, a través de la cual se reciben las dudas, sugerencias y comentarios que las personas quieran hacer sobre los programas sociales y las acciones que lleva a cabo la Secretaría.¹

En los Lineamientos de PCC no se menciona esta página electrónica ni que la población beneficiaria del Programa puede utilizarla para presentar quejas o denuncias, ni tampoco los mecanismos del PCC para dar seguimiento a las solicitudes de información recibidas por este medio.

En lo que respecta a los beneficiarios indirectos, tampoco existe un procedimiento para recabar la opinión, quejas o solicitudes de la población que asiste a los CCOM. En este caso, la comunicación se establece con las personas que integran los equipos o la COMAL. En ninguno de los CCOM que se visitaron en el trabajo de campo se pudo constatar que exista información a la vista de los comensales en la que se dé a conocer la forma en que la población puede presentar quejas o denuncias, ni tampoco que existan buzones de quejas o denuncias.

En cuanto a la participación ciudadana, en los Lineamientos de Organización y Funcionamiento de los Comités Comunitarios de la CNCH, se establece que estos contarán con un Vocal de Control y Vigilancia, quien apoyará actividades de contraloría social de los Programas Sociales Federales. No obstante, esto no se reproduce en los Lineamientos de Programa. **Áreas de mejora**

¹ http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Atencion_Ciudadana

Diseñar e implementar mecanismos para informar a los beneficiarios directos e indirectos los canales existentes para presentar quejas, denuncias y comentarios sobre el Programa.

Diseñar e implementar un mecanismo uniforme para el seguimiento y atención de quejas y denuncias, que incluya la sistematización de las mismas. Lo anterior permitirá al PCC contar con información que sea útil para mejorar la gestión del PCC e identificar la calidad de la operación en los CCOM.

Valoración de la gestión del PCC

Una vez que el análisis inicial se complementó con la información recabada en el trabajo de campo se realizó la valoración del grado de consolidación operativa de cada proceso y del Programa en general, con los resultados que se presentan a continuación.

El PCC es un programa joven, que ha tenido un crecimiento notable, debido a diversos factores, entre los que se encuentran una ejecución eficaz con estructuras operativas que funcionan y que hacen que los CCOM tengan los elementos necesarios para poder operar y de esta manera, entregar los apoyos alimenticios a la población sin grandes contratiempos.

El convenio establecido con DICONSA le da la posibilidad al Programa de hacer compras consolidadas a buenos precios, lo que mantiene los costos a un nivel aceptable e incluso ha sido posible reducirlos durante su expansión. Asimismo, gracias a la red de distribución de DICONSA, este convenio asegura que el abasto llegue a prácticamente todos los CCOM con la periodicidad planeada, en tiempo y en buenas condiciones.

Ahora bien, el grado de consolidación operativa de los procesos del Programa no es homogéneo, quizás debido a su rápida expansión y también por el hecho de que haya arrancado sus operaciones sin que su diseño hubiera concluido.

Por lo anterior, el equipo evaluador considera que el PCC presenta un buen nivel de consolidación en cuanto a la normatividad, estandarización y documentación de sus procesos, además de que estos son del conocimiento de todos los operadores. Para terminar de consolidar el Programa, es necesario instrumentar mecanismos de monitoreo de indicadores de gestión y de implementación sistemática de mejoras en todos sus procesos.

Tomando en cuenta esto, la valoración global que se asigna es de 2.5 en la escala de 5 puntos propuesta por la metodología prevista en los TDR de la evaluación.

III. Conclusiones

Resultados

A nivel de evaluación de diseño se encontró que el problema que busca resolver el PCC se formula adecuadamente como un hecho negativo tanto en el documento Diagnóstico, como en el árbol de problemas y está definido como el “acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritaria”. Se señala que este problema es consecuencia directa de 1) baja disponibilidad y abasto insuficiente de alimentos, 2) Bajo acceso económico a los alimentos, y 3) consumo inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos. (SEDESOL, 2014)

Los objetivos del Programa están alineados con metas y estrategias nacionales del Plan Nacional de Desarrollo y de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

La población potencial y objetivo están definidas en términos de Zonas de Atención Prioritaria, lo cual permite focalizar la cobertura del Programa. Sin embargo, se presenta como área de oportunidad avanzar en la medición de la población que habita dichas ZAP y se beneficia indirectamente del Programa, es decir, de los comensales de los CCOM, ya que es esta población la que en última instancia puede mejorar su acceso efectivo a los derechos sociales, y no las ZAP.

Se presenta una área de oportunidad en la integración de un padrón que recabe sistemáticamente información socio económica de los beneficiarios indirectos del Programa y que recabe información sobre la demanda total, con el propósito de saber la cobertura efectiva en la población objetivo del programa.

La MIR se encuentra en términos generales construida de manera adecuada y refleja la teoría del cambio del Programa. Sin embargo, se identifican áreas de mejora en la incorporación de actividades que den cuenta de los importantes esfuerzos que se realizan en materia de capacitación de las comisiones de alimentación en la preparación de alimentos, así como en la recepción de solicitudes de comedores comunitarios, la MIR debe reflejar las actividades necesarias para lograr el componente..

El PCC presenta coincidencias con al menos cuatro programas federales: PROSPERA, Abasto Rural-DICONSA, Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA). Coinciden tanto en sus objetivos como en su población objetivo. Además, el PCC es complementario con el Fondo de Aportación de Infraestructura Social (FAIS) que apoya entre otras cosas, la construcción, ampliación, mantenimiento y rehabilitación de comedores comunitarios. Dado que en los Programas antes mencionados y el PCC existen complementariedades y concurrencias se detectan áreas de oportunidad de ejecución de acciones conjuntas, dentro del ámbito de la CNCH.

Finalmente, si bien se cuenta con mecanismos de monitoreo y evaluación en las distintas experiencias similares, no existe evidencia de los efectos positivos atribuibles en los beneficiarios o los apoyos otorgados a la población objetivo en el caso de las experiencias analizadas. En este sentido, no se cuenta con evidencia que permita mostrar que el diseño del PCC sea la intervención más eficaz para atender la problemática respecto a otras alternativas.

Resultados Evaluación de procesos del PCC

Al contrastar el diseño del programa y la normatividad contra lo que en efecto ocurre en la operación, se encontró lo siguiente:

Contribución de la gestión del Programa al logro de sus objetivos

La instalación y operación de CCOM en localidades y comunidades ubicadas en las ZAP, contribuye a lograr los objetivos de fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales de la población en situación de pobreza y de incrementar el acceso a alimentos en dichas regiones. Desde una perspectiva general de la gestión, las acciones implementadas por el Programa están orientadas a incrementar el acceso a alimentos de la población en las ZAP y que estos sean de buena calidad.

En relación con los Lineamientos del PCC vigentes, la operación del Programa es adecuada, de manera general, aunque no se desarrolla de forma homogénea entre los estados visitados en el trabajo de campo. Lo anterior se debe a que la implementación del PCC se emprendió sin un diagnóstico inicial del problema que busca atender y a que los

procesos definidos en el diseño del Programa eran de orden general, lo que se tradujo en que la gestión del PCC y la instalación y operación de los CCOM, respondiera a diferentes criterios relacionados con las costumbres y necesidades de las distintas regiones.

