



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**EVALUACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL EN  
MÉXICO: PROGRAMA DE COMEDORES  
COMUNITARIOS EN NAUCALPAN, ESTADO  
DE MÉXICO (2018)**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,  
PRESENTA JOSÉ LUIS SERAPIO JUÁREZ.

ASESOR: DR. JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ

SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, 2021



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.

## Agradecimientos

Sin lugar a dudas, soy el resultado de todas aquellas charlas que me construyeron como persona, desde la más simple pero más importante basada en el trabajo constante para alcanzar metas sin importar el tiempo transcurrido, enseñada por mi madre, cuyo esfuerzo se convirtió en un ejemplo, hasta las versiones más doctas presentadas por conducto de mis profesores y grandes amistades a nivel profesional con quienes he tenido el gusto de coincidir, de quienes me aprendí la importancia de la complementariedad de las diferentes disciplinas, del trabajo en equipo y en un aspecto diferente pero enlazado, a disfrutar del camino que elegí.

En primerísimo lugar, y con especial cariño, quiero constatar mi profundo agradecimiento a mi mamá, por su apoyo y soporte incondicional, por sus palabras indescifrables para mi versión pueril de hace algunos años, pero bastante más clara para mi yo actual. A mi padre, a mis hermanas, a mi familia, que siempre demostraron, sustentado en amor, un interés genuinamente fingido en mi carrera, pero que resultó ser suficiente aliento para no claudicar en mi trayecto colegial.

A mi amiga Pamela Chavarría, a Alejandro Vargas, Diego Posadas y Fernando Márquez por sus consejos, por leer mi tesis, por ampliar mi perspectiva temática, por revisar mis ideas planteadas en este trabajo. A ella y ellos, muchas gracias.

Amigos que me asistieron con sus palabras y sugerencias, Daniel Álvarez, Irery Casquera, Fernando Mosqueda, Óscar Gaytán, Sergio Martínez, Enrique Castillo y Norberto Martínez, también gracias.

No se me olvida el acompañamiento de mi asesor, Juan José Sanabria. ni el tiempo invertido del resto de mis sínodos; del doctor Sergio Salinas Carmona, de la maestra Elba Chávez Vizuet, gracias por atender mis llamadas durante horas para resolver mis inquietudes; al doctor Albino Hernández Escobedo y al maestro Francisco Eduardo Madrazo Granados, les agradezco sus comentarios acertados. Por último, a todas las generaciones de alumnos y alumnas pasadas, de profesores comprometidos con su vocación y de personas desde dentro o fuera que lucharon por una universidad pública y gratuita. ¡Gracias!

## Tabla de contenido

Introducción.....	4
El abordaje de la política pública y los programas en México.....	9
Capítulo 1. La evaluación de la política de la Social .....	14
1.1. El proceso de las políticas públicas.....	14
1.2. Evaluación de políticas públicas .....	21
1.3 La evaluación y la gestión de calidad.....	29
1.4 Macroprocesos, procesos y subprocesos .....	30
Capítulo 2. La Política Social y su evaluación en México.....	36
2.1. La política social.....	36
2.2. Instituciones que realizan la función de evaluación y control en la Administración Pública en México .....	38
2.2.1. Instituciones que realizan la evaluación de Política Social en México .....	40
2.3. Tipología de evaluaciones de la política social .....	45
2.3.1. Elementos en la evaluación de la política social.....	45
2.4. Términos de Referencia de la evaluación de la implementación de la política social en México .....	55
Capítulo 3. El Programa de Comedores Comunitarios.....	64
3.1. Antecedentes del Programa de Comedores Comunitarios .....	64
3.2. Marco regulador del Programa de Comedores Comunitarios .....	65
3.2.3. El Programa de Comedores Comunitarios: Reglas de Operación.....	77
3.3. Funcionamiento del Programa de Comedores Comunitarios PCC .....	79
3.4. Presupuesto del Programa de Comedores Comunitarios .....	86
Capítulo 4. Evaluación y análisis de elementos del Programa de Comedores Comunitarios .....	88
4.1. Evaluación de diseño .....	88
4.2. Evaluación de consistencia y resultados.....	95
4.3. Análisis del proceso de la PCC .....	107
Conclusiones.....	118
FUENTES DE CONSULTA .....	129

## Introducción

La pobreza representa un problema persistente en el país, desde que ésta se mide, no ha cedido pese los intentos estatales de contrarrestarla, la población en *pobreza extrema* pasó de 12,328,176 a 9,310,153, reducción del 24% del 2008 al 2018; la población *con carencias sociales* pasó de 36,000,000 a 36,700,000 millones, incremento del .01% del 2008 al 2018; la población que vive *vulnerable por ingreso* de 5,200.000 a 8,600,000 incremento del 65% de 2008 a 2018<sup>1</sup>, es decir, no se vislumbra cambio en ella.

Durante las últimas cuatro gestiones, el gobierno mexicano implementó estrategias de políticas públicas como: *Solidaridad* durante el sexenio de Salinas; *Progresá* en el sexenio de Zedillo; *Oportunidades* en el sexenio de Fox y Calderón; en el caso del sexenio de Enrique Peña Nieto, fue el programa de *la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), 2013-2018*. Esta buscó desde su planeación, mediante la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria, alinear programas sociales federales:

En términos generales la CNCH busca que funcionarios de distintas dependencias a nivel federal y en otros ámbitos de gobierno orienten sus programas, estructuras y recursos a la atención de las personas que padecen alguna carencia social. Para este fin, la cruzada no crea nuevos programas presupuestarios ni busca que las dependencias o ámbitos de gobierno destinen recursos adicionales para su operación, sino que prevé la puesta en marcha de dos instrumentos: coordinación interinstitucional y participación comunitaria<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> I. Acorde con los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza" actualización 2018", la población en situación de pobreza multidimensional es aquella que cuenta con ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos y que padece al menos una carencia social. La población vulnerable aquella por carencias sociales es la que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos. La población vulnerable por ingresos es la que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos. Y, la población no pobre multidimensional y no vulnerable es cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos y que no tiene carencia social alguna. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <https://www.coneval.org.mx/Normateca/Documents/ANEXO-Lineamientos-DOF-2018.pdf>

<sup>2</sup> Cejudo, Guillermo y Michel, Cynthia, *Implementación de una estrategia de coordinación interinstitucional*. En Cejudo, Guillermo; Pardo, María del Carmen y Dussage Laguna, Mauricio. Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública. Ciudad de México, Editorial CIDE. 2019, p. 227.

Bajo los objetivos de<sup>3</sup>:

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
- Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre

No obstante, la CNcH fue cuestionada desde sus inicios, principalmente, la crítica llegó por parte de sectores de oposición político-formal: sociedad civil y la academia; la sospecha giraba en torno a su instrumentación como programa clientelar y no para mermer los factores de pobreza<sup>4</sup>.

Esta sospecha hizo que la opinión pública presionara para aplicar el marco regulador de las políticas sociales del país con rigor: el apartado vigésimo segundo de los *Lineamientos para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal*, donde es establecido que sobre los programas recién creación deben ser sometidos a evaluación de diseño<sup>5</sup>, esto obviamente, incluyó a la estrategia de la CNcH.

Por lo tanto, la CNcH, fue incorporada al Programa Anual de Evaluación, (PAE)<sup>6</sup>, realizado conjuntamente por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (Coneval).

---

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional Sin Hambre 2014-2018, consultado el 28 de diciembre de 2018, [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014)

<sup>4</sup> Gómez Mena, Carolina. (2013). La cruzada contra el Hambre acto de propaganda y electorero: campesinos. Ciudad de México. *La jornada*, 26 de abril, recuperado el 23 de abril del 2019. Consultar en: [www.jornada.com.mx/2013/04/26/politica/015n1pol](http://www.jornada.com.mx/2013/04/26/politica/015n1pol)

<sup>5</sup> Otros programas como el “Seguro de Vida para Jefas de Familia”, “Programa 3X1 para Migrantes”, “Programa de adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA, S.A. DE C.V.”, etc. Página de Oficial de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, CNcH, consultado el 28 de diciembre de 2018, [www.gob.mx/sinhambre](http://www.gob.mx/sinhambre)

<sup>6</sup> Es el Plan donde se acuerdan los programas federales propuestos a ser evaluados, esto en cumplimiento a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Página del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, consultado el 28 de diciembre de 2018, [www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx)

El Programa de Comedores Comunitarios (PCC) formó parte de la estrategia de la CNcH, éste tenía el objetivo general, según sus Lineamientos publicados en el 2013, de<sup>7</sup>:

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.

El programa se implementó inicialmente en 583 Comedores Comunitarios en el país, durante el 2013, posteriormente se fue ampliando. El programa tuvo las siguientes evaluaciones:

- 1) *Evaluación de diseño;*
- 2) *Ficha de monitoreo y evaluación realizada*
- 3) *Estudio de Seguimiento Físico y Operativo para conocer diversos resultados del Programa de Comedores Comunitarios 2016 y;*
- 4) Evaluación de Consistencia y Resultados.

Dentro de lo encontrado en los trabajos realizados por la Sedesol y coordinados por el Coneval, la *Evaluación de diseño*<sup>8</sup> arrojó una inexistencia de manuales de procedimientos, desconocimiento de la demanda no atendida de los comedores, ausencia de un sistema de monitoreo de indicadores de gestión y de mecanismos para la implementación sistemática de mejoras, a lo que se recomendó instrumentar un sistema de registro de solicitudes de instalación de los comedores, que permitiera llevar el registro de las mismas y administrarlas, además de fortalecer el registro de los asistentes a los comedores.