Derivado de lo anterior, se han hecho modificaciones en los Lineamientos del Programa, con el fin de reflejar la realidad operativa; y por otra parte, estandarizar los procesos y procedimientos para mejorar la gestión del Programa. Sin embargo, los procesos aún no están suficientemente consolidados, lo que se traduce en la imposibilidad de que el Programa, mediante la ejecución del proceso de seguimiento, monitoree si los apoyos que otorga están focalizados y llegan efectivamente a la población a la que están dirigidos.

La consolidación y permanencia de los CCOM, en buena medida depende de la participación de los grupos de personas que de manera voluntaria operan y atienden a la población en los comedores. Este trabajo no remunerado y que implica un alto grado de responsabilidad y compromiso, está sujeto a una presión constante de la población a la que atienden la COMAL e, indirectamente, el propio Programa. Así, uno de los principales retos que enfrenta el Programa para consolidarse y lograr sus objetivos, es encontrar mecanismos adecuados para incentivar la participación permanente de la comunidad en la operación de los CCOM.

Contribución de la gestión operativa del Programa a los objetivos de la CNCH

El PCC es la primera intervención pública diseñada e implementada ex profeso en el marco de la CNCH, para abatir el problema de acceso a la alimentación, por lo que su diseño es consistente con los objetivos de dicha estrategia. En la práctica, el PCC no se coordina con otros programas que participan en la Cruzada y los CMTEC, creados ante la necesidad de cumplir con este requisito del Programa de Comedores Comunitarios para instalar un CCOM, aparecen totalmente desdibujados una vez que los CCOM están operando.

Consolidación de la gestión del PCC

El PCC es un programa joven, que ha tenido un crecimiento notable, debido a factores como una ejecución eficaz con estructuras operativas que funcionan y que hace que los CCOM tengan los elementos necesarios para poder operar y, de esta manera, entregar los

apoyos alimenticios a la población sin grandes contratiempos. Esto ha generado gran aceptación entre la población beneficiaria, por el hecho de que sus apoyos realmente llegan a las comunidades y son visibles, lo que se percibe como una diferencia respecto a otros programas dentro de la CNCH.

Procedimientos para focalizar los apoyos del PCC

El Programa cuenta con una Base Registral que se equipara a un Padrón de Beneficiarios del PCC que se conforma con las listas de asistencia de los CCOM. Sin embargo, en realidad estas listas de asistencia no son un registro fiel de las personas que reciben los apoyos en los CCOM. En la práctica, algunos de ellos cuentan con menos de 120 comensales regulares y en otros hay muchos más. Además, en la mayoría de los comedores, se atiende a personas que no se registran en los listados de personas que asisten a los comedores. El objetivo de ofrecer una atención continua, que garantice el acceso a la alimentación de una población previamente definida con base en criterios de focalización no puede cumplirse si no se tiene un control preciso de quienes efectivamente asisten a los CCOM a recibir alimentos y que pueda hacerse un seguimiento de la población que recibe los apoyos alimenticios.

Valor nutricional de los apoyos alimenticios

En la mayoría de los CCOM observados en el trabajo de campo, la preparación de los alimentos no se ajusta a los menús propuestos por el Programa. La falta de mecanismos precisos para dar seguimiento y controlar que los alimentos que se preparan en los CCOM se ajusten a los menús propuestos, impide asegurar que los apoyos alimenticios cumplan con determinados contenidos nutricionales.

Seguridad y protección civil

Los CCOM no cuentan con medidas de Protección Civil, no hay protocolo al respecto, ni equipo, ni capacitación de brigadas y no se le da seguimiento a la existencia de estas medidas. La operación de cualquier cocina o comedor, encierra riesgos constantes que pueden ser disminuidos si se toman las medidas preventivas necesarias.

Satisfacción de los beneficiarios

La falta de mecanismos para conocer el grado de satisfacción de la población beneficiaria directa e indirecta, es un impedimento para que el Programa cuente con información valiosa para mejorar la gestión del Programa, así como para corregir posibles deficiencias en la operación de los CCOM. En el proceso de seguimiento, no se incorporan mecanismos para obtener esta información.

Aportaciones teóricas y/o prácticas a la disciplina del urbanismo

El **Presupuesto basado en Resultados (PbR)** que se implementó en México a partir de 2008, como un nuevo enfoque en la manera de hacer políticas y programas públicos, con el fin de mejorar la asignación y ejecución del gasto. Es uno de los elementos de la disciplina del urbanismo, ya que propone diseñar intervenciones con base en los resultados más que en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población.

Esta herramienta de planeación resalta dos elementos claves:

Definir objetivos y resultados. Es decir, diseñar e implementar estrategias orientadas hacia el logro de resultados a través de un diagnóstico.

Monitorear y evaluar resultados. Evaluar los resultados alcanzados con las políticas, programas y el gasto público, con el fin de obtener información útil sobre las actividades realizadas, el gasto vinculado con ellas, y sus relaciones con los objetivos estratégicos establecidos.

Del primer elemento se desprende la importancia de la planeación y diseño de políticas y programas públicos a partir de un diagnóstico. El diagnóstico deberá especificar la manera en que el programa propuesto contribuirá al cumplimiento de los objetivos estratégicos; identificar y describir el entorno de política pública en el que opera el programa, considerando la situación problemática o necesidad que se pretende atender, incorporando las estadísticas oficiales que permitan dimensionarlo. El diagnóstico es la base para diseñar políticas y programas públicos.

En este sentido la **Metodología del Marco Lógico (MML) como aportación de planeación urbana**, facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de un programa, es una herramienta de planeación basado en la estructuración y solución de problemas. Es de subrayar que un programa surge como la solución de un problema social o una necesidad identificada.

La MML comprende tres etapas de análisis:

- ✓ Árbol del problema y árbol de objetivos

- ✓ Definición de alternativas
- ✓ Matriz de indicadores para resultados

Árbol del problema

Permite identificar a partir del problema, su origen, comportamiento y consecuencias, con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera.

Árbol de objetivos

Describe la situación que se alcanzará cuando se solucione los problemas detectados en el árbol del problema, y da respuesta a lo siguiente:

¿Cuál es el objetivo?

¿Cuál es la población a atender?

¿Cómo se selecciona a quienes queremos se va “atender”?

¿Cómo se les “atiende”, es decir qué bienes o servicios se van a producir?

Definición de alternativas

Del árbol de objetivos se desprende las acciones que pueden contribuir a la solución del problema. Esta es la etapa de planeación más relevante para la ejecución de un programa o acción. Se debe realizar la factibilidad de cada una de las estrategias identificadas:

- Factibilidad técnica
- Impacto ambiental
- Grado de aceptación social
- Viabilidad financiera
- Capacidad institucional para implementarla y
- Cualquier otro aspecto que pueda comprometer la viabilidad de ejecutarla

Matriz de indicadores para resultados

Finalmente, la definición de una estrategia se plasma en un cuadro resumen que responde (entre otras cosas) a las siguientes interrogantes:

¿A qué objetivo estratégico contribuye el programa?