Por otra parte, *la Ficha de monitoreo y evaluación realizada el 2016*, reportó una atención apenas del 13.64% de la población objetivo, es decir, 3,302 de 24,200

---

<sup>7</sup> Página de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, consultada el 28 de diciembre de 2018, [www.gob.mx/acciones-sociales/articulos/comedores-comunitarios-14697](http://www.gob.mx/acciones-sociales/articulos/comedores-comunitarios-14697)

<sup>8</sup>Página de Transparencia Presupuestaria, consultado el 20 de enero del 2019 en: [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones)

personas<sup>9</sup>. Dentro de las inconsistencias, en la “Ficha de monitoreo” se señaló al padrón de beneficiarios con información faltante, así como que los comedores no consideraron a la población con carencia alimentaria como criterio de instalación, y establecía –dentro de muchas otras recomendaciones- fijar una ruta crítica para darle seguimiento a los Aspectos de Susceptibles de Mejora (ASP).

La *Evaluación de consistencia y resultados* reportó cambios en las Reglas de Operación entre 2017 y 2018 con relación a la Población Potencial (PP); respecto a la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) señaló que la ficha técnica pese a estar completa; 15 de los 16 indicadores les faltaba *línea base*, 14 no eran monitoreables, seis no eran claros, y dos no tenían aporte marginal, hasta el 2017 no era asegurable que la información del PCC fuera confiable, dado que no contaba con listas con mecanismos de validación de las listas de comensales, así como tampoco, ni se realizaba una recolección de la información socioeconómica de los beneficiarios y no-beneficiarios.

La evaluación de consistencia y resultados subrayó que tampoco se contaba con las características de los solicitantes para instalar Comedores Comunitarios, ni los criterios de selección quedaban claros –el 33.6% de los comedores quedaban fuera de las Zonas de Atención Prioritarias, ZAP-, el PCC presentaba restricciones para cargar los avances de su MIR en el nivel FIN en el PASH<sup>10</sup>, también señalaba inconsistencias en el diseño del PCC entre el objetivo general (OG), el objetivo específico (OE); la población objetivo (PO) y la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

Acorde con información del *Estudio de Seguimiento Físico y Operativo para conocer diversos resultados del Programa de Comedores Comunitarios 2016* solicitado por

---

<sup>9</sup> Consultar en la página de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, *Ficha de monitoreo 2016.2017*, consultado el 28 de diciembre de 2018, [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265216/FMyE\\_20\\_U009.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265216/FMyE_20_U009.pdf)

<sup>10</sup> Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, PASH, <https://www.gob.mx/shcp/documentos/lineamientos-para-la-revision-actualizacion-mejora-calendarizacion-y-seguimiento-de-los-indicadores-del-desempeno-de-los-pp-2020>



la Secretaría de Desarrollo Social<sup>11</sup>, se llegaron a atender a más de medio millón de personas y había más de 550 000 comedores en toda la República.

Además, se obtuvo información estadística del funcionamiento de los Comedores Comunitarios, por ejemplo, la capacitación, la hora de apertura y cierre promedio, si usaba el menú de la Sedesol o se adicionaba mayor cantidad de alimentos; la calidad de la comida, o sobre las recomendaciones realizadas por los comensales: 54% mencionaron que querían mejoras en las instalaciones de los comedores. El trabajo fue cuantitativo y se llevó a cabo mediante una muestra de conglomerados por etapas.

Siempre es complejo llevar a cabo políticas públicas/programas a ejecución, ya que constantemente hay situaciones imprevistas, el PCC tuvo limitantes como lo señalan las evaluaciones, presentó desafíos en su diseño y en su operación según la opinión de los beneficiarios<sup>12</sup>. Pero en específico, es de nuestro interés saber: ¿cómo es que operó el programa desde la Sedesol hasta llegar a los Comedores Comunitarios? ¿Fue eficiente este proceso? ¿Con cuáles desafíos y oportunidades se enfrentó el PCC? Este trabajo únicamente se limita a la operación de los Comedores Comunitarios ubicados en el municipio de Naucalpan en el Estado de México, para el 2018.

Esquematizando mis motivaciones, las divido en dos apartados: 1) la utilidad de la evaluación de políticas públicas y; 2) así como razones técnicas y personales.

Como lo señalan Stufflebeam y Shinkfield<sup>13</sup> la utilidad de hacer evaluaciones de políticas públicas es: “perfeccionamiento o mejora (*improvement*), recapitulación, rendición de cuentas o responsabilidad (*accountability*) y ejemplificación o iluminación para acciones futuras (*enlightenment*)”. Es decir, mejora el proceso;

---

<sup>11</sup> Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Estudio de Seguimiento Físico y Operativo para conocer diversos resultados del Programa de Comedores Comunitarios 2016, consultado el 28 de diciembre de 2018, [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/206691/Informe\\_de\\_Resultados\\_Seguimiento\\_PCC.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/206691/Informe_de_Resultados_Seguimiento_PCC.pdf)

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Citado por María Bustelo Ruesta, “La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas”, en *Evaluación de Políticas Públicas*, Editorial Biblioteca Básica de Administración Pública, 2011, 200-201.

rinde cuentas; y sirve para implementar políticas públicas a futuro, o como dice Bustelo Ruesta: es: “un artefacto metodológico que permite la retroalimentación”<sup>14</sup>

Con relación a las *razones técnicas y personales*, elegí el PCC porque: a) era una política evaluable, puesto que, funcionó seis años y hay trabajos previos sobre ella, esto mismo da como resultado que se cuente con información pública suficiente para saber desde cómo fue diseñada hasta la implementación; además, b) fue un programa en el cual tuve la oportunidad de trabajar con anterioridad justamente en el municipio de Naucalpan, Estado de México, así, conocí parte del funcionamiento del PCC en dicho territorio, lo cual, hizo más sencilla la recopilación de la información así como su análisis.

El año seleccionado para analizar: 2018, lo fue, menester subrayar, por mor de poder usar toda la información disponible de las evaluaciones previas. Apuntar también; los programas sociales no son estáticos, el programa evolucionó y cambió debido a sus evaluaciones realizadas por lo que hacer un recuento de sus cambios resultó interesante, así como un proyecto en sí mismo, y, no fue la intención.

### **El abordaje de la política pública y los programas en México**

Este trabajo utilizó una metodología de la Gestión por procesos, enmarcada dentro de la teoría de las organizaciones, aplicada al modelo de política pública, esto es así, dado que, como se detallará dentro del marco conceptual, más que una teoría unificada, son enfoques en cada etapa de la política pública<sup>15</sup>.

El análisis realizado fue cualitativo<sup>16</sup> aplicado a un estudio de caso de gabinete, el abordaje del proceso del programa se hizo bajo: a) el modelo de política pública y:

---

<sup>14</sup> *Idem*

<sup>15</sup> Mauricio Merino detalla el enfoque de la política pública como la selección de problemas puntuales de la agenda pública en contraposición al enfoque de la burocracia que ve el “todo” como un órgano que pretende bienestar generalizado. Merino, Mauricio, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, editorial CIDE, 2015. Parsons agrega que este enfoque presenta la realidad social simplificada, es decir, con un modelo de política pública por etapas, y que cada etapa presenta un marco metodológico diferente, aun contrapuestos, en efecto, aplicaciones de teorías de otras disciplinas que convergen en este enfoque. Wayne Parsons. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Editorial Flacso, 2007.

<sup>16</sup> De acuerdo con el autor Ricardo Aguilar, las características de las metodologías utilizadas en las evaluaciones cuantitativas son: macro, deductivas, estructuradas (se refiere a las leyes), descriptivas, el investigador está fuera el objeto de estudio, entendimiento (correlación), abordaje antropológico Etic. Por otra parte, los abordajes

b) los Lineamientos señalados por el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (Coneval).

Para cumplir con el punto a), se partió del proceso, ciclo o modelo de políticas públicas (usado en forma indistinta en este trabajo), del “conocimiento de la investigación de en políticas públicas”<sup>17</sup>, y, de la descripción de la política pública, el trabajo se ubica en una de las etapas de este modelo pedagógico-arbitrario<sup>18</sup> como punto de referencia, la evaluación. No obstante, se sabe que el desarrollo del enfoque ha traído una tipología categórica abundante en las evaluaciones posibles<sup>19</sup>, empero el trabajo versó sobre el análisis de la evaluación en la implementación/proceso (en este trabajo se entienden como sinónimos<sup>20</sup>).

La tesis es sobre la política pública en su proceso-implementación del Programa de Comedores Comunitarios (PCC), tiene como eje de análisis, la evaluación de la política pública, es decir, la valoración o evaluación<sup>21</sup> definida por Lasswell<sup>22</sup> como:

---

cuantitativos son: micro, inductiva, procesos (contingencia), interpretación, el investigador está inserto en la investigación, comprensión, abordaje antropológico Emic. Aguilar Astorga, Carlos Ricardo, “Evaluación de Políticas Públicas, Una aproximación”, Editorial UAM, 2017.

<sup>17</sup> Moreno Salazar, “Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de políticas públicas”, en Instituto de Administración Pública, INAP, *Políticas públicas*, Ciudad de México, Editorial INAP, 1993, 9-25.

<sup>18</sup> Hay varias formas de entender la política pública, los trabajos de Douglas North, Albert Hirschman, David Easton, demuestran algunos de los enfoques distintos al modelo de “por etapas”: North entiende las políticas públicas bajo la necesidad de entender el diseño de las instituciones como “facilitadoras de las transacciones”, con menores costos, él establece que las instituciones fungen también como delimitadoras del comportamiento. Hirschman, establece un paralelismo entre las empresas y las instituciones, establece que hay un comportamiento evidente de todo ciudadano-cliente cuando no se encuentra satisfecho con el servicio: sale, por otra parte, en caso que el ciudadano-cliente encuentre muy costoso “salir” tenderá a protestar: voz. Lo anterior matizado con variables de calidad y lealtad. Easton es, quizá, el más famoso de los tres, realiza una analogía entre el Estado y los sistemas: entradas, una “caja negra”, y retroalimentación. Si bien, aunque estos enfoques ayudan al entendimiento, explicación, y análisis de la política, se quedan cortos en materia de política pública, puesto que son incapaces de detallar el proceso interno como lo hace el modelo por etapas propuesto por Lasswell. North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Editorial FCE. 1990. Hirschman, Albert. *Salida, voz y lealtad*. Editorial, FCE. 1970. Easton, David. *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu Editores. 2006.

<sup>19</sup> Cuando menos: [...] diseño, puesta en práctica (implementación), en efectos, resultados e impactos. Vázquez Muñoz, Eugenio; Sousa Oliva, José Daniel y; Burjón Nieto, José Jesús (coord.), *Evaluando Políticas Públicas*, Editorial Colegio de Veracruz, 2014, p. 14.

<sup>20</sup> Hay diferencias claras entre la evaluación de procesos y la evaluación de la implementación; la primera se centra en cómo se usan los insumos para obtener resultados, es referida a una forma específica de evaluar, por otra parte, la evaluación de la implementación es mucho más amplia y tiene varias aristas que comprende y rebasa al concepto de proceso. Aguilar Astorga, Carlos Ricardo, “Evaluación de Políticas Públicas, Una aproximación”, Editorial UAM, 2017.

<sup>21</sup> Harold Lasswell propuso siete pasos que se dan en el proceso de las políticas públicas, a saber: inteligencia, información, promoción, invocación, aplicación, valoración y terminación. Harold Lasswell, *El futuro de la ciencia política*, Edit. Etnos, 1971

<sup>22</sup> *Ibíd.* P. 89

“[...] demostrar el grado en que llegan a lograrse los objetivos políticos.”<sup>23</sup> O bien como señala Hernández Magallón<sup>24</sup>: “la toma de medidas correctivas en las cadenas de acciones puesta en marcha de las políticas [...]”<sup>25</sup>.

La unidad de análisis<sup>26</sup> es el Programa mismo, es decir, sus Reglas de Operación (ROP), o bien, las **“Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal 2018”** son el documento normativo que da vida al programa social en el país<sup>27</sup>, es el detalle del funcionamiento del programa, en este sentido, las ROP son el diseño, y gracias a estas se puede llevar a cabo el programa, estas funcionan como un instructivo para todos los participantes: la brecha entre lo diseñado y lo realizado.

Las categorías de análisis principales son: el macroproceso, proceso, microproceso, inputs y outputs aplicados a un programa específico llevado a cabo en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, “Comedores Comunitarios”.

Para el punto b), los términos de referencia TdR son elaborados siempre que el Estado quiere contratar algún servicio, los TdR son las características normativo-

---

<sup>23</sup> Hay que mencionar que hay varios tipos de evaluación: de medios; de resultados; de eficiencia; de satisfacción de los usuarios; de Evaluación participativa; de impacto (lista a la que se puede agregar la Metaevaluación), revisar Vázquez, Sousa, Burjón, Evaluando Políticas públicas...op. cit. pp 28-30. Así como: Miriam Cardozo, *Sistematización de la Experiencia de Evaluación de Evalúa DF 2008. Metaevaluación y Autoanálisis*. Editorial UAM. México, 2012.

<sup>24</sup> Arturo Hernández Magallón, “La red de implementación de la acción pública” en *Las Políticas públicas en México de la teoría a la práctica*, 2009, p. 76.

<sup>25</sup> Wayne Parsons. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Editorial Flacso, 2007. Wayne Parsons menciona que existen dos tipos de evaluaciones, las que se encargan del desempeño interno de la aplicación y las encargadas o enfocadas del impacto, en este sentido no debe perderse de vista que tanto una como la otra son interdependientes, si el desempeño es eficiente pero la política no, entonces hay un problema de diseño, y viceversa, si el desempeño es ineficiente y el impacto es negativo significa que la evaluación no está siendo bien dimensionada (o que en realidad no existía tal problema).

<sup>26</sup> Benítez Morales, Adán, “Las unidades de análisis en el método comparativo: un enfoque cualitativo”, tesis de maestría Centro de Investigaciones Económicas, administrativas y Sociales, IPN, 2010. El autor señala que las unidades de análisis son una traducción empírica de un concepto, pone como ejemplo tres casos: las unidades de análisis indefinidas, como delimitaciones territoriales y/o al mismo individuo (se pone como ejemplo una encuesta de ingreso anual).

<sup>27</sup> Saéz establece que la unidad de análisis es: “el conjunto de personas cuya conducta nos interesa conocer” o bien, la que hace referencia al universo de estudio. Saéz A., Hugo Enrique. *Cómo investigar y escribir en Ciencias Sociales*. Editorial UAM, 2017. no obstante, acorde con el *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los Objetivos y elección de la metodología*, las unidades de análisis sólo se utilizan para las investigaciones cuantitativas, y clasifica a los estudios de caso como estudios cualitativos: Sautu, Ruth. Boniolo, Paula. Dalle, Pablo y Elbert Elliot. *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los Objetivos y elección de la metodología*. Editorial Clacso, 2005. Aunque, como lo señalan Batthyány y Cabrera, pueden ser “políticas sociales”, como es el caso. Batthyány y Cabrera. *Metodología en Investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Editorial Universidad de la República de Uruguay. 2011. P. 68.

metodológicos que deben cumplirse, y por ello delimitan las actividades a desarrollarse en cualquier evaluación<sup>28</sup>. Para una evaluación de procesos, son tres puntos los solicitados:

- El trabajo de gabinete: análisis cualitativo y cuantitativo;
- El trabajo de campo, y;
- La descripción y análisis de los procesos del programa.

El trabajo de gabinete contiene la revisión normativa, de los diagnósticos de la política pública, de la matriz de indicadores para resultados, de las anteriores evaluaciones de política pública realizadas, y, de los padrones de beneficiarios. Este apartado sugiere técnicas de recolección de la información tales como la entrevista, los grupos focales, etc. El apartado cuantitativo sugiere la encuesta, tanto para los funcionarios públicos como para los beneficiarios del programa.

El trabajo de campo se solicita sea mediante una muestra de tipo analítica, trabajarse en una matriz con las categorías definidas para su vaciado (esto no se llevó a cabo). El tercero de los puntos es el más importante, toda vez que, en esta etapa se desarrolla a profundidad la descripción del proceso del programa, éste, se hace con base en el “Modelo general de procesos”<sup>29</sup> que no es otra cosa más que el ciclo de la política pública operativizado para la Administración Pública Federal del país desde la administración por procesos. Esta etapa no se realiza, ni se incluyen, por tanto, las categorías en el marco conceptual.

Sin embargo, tras la revisión del documento el lector se percatará, que este trabajo no abarca la totalidad del punto b), esto es así, porque no se realizó una evaluación, se analizaron los elementos del proceso del programa, a saber, se identifican *entradas y salidas* de cada “subetapa” (mostradas en la *figura 1 del capítulo 3: Modelo general del proceso de los Lineamientos para realizar evaluaciones de*

---

<sup>28</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social, Coneval, Términos de referencia evaluación de procesos, recuperado el 02 de febrero del 2020, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR\\_Procesos\\_2013/TdR\\_Procesos%202013\\_Oficio.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR_Procesos_2013/TdR_Procesos%202013_Oficio.pdf)

<sup>29</sup> Ibidem.

*procesos*) de la etapa de la implementación de la política pública expresadas en las ROP, con ello desmenuzan y relacionan lo diseñado y lo realizado en la praxis.

En resumen, se busca analizar los elementos que conforman la evaluación de la Política Social en México aplicada al Programa de Comedores Comunitarios 2018, en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, se usa la metodología de gestión por procesos, aplicado a los lineamientos de operación del programa, identificando el inicio y termino de cada proceso como la prescripción de los TdR normativo-metodológicos establecen, como resultado de éstos se obtiene información sobre el funcionamiento de la organización, o bien, saber si el Programa ha cumplido con las Reglas de Operación para su puesta en marcha como acción del gobierno: *una comparación entre lo planeado y lo llevado a cabo*, o si, por otra parte, como suele ocurrir con mucha frecuencia, no ha podido seguirlos. A priori es determinado que no se encontrará concordancia (entre su diseño y su operación).

Menester sería, señalar que los alcances de este trabajo no llegan a las cualidades de este proceso, si es eficiente, efectivo, cuenta con calidad, únicamente, se limita a saber si cumple o no con la receta que son las Reglas de Operación del programa, bajo el esquema que sigue cualquier evaluación contratada por gobierno.

La composición del trabajo es por cuatro apartados, el primero es una descripción general del proceso de políticas públicas aun nivel teórico, con énfasis en la evaluación; el segundo apartado es relacionado con un recorrido histórico-normativo breve de la evaluación en el país y de la revisión de los instrumentos normativos que enmarcan la operación de los programas sociales; el tercer apartado describe el Programa de Comedores Comunitarios acorde con sus Lineamientos de operación y Reglas de Operación respectivamente, tanto los antecedentes como el último año que se revisa, se tiene especial atención en el municipio de Naucalpan en el Estado de México; para el último capítulo, se realiza una descripción breve de las evaluaciones que ha tenido el programa, así como una descripción-análisis del proceso del Programa.

## Capítulo 1. La evaluación de la política de la Social

Este capítulo revisa qué es la política pública, el cómo se estructura, desde el diseño hasta la evaluación en materia de desarrollo social desde las instituciones mexicanas; se analiza, en términos generales, los abordajes teóricos de cada etapa, el devenir de la política social en el país, la gestión por procesos, y, las categorías que servirán para el estudio del caso estudiado.

### 1.1. El proceso de las políticas públicas

Han pasado más de 60 años desde la propuesta de la: “Ciencia de las políticas públicas en democracia”<sup>30</sup> planteada por Harold Lasswell, quien elaboró un modelo de proceso de las políticas públicas que permitieran analizar y racionalizar bajo los preceptos de limitar el poder político en la toma de decisiones, así como tener elementos empíricos para mejorar éstas<sup>31</sup> (aunque su trabajo se enfocó principalmente a la toma de decisiones), a continuación, se expone éste.