¿Qué se espera lograr con el programa?

¿Qué bienes o servicios se requiere producir?

¿Cómo se producirán los Componentes?

Involucra también la definición de indicadores que son la base para supervisar y evaluar el logro del objetivo del programa.

La aportación del urbanismo en la solución de un problema social, está presente desde la identificación de un problema hasta su formulación en un plan o programa. En este sentido, es de subrayar que la planeación es un proceso desde el punto de vista urbano, es decir, una actividad continua y unitaria que no termina con la formulación de un plan determinado, sino que implica un reajuste permanente entre medios, actividades y fines.

El urbanista tiene las herramientas necesarias para presentar soluciones factibles y viables para modificar aspectos negativos de la realidad, es decir, presentar a los tomadores de decisiones instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos. Lo anterior con base en metodologías establecidas que reflejen con la mayor fidelidad posible el medio ambiente, económico y social.

Con respecto a o los objetivos estos deben ser alcanzables, teniendo en cuenta no solo los medios y los recursos disponibles, sino también la viabilidad política, económica, social, cultural, ecológica y ética, de acuerdo con el marco, contexto o escenario en donde se elabora y ejecuta el plan.

En su quehacer el urbanista debe apoyarse de expertos técnicos en diversas áreas, como sociólogos, físicos, geógrafos, arquitectos, ingenieros, criminólogos, entre otros. Asimismo, debe ser conciliador entre los diversos agentes, es decir, que los planes o programas reflejen las expectativas, intereses, necesidades y problemas de los actores involucrados.

Es también quehacer del urbanista, dentro de la planeación implementar sistemas de seguimientos y monitoreo de la ejecución de un plan o programa, con el fin de detectar desviaciones con relación a lo planteado y realizar consecuentemente las modificaciones y correcciones oportunas.

Crítica o autocrítica de la actividad realizada

El proyecto realizado es un ejercicio de evaluación interesante, ya que permite contrastar lo que por normatividad se encuentra establecido contra lo que en efecto ocurre en la operación. Al realizar trabajo de cambio, se pudo observar la operación del programa en distintos escenarios, contextos, afinidades políticas, culturas, costumbres y tradiciones.

El programa de Comedores Comunitarios fue el estandarte de la Estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre dentro del Programa Nacional México sin Hambre 2013-2018 (PNMsh), que a grandes rasgos trataba de dirigir los diferentes programas de las distintas dependencias hacia la erradicación de la carencia por alimentos, tomado como punto de partida el origen multidimensional de la pobreza alimentaria.

La autocrítica es que dentro de este tipo de evaluaciones muchas de las cosas observadas se deben omitir o matizar, principalmente para evitar la desacreditación política del gobierno en curso y que la empresa consultora sea vetada.

Por ejemplo, la implementación de este programa se realizó de manera improvisada, que como se dijo líneas atrás, se empezó a operar sin un diagnóstico que permitiera identificar el claramente el problema, cuantificar la población que lo padece y plantear distintas alternativas de atención.

Asimismo, existen vacíos en la asignación de los bienes y servicios, en este caso la ubicación de los comedores. Por ejemplo, se observaron dos caminos: por intensidad es decir las localidades con mayor porcentaje de población en pobreza alimentaria o por aquella población en que se tiene mayor probabilidad de éxito, es decir, donde en poblaciones políticamente rentables.

En el caso de los comedores comunitarios se observó que, más que metas para medir el avance en los objetivos del programa, se convirtió en una meta política la operación de 5,500 comedores comunitarios. En el caso del Estado de México, se tenía una meta de 2,000 comedores en operación a un año de arrancar el programa.

En términos de evaluación, el Artículo 134 Constitucional establece los criterios bajo los cuales se deberán administrar los recursos económicos para satisfacer los objetivos a los que están destinados; y que los resultados del ejercicio de los recursos se evaluarán para propiciar una adecuada asignación.

En la práctica el PbR y la evaluación se ha convertido en un ejercicio de simulación. Si existen indicadores y evaluaciones, pero no se ha comprobado que la forma de intervenir sea la más efectiva. Los indicadores muestran que los problemas prevalecen. Las intervenciones tendrían que tener una temporalidad y no ser permanentes como el programa Prospera.

Uno de los principales desafíos es la falta de mecanismos de coordinación intergubernamental, interinstitucional, así como la nula participación comunitaria para búsqueda de mejores estrategias para atender los múltiples problemas sociales.

En este sentido, si bien el municipio es la unidad menor de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado, y tiene el potencial de ser la ventanilla más cercana entre gobierno y los ciudadanos, no existen canales institucionalizados que permitan la sistematización y socialización de las demandas sociales entre niveles de gobierno.

Otro de los problemas que persisten, es el deficiente desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación a nivel estatal y a nivel municipal. En este sentido prevalece la discrecionalidad en la generación de programas y entrega de apoyos, no se ha logrado un padrón único de beneficiarios que permita evitar la inclusión/exclusión de beneficiarios.

El diagnóstico de un programa previo a su ejecución de este, es un vacío que impide y obstaculiza la eficiencia y eficacia del gasto público asignado a programas de desarrollo social por lo tanto al logro de objetivos y metas de desarrollo sostenible.

En conclusión, mejorar la coordinación intergubernamental e institucional evitaría duplicar esfuerzos para resolver un mismo problema y posibilitaría el encontrar mejores soluciones.

Recomendaciones generales para el desempeño profesional y específicas, relativas a la formación de urbanistas en maestría

En mi experiencia profesional he observado que los urbanistas tenemos un mercado de trabajo muy amplio, podemos consolidarnos como consultores expertos tanto en el sector público como privado, tenemos la oportunidad de ser agentes de cambio a través de realizar vínculos con los diversos agentes involucrados en la solución de un problema.

En el sector público me ha tocado ser enlace con diversas dependencias, en un primer momento a nivel operativo y actualmente a nivel estratégico, estoy convencida que desde el nivel operativo también podemos impulsar proyectos y una vez que se da la instrucción de los tomadores de decisiones, nuestro papel como agentes de cambio es más importante, en este punto la coordinación entre las áreas operativas es vital y sobre todo implica un trabajo continuo y perseverante.