#### 1.1.1. Proceso de política pública

El proceso de políticas públicas va desde la selección del problema hasta la terminación de la misma, no obstante hay una variación en la descripción de las etapas, acorde a cada autor, varía el número de etapas identificadas, Lasswell<sup>32</sup>, Simon, Bardach, Brewer, Merino, Parsons, Cardozo, Sanabria, Subirats y Hernández

---

<sup>30</sup> Hay todo un contexto histórico al cual no referiremos en este trabajo, pero se puede decir que los conflictos armados en Europa influyeron fuertemente en la orientación de los trabajos que realizó Harold Lasswell. Para más información revisar: Luis Aguilar, (compilador), Estudio Introductorio en “El estudio de las políticas públicas”, México, Editorial Aguilar, 1994.

<sup>31</sup> Ibid. p. 274

<sup>32</sup> Además, Lasswell, desarrolló variables a considerar en la toma de decisiones: participantes, perspectivas, arenas, valores base, estrategias, y desenlaces, es decir, cada etapa de la política pública tenía estos elementos para su análisis (cabe resaltar que no todas se utilizan en todas las etapas). El análisis de políticas públicas que realizó Lasswell bajo un enfoque funcionalista, influido por la literatura de su época –Freud, Simon, Dewey, Wallas- le ayuda a desarrollar una teoría sobre la sociedad, el autor señala como categorías para ésta: Elite; símbolos; violencia; bienes; prácticas; especialización; clase; personalidad; y por último actitud., Harold Lasswell, *Las políticas como reparto de influencia*, Barcelona, Edit. Etnos, 1974

Magallón<sup>33</sup> son ejemplos de las diferencias, a saber, Lasswell establece siete hasta Hernández Magallón que fija cuatro<sup>34</sup>, es una brecha significativa en el número de etapas del proceso<sup>35</sup>, mas, en general se puede agrupar en por lo menos cuatro, como lo mencionan Sanabria y Hernández Magallón<sup>36</sup>: Agenda, Decisión, Implementación y Evaluación.

La *formulación de la agenda* es el:

[...] proceso de toma de decisiones. Este proceso y depende en alto grado de su contexto. En algunas situaciones institucionales y algunas áreas de políticas públicas [...] Frecuentemente, la formación de la agenda implica todo un conjunto cambiante de actores, de los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican el proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender.<sup>37</sup>

También se puede entender ésta como: “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público o incluso una intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Parsons, Wayne *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Editorial Flacso p. 111. Otros autores como Simon establecen: Inteligencia, diseño y Elección. Bardach Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de la política pública*, México, Editorial CIDE, p. 14. Bardach menciona ocho: Definición del problema, Obtención de la información, Construcción de alternativas, Selección de criterios, Proyección de resultados, Confrontación de costos, Decida, Cuenta la historia.

Por otra parte, Brewer, citado en deLeon, Peter, *Una revisión de las políticas de Lasswell a Sabatier*, Revista Gestión y Política Pública, vol VI, núm 1, p.7 establece seis pasos: Iniciación, Estimación, Selección, Implementación, Evaluación y, Terminación. Asimismo, Merino entiende el proceso con al menos cuatro etapas: la selección de una “teoría de entrada”, el diseño de un “mapa de ruta”, la acción misma (campo de batalla), y la evaluación. Merino, Mauricio, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, editorial CIDE, 2015, pp. 109-110.

Parsons habla sobre seis etapas: Problema, Definición de respuesta / Soluciones alternativas, Evaluación de opciones, Selección de políticas públicas, Implementación, Parsons, política pública... op. cit. p.111. Sanabria, Juan, “Identificación de problemas públicos” en *Las políticas públicas en México de la teoría a la práctica*, México, Editorial Acatlán, p. 35. Menciona igualmente, al menos, cuatro etapas: Formulación, Instrumentación, Control y, Terminación. Subirats establece seis etapas de este proceso: Identificación del problema, Formulación de Política Pública, Decisión, Implementación y Evaluación. Subirats, Joan, *Análisis de Políticas públicas y eficacia de la Administración Pública*, Ministerio para la Administración Pública, 1992.

<sup>34</sup> Harold Lasswell, *El futuro de la ciencia política*, Madrid, Editorial. Etnos, 1971, p. 27. A saber, Lasswell establece siete etapas: Información, promoción, prescripción, invocación, aplicación, valoración y la terminación. Y Hernández Magallón, Arturo, “La agenda estratégica de políticas públicas en México. Algunos ejemplos” en *Las políticas públicas en México de la teoría a la práctica*, México, Editorial Acatlán, p. 76; menciona; Formulación de la agenda, Decisión, Implementación, y Evaluación.

<sup>35</sup> Para más información revisar: Parra Toledo, *Las Políticas Públicas en México de la teoría a la práctica*. México, Editorial. Acatlán, UNAM

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> Elder y Cobb, Formación de la agenda... op. cit. pp. 81-82

<sup>38</sup> Pardieu citado en Roth, Políticas Públicas. op. cit. p. 122



O bien como menciona Merino: “seleccionar implica descartar o desechar otras opciones”<sup>39</sup>, este primer momento de la hechura de políticas consiste, fundamentalmente, en estructurar una justificación pertinente y adecuada sobre sus razones que habrían de llevar a la intervención del Estado para afrontar ese problema público en particular. Es decir, es la etapa donde algunos problemas públicos son “seleccionados”, y se deja fuera otros, con respecto a esta etapa hay corrientes de tipo: pluralistas, constructivistas, los estructural-funcionalistas<sup>40</sup>, neomarxistas y críticos, etc.

En esta etapa se observan a los actores, las ideologías, las negociaciones, las necesidades y carencias: “es una manifestación de las relaciones de poder<sup>41</sup>, un intento de generar el equilibrio entre el Estado y la Sociedad”<sup>42</sup>. En este sentido, la formulación de la agenda es un “espacio” donde se hace política.

La *decisión* en política pública es lo más estudiado dentro de la literatura, es definida como:

Un proceso en el que se elige o selecciona determinada opción [...] las decisiones de qué constituye un “problema”, qué información elegir, selección de estrategias para influir en la agenda de las políticas, selección de políticas a considerar, selección de qué opción, selección de fines y medios, selección de métodos para la implementar la política en cuestión, selección de métodos para evaluar la política<sup>43</sup>.

Meny y Thöenig definen así esta etapa: La toma de decisión se produce cuando: el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima.<sup>44</sup> O bien, como dice Merino<sup>45</sup> cuando se define el problema:

---

<sup>39</sup> Merino, Políticas Públicas... op. cit. p. 111

<sup>40</sup> Parsons menciona que el modelo preponderante hasta los años 60 sobre la visión de la agenda era el estructural funcionalista de Almond, no obstante, las críticas de los pluralistas (Dahl, Cobb, Limblond... etc.) fueron determinantes, la crítica más fuerte era sobre la “neutralidad de la caja negra” frente a todos tipo de problemas públicos, es decir, como si no existiera en la *caja negra* ninguna “preferencia” cuando había *selección* y *no-selección* de los problemas públicos. Parsons. Políticas públicas... op. cit. pp.156-162.

<sup>41</sup> Por ejemplo, Lowi señala que hay distintos tipos de políticas públicas: distributiva, redistributiva, normativa y constitutiva, véase en: Theodore Lowi, Políticas Públicas, estudio de caso y teoría política en “La hechura de las Políticas públicas, editorial Porrúa.

<sup>42</sup> Hernández Magallón, Agenda estratégica de políticas públicas en México... op. cit. p. 76

<sup>43</sup> Parsons, Políticas Públicas... op. cit. p. 273

<sup>44</sup> Ives Meny y Jean-Claude Thöening, Las políticas Públicas... op. cit. p. 105

<sup>45</sup> Merino, Políticas Públicas... op. cit. p. 113

[...] comienza a dilucidarse lo que podría llamarse el mapa de ruta de las políticas públicas [...] la construcción de una argumentación clara sobre los propósitos que busca su puesta en marcha así como en el análisis de las restricciones que habrán de ser enfrentadas en el camino.

Por otra parte, Roth, señala a la decisión compuesta en etapas: una donde se formulan las soluciones y otra donde se legitiman,<sup>46</sup> además de que la no-decisión, es el entierro discreto de una decisión, o el aplazamiento de la decisión es también una decisión. A saber, es un proceso en el que no sólo se toma la decisión sobre si se aplica determinada política o no, en esta etapa también se direcciona el rumbo de los gobiernos (con respecto a valores). Esta etapa es decisiva, puesto que se halla el diseño de la política pública (en parte porque se define si va a ser “evaluable” o no), así como otros aspectos determinantes para el éxito de la misma (por ejemplo, la manera en cómo será implementada).

Parsons y Roth señalan diferentes enfoques teóricos con respecto a esta etapa (poder, racionalidad, elección pública y sus alternativas, el institucional, el informático y psicológico), así como perspectivas desde distintas disciplinas (ciencia política, sociología, teoría organizacional, economía, psicología, administración)<sup>47</sup>.

El debate más común en esta etapa es el *racional* vs el *incremental*, pero la base de la toma de decisiones es la racionalidad, muy en el sentido de la praxeología, incluso, Subirats, en el análisis que realiza de esta etapa tiene como base la racionalidad: racional, racional limitado, incremental, y, papelera<sup>48</sup>.

Vaquero hace un resumen con relación a la *implementación* y los estudios realizados enfocados en ésta, desde los trabajos pioneros de Pressman y Wildavsky, quienes son los primeros en poner el foco en esta etapa, hasta los trabajos de Etzioni sobre

---

<sup>46</sup> Roth, Políticas Públicas... op. cit. p. 144

<sup>47</sup> Parsons clasifica el elitismo, el pluralismo, el marxismo, el corporativismo, el profesionalismo y la tecnocracia, en *poder*; en el enfoque de *racionalidad* autores como Lasswell, Simon, Lindblom, Dror, Etzioni, enfoques (que van desde tomar en cuenta los valores y lo no racional hasta lo racional); con respecto a *elección pública* los modelos de Antony Downs y teorías gerenciales (Taylor, Fayol etc.); los *enfoques institucionales*, el sociológico, el económico, y el político; el último, el enfoque informático y psicológico, explica desde Lasswell (y la psicología de los tomadores de decisiones), Simon, Vickers, Karl Deutsch (el enfoque cibernético), teoría de psicología de grupos, y la psicología de las decisiones. Cabe destacar que el autor señala que las corrientes teóricas, así como la clasificación no están terminadas ni mucho menos es inamovible. Consultar, Parsons. Políticas públicas... op. cit.

<sup>48</sup> Subirats, Joan, Análisis de políticas públicas y eficacia en la Administración Pública, Editorial Ministerio para las administraciones de Madrid, Madrid. 1992, pág. 81.

el papel que juega la burocracia en la implementación de las políticas públicas, ciertamente, este autor agrupa categorías para su análisis y con ello recomendar su uso ad hoc dependiendo del tipo de política estudiada (modelos de abajo arriba, de arriba abajo y mixtos)<sup>49</sup>.

Esta etapa se despliega en dos sentidos; en el análisis del proceso y el análisis para el proceso, éstos, se encuentran relacionados en el sentido que uno determina el otro, dentro de estos trabajos se menciona que las implementaciones no sólo dependen parcialmente del buen diseño, aspectos tales como: la coordinación, la claridad del propósito, capacidades burocráticas (mencionado arriba), especificidad de los comportamientos prescritos y flexibilidad para lidiar con la ambigüedad, las resistencias y los conflictos<sup>50</sup>, son situaciones y variables originadas dentro de esta etapa.

Otros aspectos como su conceptualización, las unidades de análisis empleadas, y la cantidad de variables a estudiarse<sup>51</sup>. A saber, por sí misma, ésta tiene sus particularidades que determinan el éxito de un programa o política pública.

El concepto de esta etapa se lee como: “el proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión casual y que, si cae en defectos o incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso a la política.”<sup>52</sup> O bien como Pressman y Wildavsky mencionan el: “grado en que las consecuencias previstas (el momento del “luego entonces”) suceden”<sup>53</sup>.

Meny y Thöenig la definen como:

---

<sup>49</sup> Revuelta Vaquero, Benjamin, “La implementación de la política pública”, Revista Díkaion, vol. 21, núm. 16, noviembre, 2007, pp. 135-156 Universidad de La Sabana Cundinamarca, Colombia.

<sup>50</sup> Cejudo, Guillermo, Pardo, María del Carmen; Dussage, Mauricio, *Los desafíos persistentes en la implementación de políticas públicas en México*, en Cejudo, Guillermo; Pardo, María del Carmen y Dussage Laguna, Mauricio. Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública. Ciudad de México, Editorial CIDE. 2019.

<sup>51</sup> Peña, Víctor, ¿qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental, Revista de Gestión Pública, Volumen II, número 2, julio-diciembre 2013, pp. 405-438.

<sup>52</sup> Aguilar, la implementación de la política pública... op. cit p.46

<sup>53</sup> Pressman y Wildavsky citados en Aguilar, La implementación de las Políticas Públicas... op. cit. p. 46

[...] la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar: no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno. Sin embargo, las ciencias sociales adoptan una terminología particular.<sup>54</sup>

Es decir, es una etapa donde (en un sentido muy amplio del enfoque de la implementación) se materializa la estrategia de gobierno, a saber, como menciona Roth<sup>55</sup>, el enfoque determina el camino para implementar el programa acorde con los resultados establecidos previamente, por ejemplo, bajo el enfoque *top down*, Thöening parte del supuesto en el que:

[...] este enfoque presupone que existe una clara separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política de un lado y su implementación del otro. Y se considera por lo general que los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control.<sup>56</sup>

Ahora bien, bajo el enfoque *botton up* se piensa más en “mecanismos informales de delegación de autoridad” y no tanto en la coordinación y control como en la anterior visión. Es decir, si bien en esta etapa se llevan a cabo los objetivos fijados previamente, depende del enfoque desde el cual se parte para dar solución.

Los estudios sobre la implementación son llevados a cabo desde varias disciplinas y enfoques teóricos (justo como las etapas anteriores): enfoques sistémicos racionales de arriba hacia abajo o *top down*, el modelo de abajo hacia arriba o *botton up*, los modelos de implementación como juego político, la implementación como un proceso evolutivo, la implementación en un marco gerencialista, implementación interorganizacional, sistemas de implementación y resultados (*delivery systems*), así como el enfoque de redes<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Ives Meny y Jean-Claude Thöening, *Las políticas Públicas...* op. cit.p. 158

<sup>55</sup> Roth, *Políticas Públicas...* op. cit.p. 187

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> Börzel citado en Hernández Magallón explica los diversos enfoques de redes de políticas: enfoques cuantitativos, enfoques cualitativos, redes políticas como una herramienta analítica, redes de políticas como enfoque teórico, estos en una matriz donde se cruzan, para más información véase: Araceli Toledo Parra, (coord.), *Las Políticas Públicas en México de la teoría a la práctica*. México, Editorial Acatlán, UNAM

La *Evaluación* es la última etapa señalada en el proceso de políticas públicas y es definida como:

[...] la valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión.<sup>58</sup>

Meny y Thöenig la definen como:

Consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción. Pero, como veremos, este reflejo plantea temibles problemas de fondo. En efecto, existe la tentación de ir más allá de la simple descripción de los acontecimientos, para explicar por qué ha pasado lo que ha pasado, para saber si la intervención pública ha fracasado o ha tenido éxito, si el problema ha sido erradicado y resuelto, en definitiva, si se han alcanzado los objetivos.<sup>59</sup>

O bien, Majone menciona: “que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos”.<sup>60</sup> En esta última etapa de las políticas públicas es donde se observa el cumplimiento de los resultados de las mismas.

Dicha valoración parte de los motivos de la política pública, elegir la etapa de la política o programa donde se llevará a cabo la evaluación, seleccionar la metodología *adecuada*, temporalidad de la evaluación, seleccionar las herramientas para la recolección de los datos y/o información, esta etapa es importante, según Weiss, en tres sentidos:

[...] 1) ayudar a los gobiernos a decidir si continúan o finalizan ciertas iniciativas de políticas; 2) expandir e institucionalizar políticas y programas exitosos, eliminar los esfuerzos que fracasan; 3) decidir qué programas y qué componentes modificar.<sup>61</sup>

---

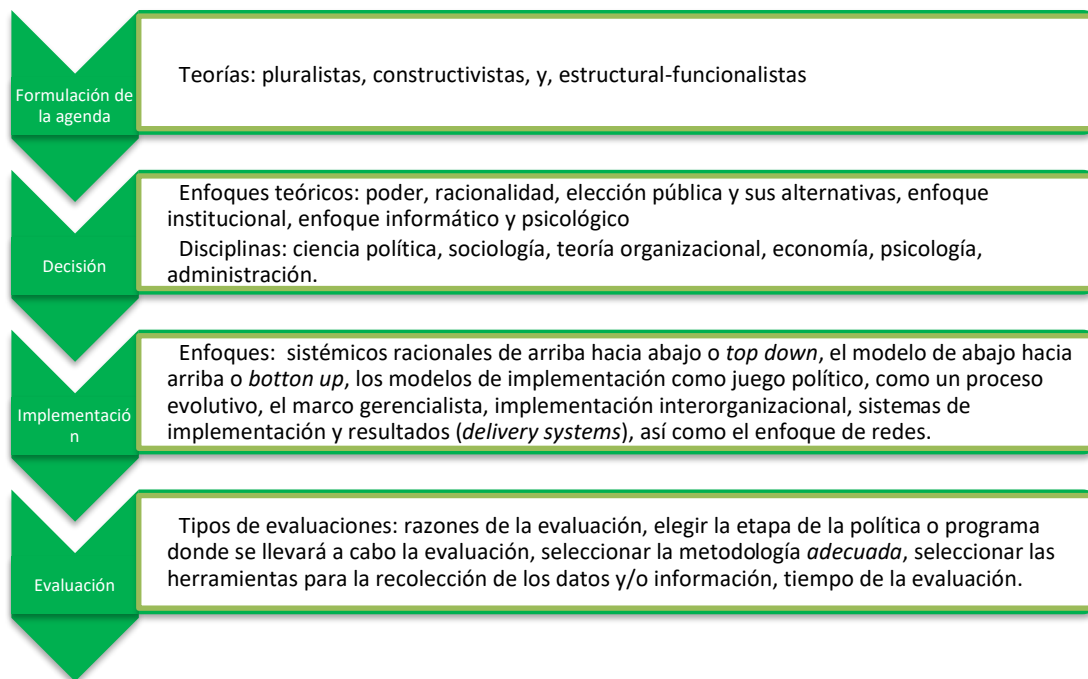
<sup>58</sup> Weiss, Carol, *Preparando el Terreno* en “Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina”, México, Editorial CIDE, pp. 49-50

<sup>59</sup> Ives Meny y Jean-Claude Thöening, *Las políticas Públicas...* op. cit.p. 194

<sup>60</sup> Majone citado en Roth, *Políticas Públicas...* op. cit.p. 227

<sup>61</sup> Weiss, Carol, *La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas* en “Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina”, editorial CIDE, p.146

**Tabla 1. Proceso de política pública**



Fuente: Elaboración propia

## 1.2. Evaluación de políticas públicas

Si bien el estudio de la política pública fue propuesto por Lasswell, éste no la desarrolló, según Weiss, la evaluación puede rastrearse a mediados del siglo XVII<sup>62</sup>, mas, el origen de la disciplina en la forma moderna en cómo entendemos la evaluación tiene un debate sobre su fecha, algunos autores (Roth, Guba y Lincoln además Monnier) apuntan que comenzó después de la primera Guerra Mundial, y

<sup>62</sup> Según Weiss la evaluación se puede rastrear desde 1660:

La evaluación se fundamenta en el estudio empírico de los problemas sociales, mismo que comenzó, con todo vigor, en esa década en Gran Bretaña. Aunque los orígenes intelectuales de la alguna vez llamada “aritmética política” siguen siendo objeto de debate (...) Quizá el primer estudio que se puede considerar como evaluación surgió casi dos siglos más tarde. El Francés André Michel Guerry publicó en 1833 un estudio estadístico que buscaba demostrar que la educación disminuía la criminalidad.