||

Anexos

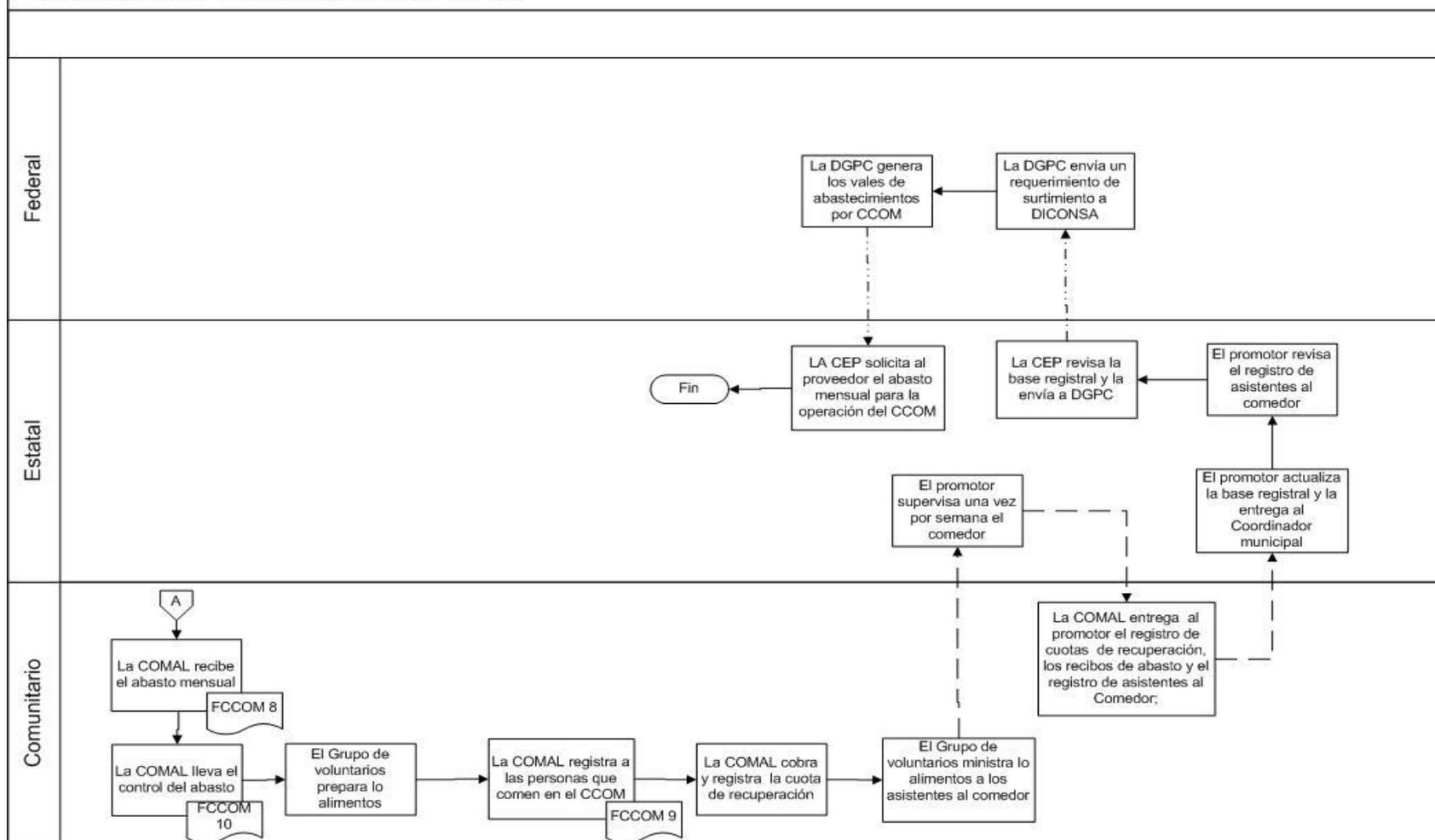
Anexo 1. Ficha técnica de identificación del PCC

Tema	Variable	Datos
Datos Generales	Ramo	20 Desarrollo Social
	Entidad	Secretaría de Desarrollo Social
	Unidad Responsable	Dirección General de Participación Social
	Clave Presupuestal	U009
	Año de Inicio	2013
	Responsable titular del programa	Víctor Calvillo Carlos
	Teléfono de contacto	5328500 ext. 57232
	Correo electrónico de contacto	victor.calvillo@SEDESOL.gob.mx
	Objetivo general del programa	“Desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes, a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria, y con ello, contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación, objetivo de la Cruzada contra el Hambre
Principal Normatividad	Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre	
Objetivos	Meta del PND con el que está alineado	2. Un México Incluyente
	Objetivo del PND con el que está alineado	2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población
	Estrategia del PND con el que está alineado	2.1.1 Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa
	Programa (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado	Programa Sectorial de Desarrollo Social
	Objetivo (Sectorial, especial o institucional) con el que está alineado	Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.
	Indicador (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado	No definido
	Propósito del programa	Los territorios rurales y urbanos ubicados en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAPs) tienen acceso a alimentos variados y de calidad mediante la instalación y operación de comedores comunitarios constituidos a través de la participación social
	Definición	La población potencial está clasificada y cuenta con una unidad de medida que son: a) Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) que forman parte de las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) urbanas y; b)