[...] Las primeras incursiones fueron en materia de obra pública:

Otro francés, Jules Depuit, evaluó la utilidad de las obras públicas, como los caminos y los canales. Publicó un artículo en 1844 donde medía el valor de un proyecto de canales. Utilizó técnicas de calcul économique. Carol Weiss, Preparando el terreno... op. cit.pp. 61-62.

hay otros -como Patton<sup>63</sup>- que señalan la década de los cincuenta o sesenta como el inicio.

Como todas las disciplinas, la evaluación de políticas públicas ha tenido un desarrollo observable en, la paulatina y diferenciada, transición contextualizada en los cambios en las ciencias sociales que se ha venido dando en el paradigma dominante utilizado, en los objetivos de ésta y, en las metodologías “legítimas”; se pasa de un enfoque centrado en el positivismo y post positivismo; de la creencia en la objetividad a enfoques que aceptan los valores e intereses intermediarios y “legítimos” dentro de cualquier dato o información generada. Así, se puede hablar de varias formas de entender esta evolución; a continuación, se mencionan algunas de ellas: una es planteada como “generaciones” y otra como “enfoques” pero ambas coinciden con el giro donde el paradigma positivista a otro un poco más plural (eclectico) donde el constructivismo tiene una fuerte influencia. Además, se expone otra perspectiva, como la institucional.

### **1.2.1 Generaciones y enfoques de evaluación de políticas públicas**

La primera forma de entender dicha evolución plantea la existencia de cuatro “generaciones” de evaluaciones de políticas públicas que tienen su origen en el área de educación en los Estados Unidos planteados por Guba y Lincoln. La primera etapa es identificada como “de medición”, puesto que, centra su actividad en la medición, esta se observa en la forma de valorar a los estudiantes, en las pruebas de memoria (en pruebas de cociente intelectual), el desarrollo de esta primera forma de evaluación es explicada o vista como:

[...] medicional, vigente hasta finales de los años '60, se fundamenta en que lo enseñado en la escuela se podía evaluar utilizando los tests de memoria como medida para determinar si los estudiantes dominaban los contenidos de las materias. La principal ventaja que se le atribuía a esta concepción

---

<sup>63</sup> Patton, Michel, *Evaluación, gestión del conocimiento, mejores prácticas y lecciones aprendidas de gran calidad* en “Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina”, México, Editorial CIDE.

era el proporcionar datos manipulables matemáticamente lo cual permitía la comparación de los puntajes de un individuo con los puntos de un grupo normativo<sup>64</sup>

O bien:

[...] durante el siglo XIX de una ciencia social basada en los mismos presupuestos que la ciencia física o química (positivismo). El segundo, a la emergencia de un movimiento a favor de la gestión científica de la industria y el comercio considerando necesario aplicar criterios de eficiencia y de efectividad para el principal factor de producción: el trabajo humano. <sup>65</sup>

La segunda generación de evaluaciones se centraba en adaptar los conocimientos de los alumnos con respecto a las necesidades científicas, sociales y económicas, bajo la pregunta base: “¿Cómo saber si los estudiantes asimilaban lo que los profesores intentaban enseñar?<sup>66</sup>” a esta manera de entender la evaluación se le denominó “evaluación formativa”. Guba y Lincoln<sup>67</sup> consideran este tipo de evaluaciones principalmente descriptivas debido a que:

[...] el papel del evaluador se enfocaba en la descripción de fortalezas y debilidades en relación con el logro de ciertos objetivos. Desde ese momento, la medición ya no podía ser asimilada a la evaluación, sino que apareció como una de las herramientas disponibles.

Roth<sup>68</sup> explica que este tipo de evaluaciones no fueron lo suficiente para mejorar la educación en los Estados Unidos, por esto la tercera generación de evaluaciones de políticas públicas buscaba compensar dicha falla, de esta forma es introducido el juicio de valor –juicios de valor ajenos al programa evaluado-:

Eso implica que es necesario considerar también los objetivos como problemáticos y, por lo tanto, susceptibles de ser juzgados en relación con unos estándares externos al mismo programa: una evaluación descriptiva de objetivos puede mostrar que se logran de manera perfecta los objetivos, pero es muda en cuanto a la pertinencia de los objetivos perseguidos. Introducir elementos valorativos

---

<sup>64</sup> Muñoz Cuenca, Gustavo Adolfo, *Un nuevo paradigma: “la quinta generación de evaluaciones”*, Revista Laurus, vol. 13, num. 3, p. 160.

<sup>65</sup> Guba y Lincoln citados en André Roth, *La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”*, Revista CLAD Reforma y Democracia, no. 45, oct 2009, recuperado el 23 de diciembre de 2018: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533676007.pdf>

<sup>66</sup> Ibid. Pp.2-3

<sup>67</sup> Ibid. Guba y Lincoln citados en André Roth, *La evaluación de políticas públicas en Colombia...* op. cit. p.3

<sup>68</sup> Ibid. p. 3



en una empresa científica, por naturaleza considerada como libre de valores (value free), era inaceptable para evaluadores apegados a una perspectiva científica tradicional.

La cuarta generación de evaluaciones es planteada por Guba y Lincoln<sup>69</sup> y es denominada: “*responsive constructivist evaluation*” o bien: “*evaluación constructivista no focalizada*” (traducción hecha por Roth). Esta cuarta generación consiste en que su:

[...] carácter no focalizado hace referencia a que los parámetros y límites de la evaluación, sus contornos, no son fruto de una simple imposición o, en el mejor de los casos, negociación entre el contratante y el contratado, sino que corresponden a un proceso interactivo y negociado que incluye a todas las partes involucradas.

Esta visión sobre la evaluación no busca hallar una “verdad” sino establecer criterios interpretativos de la realidad social, no se trata de una postura del evaluador como las anteriores en el sentido que éste brinda resultados “objetivos” sobre una situación determinada sino de un mediador o sopesador de valores de distintos grupos de la sociedad, en este sentido es una evaluación pluralista –en el sentido de los valores que representa-.

Por otra parte, hay un grupo de autores como Cardozo, Subirats, Monnier, Izquierdo, y Roth<sup>70</sup> que hablan de dos enfoques en la evaluación de políticas públicas que se dieron en momentos históricos diferentes y respondieron a las críticas hechas al positivismo. Así pues, se le llama evaluación “clásica” a las primeras evaluaciones realizadas (autores como Tyler, Rossi y Freeman), esto debido a ser sustentadas por el paradigma positivista, dadas las pretensiones “objetivas” del evaluador frente a

---

<sup>69</sup> Ibid. p. 4

<sup>70</sup> Izquierdo, Beatriz, *De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación*, EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales, núm. 16, julio-diciembre, 2008, 115-134 recuperado el 27 de diciembre de 2018: <http://revistas.uned.es/index.php/empiria/article/view/1392>;

Subirats, Joan, *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*, Revista Gestión Pública, no. 1, primer semestre de 1995, 1-23, recuperado el 4 de diciembre de 2018: [http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11667/1/DOCT2064259\\_ARTICULO\\_1-VOLIVNUM1.PDF](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11667/1/DOCT2064259_ARTICULO_1-VOLIVNUM1.PDF);

Cardozo, Myriam, *Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación*, Revista Andamios, vol. 10, no. 23, ene-abril 2013, recuperado el 22 de diciembre de 2018: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632013000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000100003)

Cardozo, Myriam, *La evaluación de las políticas y los programas públicos. El caso de los programas de Desarrollo social en México*, México, Editorial Porrúa

André Roth, *La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”*, Revista CLAD Reforma y Democracia, no. 45, oct 2009, recuperado el 23 de diciembre de 2018: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533676007.pdf>

determinada política pública, así como por el uso de metodologías cuantitativas exclusivamente, Izquierdo<sup>71</sup> explica:

[...] el Modelo de Tyler o tradición tyleriana, el conocimiento de los objetivos es lo que va a guiar la elección de las variables dependientes y los criterios utilizados para la evaluación.

Y agrega:

Desde esta perspectiva, un programa debe tener unos objetivos operativos específicos que midan el logro de la intervención, siendo tarea de la evaluación constatar si los objetivos se cumplen o no, y en qué grado. La noción de objetivo se convierte así en norma de referencia, y va a servir para contrastar los resultados obtenidos a partir de la medición de los cambios que se han operado en las conductas estudiadas antes y después de la aplicación de una política. En otras palabras, los objetivos de la política evaluada son, al mismo tiempo, la referencia que sirve para definir mediciones comparadas de los efectos de la política y los criterios para determinar su éxito o su fracaso<sup>72</sup>.

Por su parte Cardozo menciona que:

La evaluación sufre la influencia del debate epistemológico entre corrientes positivistas y constructivistas. Los enfoques positivistas se caracterizan por poner distancia respecto al objeto, preocuparse de la validez interno y externa de su diseño metodológico, la confiabilidad, el poder generalización, la objetividad, el énfasis en la cuantificación y la utilización privilegiada de la experimentación.

Los constructivistas [...] creen en la existencia de tantas realidades como de individuos (en lugar de visiones objetivas), se interesan en fenómenos que articulan lo micro y lo macro, lo formal y lo informal, la organización en red, rechazan la separación tajante del proceso de políticas públicas y la realización de estudios de caso sectoriales, y enfatizan la investigación cualitativa, a veces apoyada en la estadística.<sup>73</sup>

La evaluación “pluralista” entiende a la misma como parcial, no objetiva, y sostiene que hay valores interiorizados en los evaluadores y por lo tanto en sus trabajos, de esta forma, este enfoque se vuelve sensible a los intereses de los actores participantes en éstas:

---

<sup>71</sup> Izquierdo, Beatriz, De la evaluación clásica a la evaluación pluralista... op. cit. p. 120

<sup>72</sup> Ibid. P. 120

<sup>73</sup> Cardozo, Myriam, Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación... op. cit pp. 54-55.

Alejados del rigor científico y la imparcialidad de la evaluación clásica, el modelo alternativo va a centrarse en la importancia de los valores, intereses y opiniones de la pluralidad de actores que intervienen en un programa. En la medida en que la evaluación pluralista legitima la diversidad de intereses presentes, reconoce la multiplicidad de perspectivas que estos intereses implican, promoviendo la participación activa de los diversos grupos que tienen relación con un programa.<sup>74</sup>

Esta última forma de hacer evaluación es actualmente mantenida como emergente –pese a que todavía se realizan algunas evaluaciones bajo el enfoque positivista-, y hay una variada cantidad de propuestas para la realización de evaluaciones, algunas de ellas como la anteriormente mencionada de Guba y Lincoln<sup>75</sup>, otras propuestas más de esta perspectiva, señaladas por Izquierdo, son:

- Evaluación centrada en la utilización
- Evaluación participante
- Evaluación con perspectiva crítica

La *evaluación centrada en la utilización* es propuesta por Micheal Quinn Patton, y tiene como objetivo que sea útil la información generada por los evaluadores para los tomadores de decisiones -y que esta funja como un insumo utilizable-, su acercamiento a las evaluaciones por lo tanto es desde una perspectiva ecléctica, por lo tanto, utiliza metodologías cualitativas como cuantitativas, dos de los requisitos fundamentales son:

a) que los decisores y aquellos que van a utilizar la información sean claramente identificados y organizados.

b) que los evaluadores trabajen «*activamente, reactivamente, y adaptativamente*» con las personas identificadas, con el fin de alcanzar de manera conjunta las diferentes decisiones referidas a la evaluación. Este trabajo común se extiende desde el diseño de la evaluación y elección de métodos, hasta el análisis e interpretación de los resultados y disseminación de la evaluación.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Izquierdo, Beatriz, De la evaluación clásica a la evaluación pluralista... op. cit. p. 121

<sup>75</sup> Ibid. p. 123

<sup>76</sup> Ibid. P. 124

No obstante, hay algunos límites señalados a esta forma de evaluar, pese al intento de dar una representación equitativa a todos los participantes, al final, muestra un sesgo hacía los tomadores de decisiones. La *evaluación participativa* parte de reconocer una sociedad pluralista, la idea es una evaluación no impuesta desde fuera sino formada a partir de la colaboración de todos los implicados, así como de la participación activa (que ayudan en el diseño de la evaluación), los principales objetivos son:

- a) Los participantes juegan un activo papel en el proceso de evaluación, identificando las necesidades de información y participando en su diseño, frente a otras evaluaciones, en las que los participantes juegan un papel pasivo, como mera fuente de datos.
- b) La evaluación participativa constituye un proceso de aprendizaje individual y colectivo, y de fomento de la capacidad mediante el cual las personas cobran mayor conciencia de sus puntos fuertes y débiles. Este proceso de aprendizaje crea condiciones que propician el cambio y la acción<sup>77</sup>.

Las discusiones en estas evaluaciones son aquellos que preguntan sobre el nivel de participación de los implicados en el proyecto.

La *evaluación con perspectiva crítica* está contenida por una serie de corrientes como la feminista, así como neomarxista, Izquierdo<sup>78</sup> señala: “El objetivo prioritario es promover formas de investigación ‘ideológicamente abiertas’ que intenten arrojar luz sobre las bases históricas y estructurales de los fenómenos sociales.”

Dicha forma de evaluar está comprometida con temas de relaciones de poder, desigualdad de oportunidades, Izquierdo señala dos formas específicas de evaluación de este tipo: *evaluación democrática* y *evaluación para la justicia social*.

La primera consiste en una manera de difundir la información en una comunidad que reconoce la pluralidad de valores dentro de ésta; la segunda se sostiene –como el nombre lo dice- en el uso de la información para la igualación de las condiciones sociales.

---

<sup>77</sup> Ibid. 125

<sup>78</sup> Ibid. P. 126

Hay otros enfoques mencionados por Cardozo, como el desarrollado por Sulbrandt y otro que es usado por la Unión Europea. Sulbrandt menciona dos enfoques: uno tradicional y otro global, la primera son como las evaluaciones que se realizan siempre, la propuesta de Sulbrandt, es: “una instancia de aprendizaje que permitiera rediseñar, y mejorar los programas, a través de un trabajo cooperativo, a partir de los errores, omisiones y dificultades encontradas en su gestión.”<sup>79</sup>

Por último, la Unión Europea<sup>80</sup>, realiza las evaluaciones bajo tres enfoques; el primero es basado en el aprendizaje de la aplicación de alguna política pública, el segundo es la implementación de políticas públicas basadas en la teoría, y el tercer enfoque es trabajar con un proceso científico, donde ya hay pruebas experimentales rigurosas y hay evidencia empírica, por lo tanto.

Otro corte transversal a lo anteriormente explicado, lo realiza Subirats, este clasifica la evaluación en: objetivos de la evaluación, intereses presentes en el proceso del evaluador, utilidad de la evaluación y, protagonistas de la evaluación. En resumen, Subirats reconoce que las evaluaciones ya no pertenecen a la primera generación de políticas públicas, es decir, que se reconoce un papel activo de la subjetividad y del papel político de que pueden fungir estas<sup>81</sup>.

### **Evaluación bajo la perspectiva institucional**

Guy Peters menciona que las agencias de evaluación, su influencia, la forma en cómo se realizaba la evaluación, ha venido cambiando; pasó de estar centrada en los criterios fijos de las instituciones de evaluación, a fijarse más en las opiniones de los ciudadanos, en este sentido, su mirada es bajo la perspectiva institucional y

---

<sup>79</sup> Cardozo, Myriam, Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación... op. cit. p. 56

<sup>80</sup> Cardozo, Myriam, Evaluación de las políticas y los programas públicos... op. cit. p. 57

<sup>81</sup> Subirats, Joan, Análisis de Políticas públicas y eficacia de la Administración Pública, Ministerio para la Administración Pública, 1992. Pp. 139-161.

argumenta que la visión del mercado, es decir, el costo de la política ha sustituido el juicio de valor de si es una política exitosa o no<sup>82</sup>.

### 1.3 La evaluación y la gestión de calidad

La gestión de calidad<sup>83</sup> integra métodos estadísticos en el control de los procesos, sus principios son:

- 1) Focalización en el cliente;
- 2) Organización por procesos, con atención al punto final de la prestación del servicio;
- 3) Empoderamiento (facultación y responsabilización) del personal, con énfasis en la calidad de la persona;
- 4) Sistema de medición o control estadístico del proceso;
- 5) Mejora continua.<sup>84</sup>

La gestión por calidad busca brindar el tipo de servicio que la ciudadanía (clientes) desea, para ello, echa mano de una visión empresarial de la organización al interior de sí misma, esto es, una organización por procesos, esto significa que una actividad continúa y sistemáticamente realizada orientada a un resultado específico para la satisfacción de los clientes-ciudadanos, este enfoque incorpora a las normas ISO.

La evaluación de políticas públicas o programas mediante este instrumento, se realiza al identificar procesos que deben ser mejorados.

---

<sup>82</sup> Peters, Guy, El surgimiento, declive y surgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (11-12), Madrid, 1998, consultar en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/142>

<sup>83</sup> El Estado tuvo una sobrecarga a principios de los años 70, esta consistió en que se reconoce que existen límites a la posibilidad de la acción estatal, esto redundó en un cambio de descentralización de funciones paulatino de los bienes y servicios brindados por gobierno alrededor del mundo. Con este cambio, también la Administración comenzó con incorporar una visión centrada en resultados de calidad, la gestión de calidad, para más información revisar: Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, 2006.

<sup>84</sup> Aguilar, *Gobernanza y Gestión Pública...* op. cit. pp. 301-302.

## 1.4 Macroprocesos, procesos y subprocesos

La gestión por procesos establece la identificación de los mismos, una herramienta para lograrlo es la metodología *Proveedor, Entradas, Proceso, Salidas, Usuario* (PEPSU)<sup>85</sup> que ejemplificará en lo general, cómo operan programas y sus participantes.

No obstante, según dos Guías consultadas, la de USAID<sup>86</sup> y complementada con la Guía para la Optimización, Estandarización, y Mejora Continua de Procesos 2016 de la Secretaría de la Función pública<sup>87</sup>.