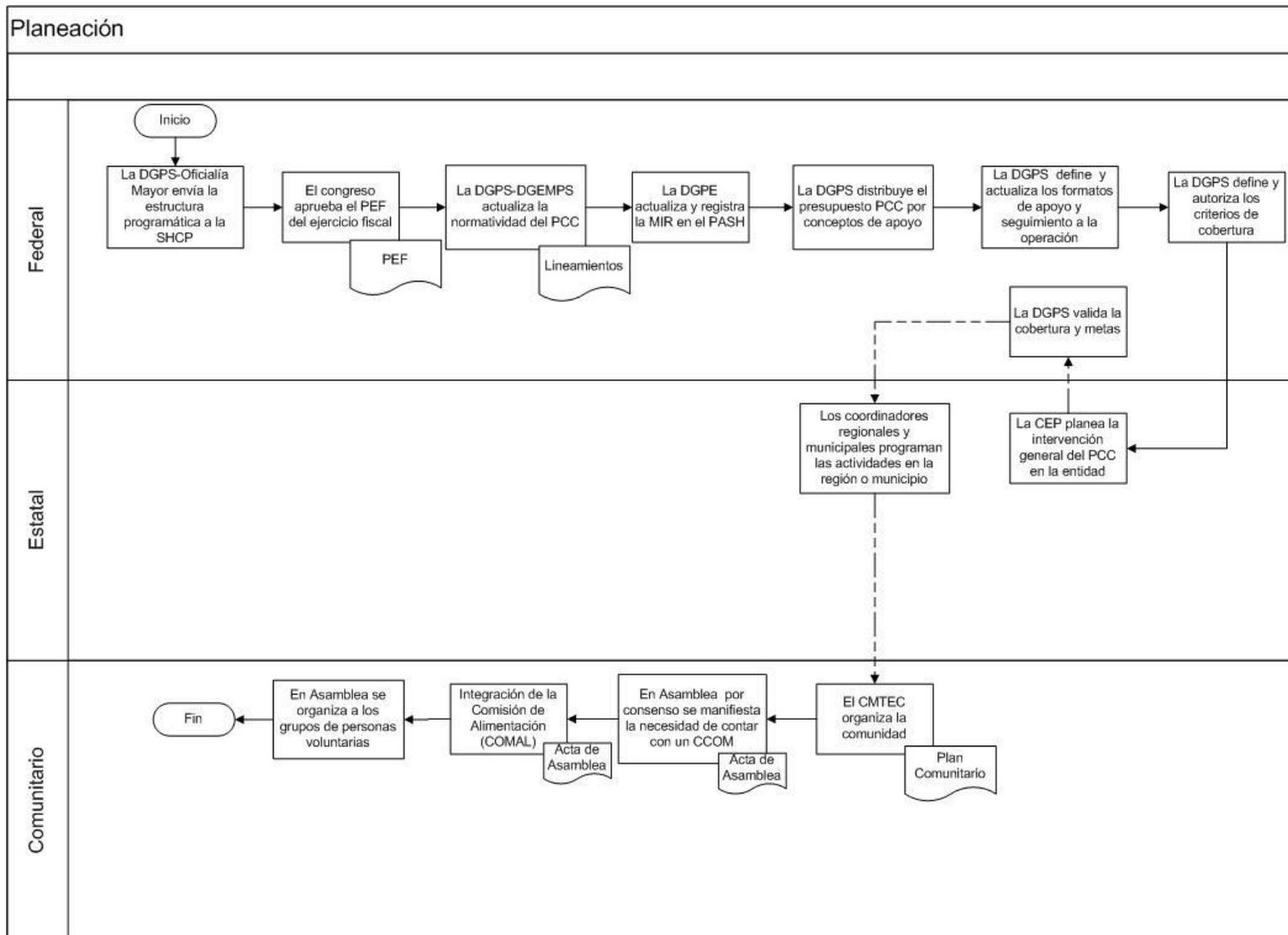
		Localidades con menos de 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales.
	Unidad de medida	ZAP urbanas y rurales
Población potencial	Cuantificación	18,139 AGEB y 71,342 localidades
	Definición	La población objetivo es un subconjunto de la población potencial, que cumple con a) AGEB con más de 300 habitantes que forman parte de las ZAP urbanas y; b) Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales.
	Unidad de medida	ZAP urbanas y rurales
Población objetivo	Cuantificación	14,517 AGEB y 10,295 localidades
	Definición	Niños y niñas de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y aquellas personas que, a través de la Asamblea General, determine el Comité Comunitario por su condición de pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación
	Unidad de medida	Personas
Población atendida	Cuantificación	594,000
	Presupuesto original (MDP)	3,055.5 millones de pesos
	Presupuesto modificado (MDP)	ND
Presupuesto para el año evaluado	Presupuesto ejercido (MDP)	ND
	Unidad territorial del programa	ZAP urbanas y rurales con capacidad de instalar un CCOM
Cobertura geográfica	Entidades Federativas en las que opera el programa	Estado de México, Quintana Roo, Campeche, Puebla, Chiapas, Baja California, Michoacán, Veracruz Guerrero, Tabasco, Tamaulipas, Coahuila, Nayarit, Baja California Sur, Sonora y Chihuahua

Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para la evaluación de procesos.

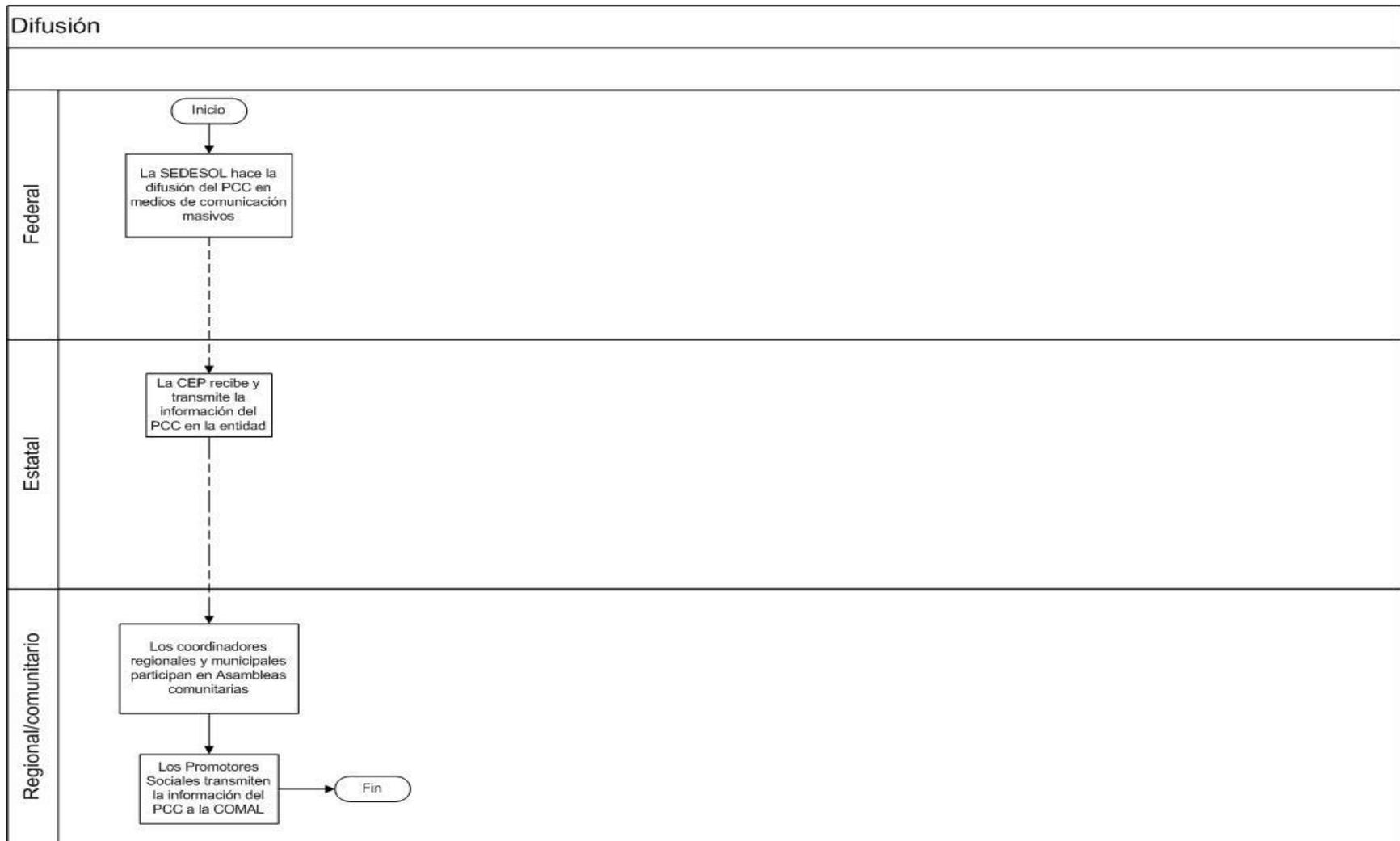
Flujograma general de procesos del PCC (2)



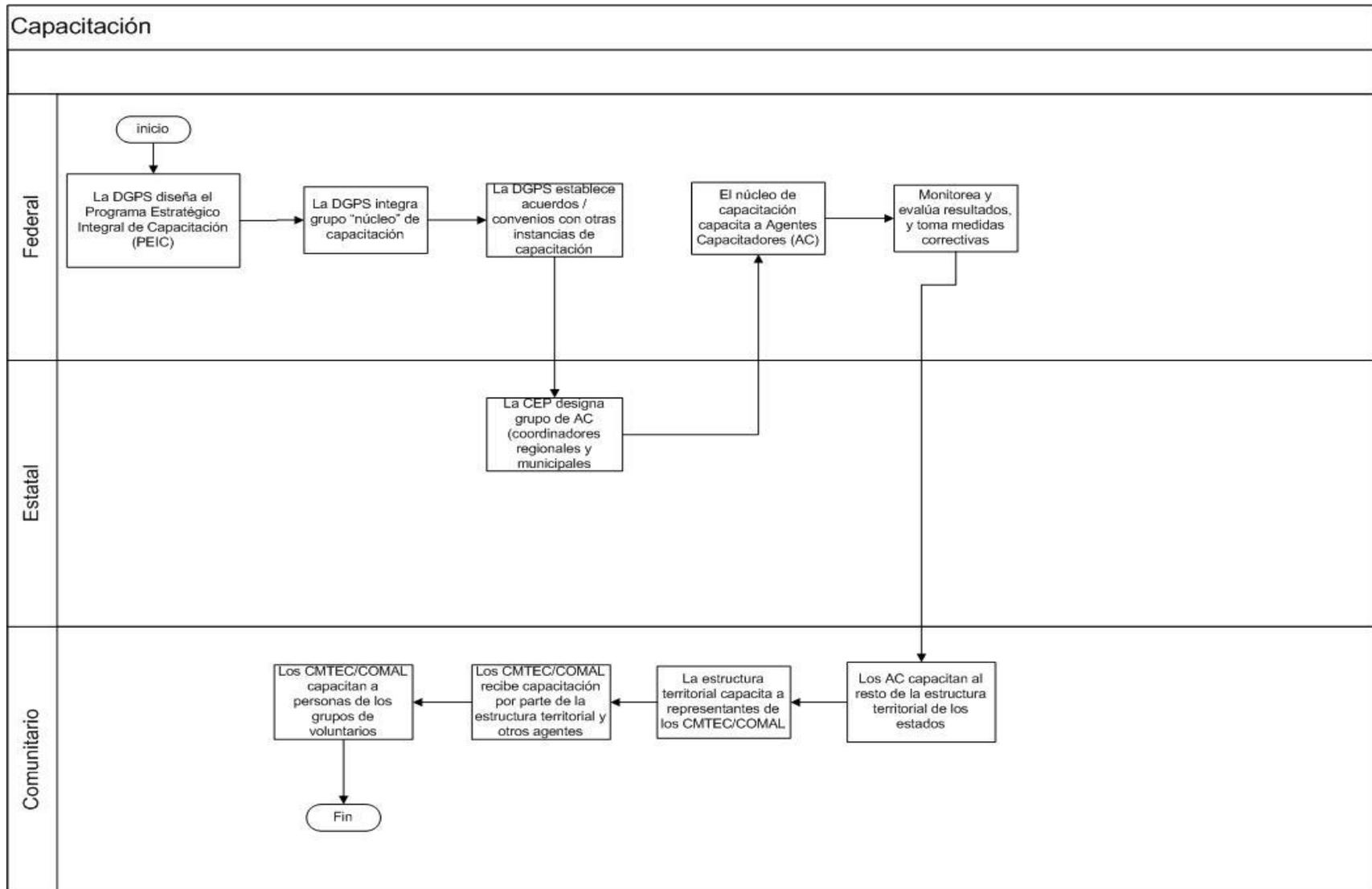
Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para la evaluación de procesos.



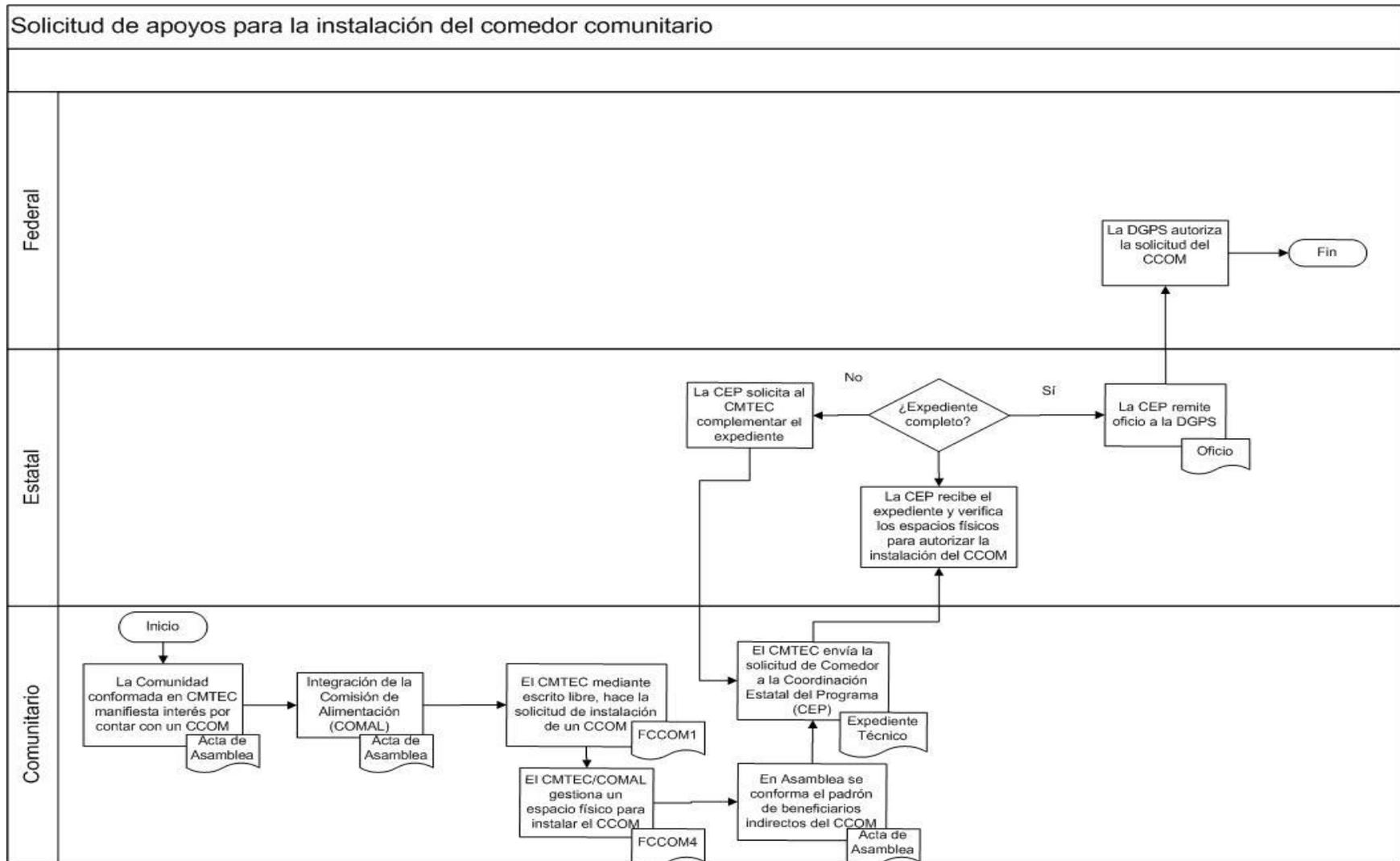
Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para la evaluación de procesos.



Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para la evaluación de procesos

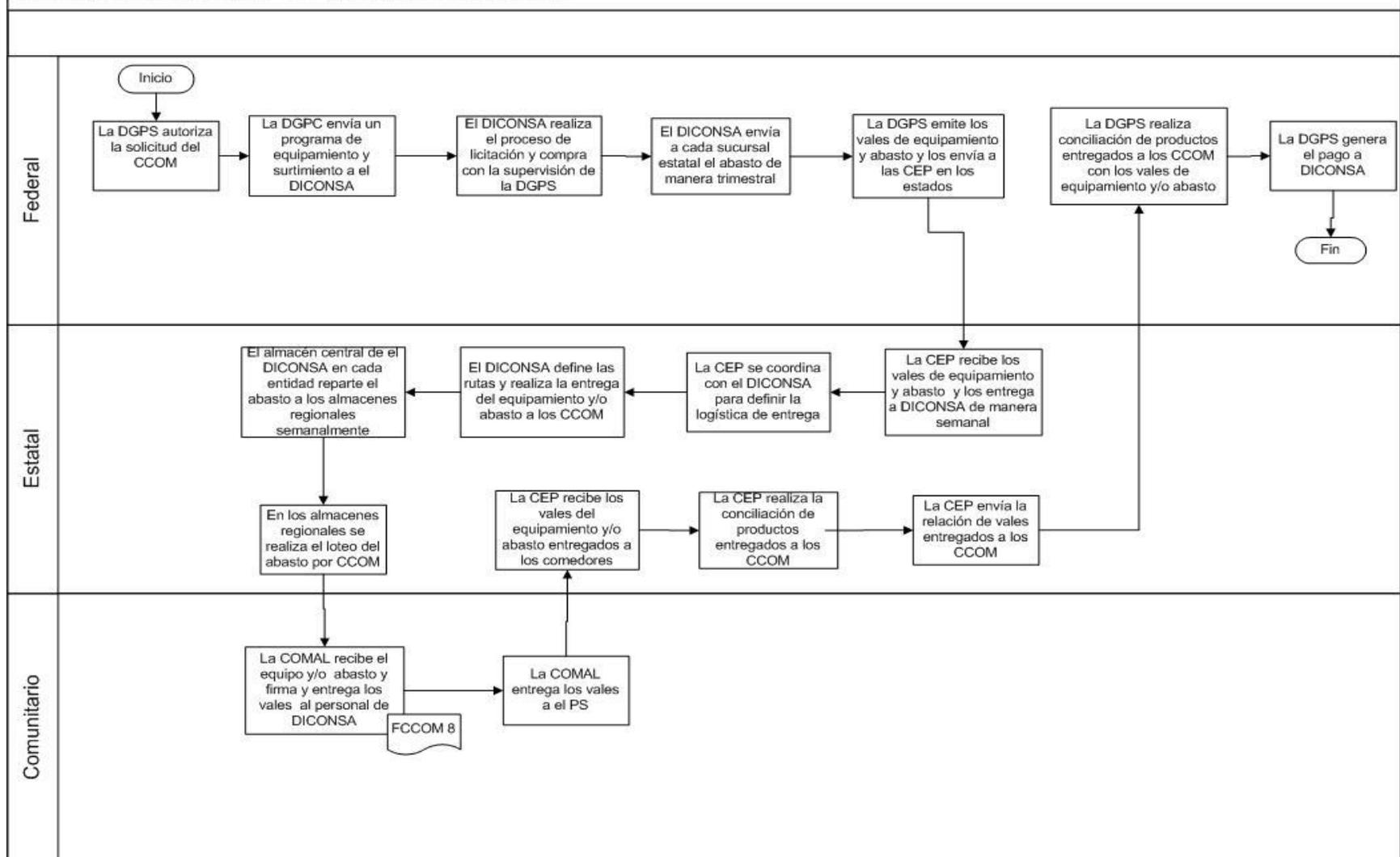


Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para la evaluación de procesos.

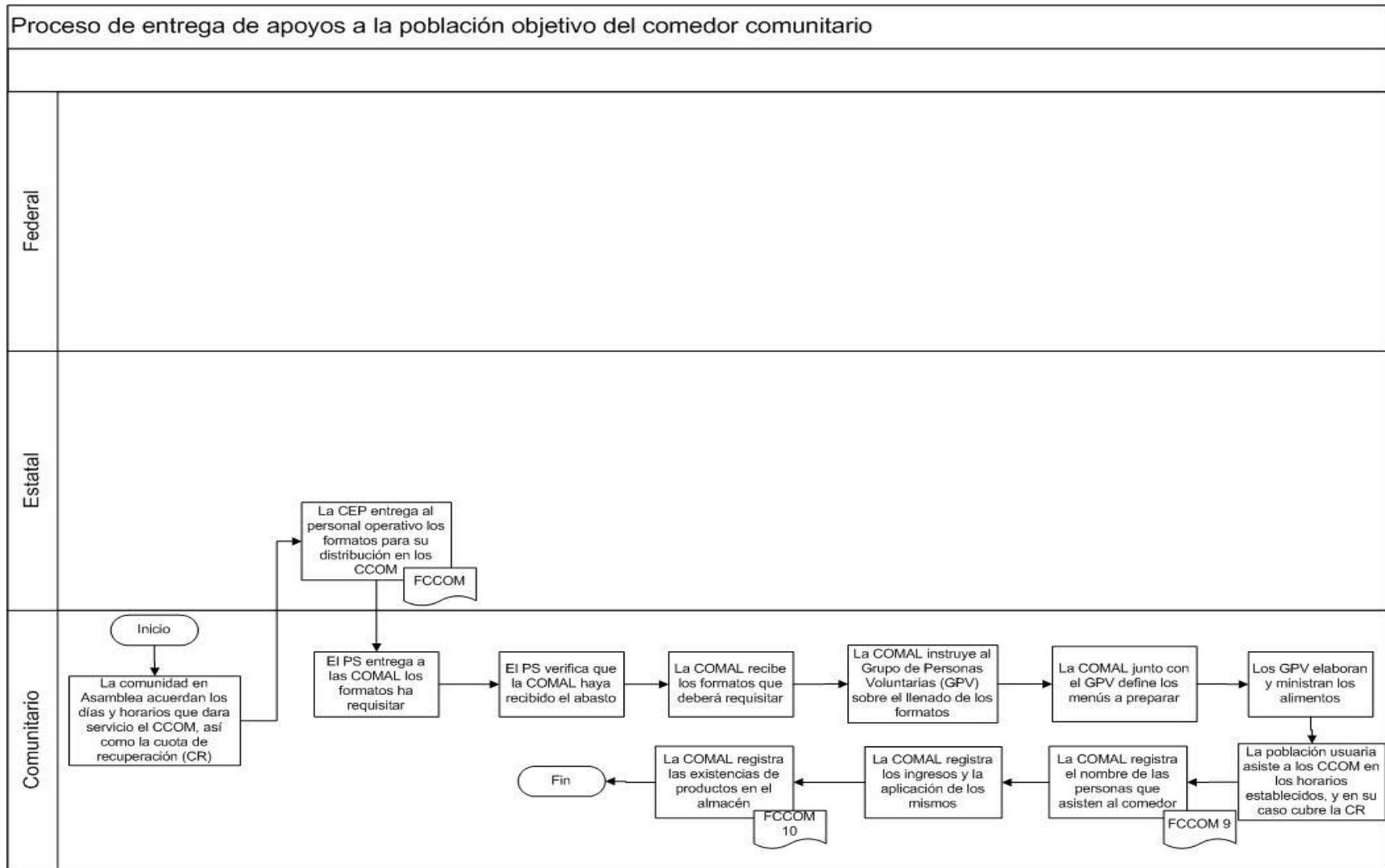


Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para la evaluación de procesos

Entrega de apoyos del PCC al Comité Comunitario

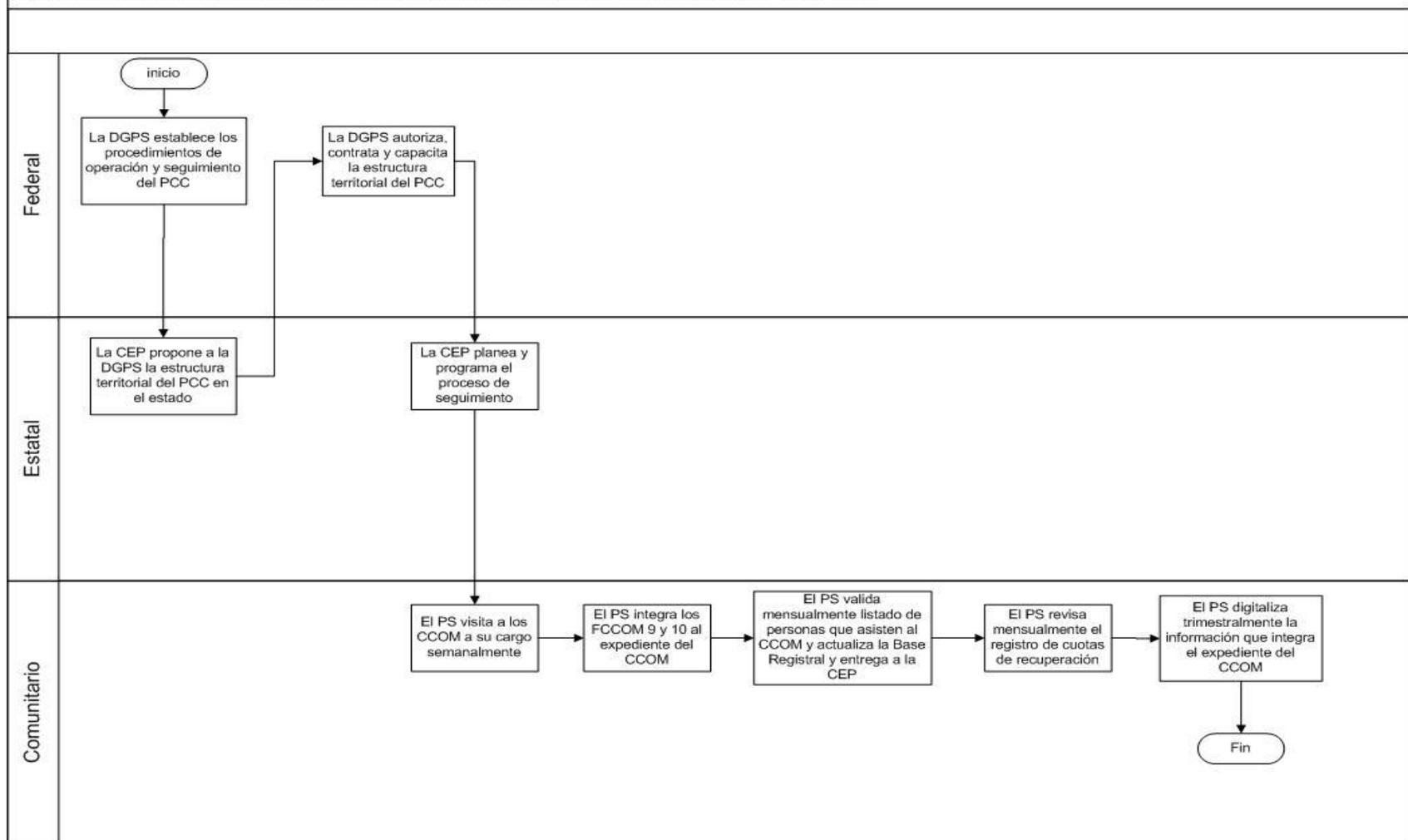


Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para la evaluación de procesos.



Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para la evaluación de procesos.

Seguimiento a beneficiarios para el monitoreo del uso de los apoyos del PCC



Fuente: Evaluación de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios con trabajo de campo para la evaluación de procesos.

Anexo 3: Ficha de Evaluación

Lugar en donde se realizó:

La evaluación se realizó en la Ciudad de México, pero como parte del estudio cualitativo se visitaron las siguientes entidades: Estado de México, Quintana Roo, Chiapas y Baja California.

Duración de la actividad:

Junio – diciembre 2015

Equipo de trabajo:

Coordinadora de la evaluación: Claudia Mir Cervantes

Principales investigadores:

Alonzo Veraza López

David Loyola Mandolini

María Alejandra Cervantes Zavala- Participación en el diseño de instrumentos, levantamiento de información y redacción del informe.

Agentes públicos y/o privados involucrados:

Instancia Evaluadora: COCOA SERVICES S.C.

Contratante: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Unidad responsable de dar seguimiento: Dirección General de Participación Social, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Forma de financiamiento o sostenimiento de la actividad:

Recursos Fiscales

Costo total de la evaluación:

\$2,140,200

Forma de contratación:

Invitación cuando menos a tres

Referencias

- Cocoa Services. (2015). *Evaluación de Diseño del Programa Comedores Comunitarios con trabajo de campo para el análisis de procesos*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición)*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (s.f.). *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos* Fecha de consulta. Recuperado el 7 de febrero de 2019, de http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). *Análisis Exploratorio del Funcionamiento y de Características Clave de los Comedores Comunitarios. Estudio sobre los avances de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) en la primera fase de implementación*. México.
- Diario Oficial de la Federación. (22 de Enero de 2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. Recuperado el 2 de Febrero de 2019, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2006). *Seguridad Alimentaria*. Recuperado el febrero 19 de 2019, de ftp://ftp.fao.org/ES/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2014). *Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa Comedores Comunitarios*. México.