El Macroproceso se define como:

Agrupación de los principales procesos de una materia en particular. Los macroprocesos abarcan diferentes áreas de la dependencia o entidad.<sup>88</sup>

El proceso se define como:

Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados (salidas: bienes o servicios).<sup>89</sup>

El subproceso se define como:

---

<sup>85</sup> El PEPSU es una metodología gráfica con la finalidad de sintetizar el proceso en grandes bloques, identificando: a) Las entradas que se requieren, b) Las salidas que se generan, c) Los proveedores que proporcionan las entradas, d) Los usuarios o clientes que reciben las salidas. Secretaría de la Función Pública, Guía para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos, 2016, recuperada el 18 de marzo del 2019, consultar en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Guía para la Optimización Estandarización y Mejora Continua de Procesos.pdf>

<sup>86</sup> United States Agency for International, USAID, Guía práctica de Gestión de Procesos, recuperado el 4 de enero del 2019, consultar en: <http://www.hacienda.gov.py/normativa/Guía%20Práctica%20de%20Gestión%20por%20Procesos.pdf>

<sup>87</sup> Secretaría de la Función Pública, SFP, Guía para la Optimización, Estandarización, y Mejora Continua de Procesos 2016, recuperado el 7 de enero de 2019, consultar en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Guía para la Optimización Estandarización y Mejora Continua de Procesos.pdf>

<sup>88</sup> Secretaría de la Función Pública, Guía para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos, 2016, recuperada el 18 de marzo del 2019, consultar en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Guía para la Optimización Estandarización y Mejora Continua de Procesos.pdf>

<sup>89</sup> *Ibíd.* Pág. 8

Fragmento específico o bien definido, cuya funcionalidad es parte de un proceso más grande, y que incide en el logro de los resultados esperados.<sup>90</sup>

O bien, de acuerdo con Aguilar Villanueva:

“una secuencia de acciones interrelacionadas que transforman progresivamente determinados insumos en productos, modificando el estado inicial del insumo y generando un producto con nuevas propiedades que representan un estado de mayor valor o valor añadido hasta concluir en el producto final, que por sus atributos posee el valor requerido por un consumidor”<sup>91</sup>

La ISO 9000: 2000, en conformidad con la gestión de calidad total, ofrece una definición y define al proceso como: “el conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman las entradas en salidas”<sup>92</sup>.

O bien:

Un proceso es un conjunto de actividades de trabajo interrelacionadas, que se caracterizan por requerir ciertos insumos (inputs: productos o servicios obtenidos de otros proveedores) y actividades específicas que implican agregar valor, para obtener ciertos resultados (outputs).<sup>93</sup>

Los procesos están compuestos por elementos:

Inputs [...] recursos a transformar, materiales a procesar, personas a formar, informaciones a procesar, conocimientos a elaborar y sistematizar, etc

Outputs [...] son básicamente de dos tipos:

a. Bienes: tangibles, almacenables, transportables. La producción se puede diferenciar de su consumo. Es posible además una evaluación de su grado de calidad de forma objetiva y referida al producto.

b. Servicios: intangibles, acción sobre el cliente. La producción y el consumo son simultáneos. Su calidad depende básicamente de la percepción del cliente. Dadas las crecientes formas mixtas, ha comenzado a emplearse también el término de serducto (ser-vicio + pro-ducto) que indica la

---

<sup>90</sup> Ibíd. Pág. 8

<sup>91</sup> Villanueva, Gobernanza y Gestión Pública... op. cit. p. 322.

<sup>92</sup> Ibíd. Pág. 322.

<sup>93</sup> Mallar, Miguel Ángel, La gestión por procesos: un enfoque de gestión eficiente, Revista Visión futuro, vol. 13, número 1, enero-junio, 2010, consultar en: <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935475004.pdf>



orientación a la satisfacción de necesidades del cliente a través de una actividad u objeto portador de ese valor.<sup>94</sup>

O sea, a diferencia de la distinción de las funciones divididas dentro de la administración pública, bajo este esquema se toman los procesos interdepartamentales, así es posible realizar una medición de los resultados obtenidos comparados con los objetivos planificados, para con esta información sea posible tomar mejores decisiones. Como se menciona en la guía de Gestión de Procesos de Agencia Internacional de Estados Unidos o USAID (por sus siglas en inglés)<sup>95</sup>:

**Cuadro 1. Diferencias entre la visión funcional y de procesos**

<b>Visión funcional</b>	<b>Visión de Procesos</b>
Quién causó el problema	Qué causó el problema
Cuido de mi servicio	Soy parte del proceso
Barreras entre departamentos	Integración
Individualismo	Trabajo en equipo
Compromiso con metas departamentales	Compromisos con metas institucionales
Orientado para el jefe	Orientado para el cliente

Fuente: Guía práctica de Gestión de Procesos<sup>96</sup>

Como se observa en el cuadro de arriba, la visión de procesos contempla el funcionamiento de manera integral, esquemáticamente. Por lo anterior, en ésta, la

<sup>94</sup> Mallar, La gestión por procesos: un enfoque de gestión eficiente... op. cit p. 7

<sup>95</sup> USAID es un organismo de cooperación para el desarrollo de Estados Unidos, en el caso mexicano los objetivos de la oficina son:

Fortalecer el Estado de derecho y los derechos humanos, merman el crimen y violencia relacionada con las drogas, y promover los esfuerzos de transparencia e integridad de la Iniciativa Mérida, el programa bilateral de cooperación en seguridad. Un cuarto Objetivo apoya la Iniciativa del Presidente en materia de Cambio Climático Global, para más información puede consultarse su página: United States Agency for International, USAID, Guía práctica de Gestión de Procesos, recuperado el 4 de enero del 2019, consultar en: <http://www.hacienda.gov.py/normativa/Guía%20Práctica%20de%20Gestion%20por%20Procesos.pdf>

<sup>96</sup> La Secretaría de Hacienda del gobierno de Paraguay en conjunto con USAID desarrollaron dicha guía, puede consultarse en: United States Agency for International, USAID, Guía práctica de Gestión de Procesos, recuperado el 4 de enero del 2019, consultar en: <http://www.hacienda.gov.py/normativa/Guía%20Práctica%20de%20Gestion%20por%20Procesos.pdf>

implementación de dicha metodología se vuelve necesario primero tener claro qué desean los clientes y/o proveedores, y, en función de sus requisitos: “identificar, definir y desarrollar los procesos necesarios para conseguir los objetivos establecidos”<sup>97</sup>.

Algunos de los objetivos que busca cumplir la visión de procesos es establecer una operación mucho más eficiente de la que se tendría si únicamente se trabajara bajo la visión basada en el funcionamiento; mejorar continuamente las actividades que se realizan, dado que al trazar el proceso es posible observar las áreas dónde se puede intervenir para mejorar holísticamente éste.

**Cuadro 2. Objetivos y ventajas de la visión de procesos**

<b>Objetivos de la visión por procesos</b>	<b>Ventajas de la visión por procesos</b>
Establecer el modelo de operación más eficiente	Pone atención a las necesidades del cliente
Reducir la repetitividad de las actividades	Asegura que los servicios cumplan con las características solicitadas por el cliente
Optimizar el empleo de los recursos utilizados	Permite conocer el valor agregado al servicio en cada actividad
Minimizar la burocracia administrativa	Facilita la modificación de los procesos para la mejora continua
Mejorar continuamente las actividades desarrolladas	Lineamientos con la función, misión y visión de las instituciones para la identificación de procesos y despliegue de los mismos.
Visión de proceso (pertenencia a la organización)	Coordina esfuerzos globales para la consecución de los procesos

Fuente: Guía práctica de Gestión de Procesos<sup>98</sup>

<sup>97</sup> *Ibíd.* pág. 8

<sup>98</sup> *Ibíd.* pág. 9

Las ventajas de la visión enfocada en el proceso es el énfasis en las necesidades del cliente, puesto que busca en todo momento mejorar el funcionamiento interno para obtener un mejor resultado/servicio; por otra parte, permite la coordinación de los esfuerzos del conjunto de la organización para la consecución de un buen servicio –mediante un proceso eficiente–.

Acorde con la Guía práctica de Gestión por Procesos de USAID<sup>99</sup>, la gestión de los procesos pasa por *identificar* el marco legal, los macroprocesos, procesos, y subprocesos, así como los clientes, los insumos y los productos. Se *valoran* los mapas de procesos que existen, el diagrama de procesos, y la ficha de procesos (si es que existen). Y finalmente por *verificar* el seguimiento de éstos y su control.

La identificación del marco legal de la actuación consiste en reunir la información de la normatividad delimitada del accionar de la organización y señalar cuál corresponde a un subproceso, proceso y macroproceso. La guía de USAID menciona:

- Se debe verificar que los procesos identificados permitan obtener los productos /servicios definidos en el objetivo del macroproceso del cual se desprenden. De lo contrario, se deberán adicionar los procesos faltantes para garantizar su logro.
- Alinear los objetivos con las expectativas y necesidades de los ciudadanos/clientes.
- Mostrar cómo se organizan los flujos de información, documentos y materiales.
- Reflejar las relaciones con destinatarios (ciudadanos/ clientes), con proveedores y entre diferentes unidades (clientes internos) u otras organizaciones, mostrando cómo se desarrolla el trabajo.
- Por lo general, involucran a diferentes unidades funcionales de la institución.
- Tienen un inicio y un final bien definidos.
- Deben establecer la forma correcta de ejecutar las actividades de la institución<sup>100</sup>

Cada subproceso debe ir en un proceso, que a su vez es contenido en un macroproceso, esto es, un mapeo de procesos, cuya utilidad es agruparlos, o bien:

[...] es una herramienta que permite visualizar el despliegue y conformación del Modelo de Gestión por Procesos, a su máximo nivel, en Macroprocesos/Procesos/Subprocesos. Para ello, se establece

---

<sup>99</sup> United States Agency for International, USAID, Guía práctica de Gestión de Procesos, recuperado el 4 de enero del 2019, consultar en: <http://www.hacienda.gov.py/normativa/Guía%20Práctica%20de%20Gestion%20por%20Procesos.pdf>

<sup>100</sup> *Ibíd.* pág. 13

como primer nivel los Macroprocesos, como un segundo los Procesos y como un tercer nivel los Subprocesos<sup>101</sup>

A continuación, se muestra un mapa de procesos:

**Cuadro 3. Mapa de procesos**

Jerarquía	Macroproceso	Proceso	Subproceso
Estratégico	Macro 1	Proceso 1.1	Subproceso 1.1.1
		Proceso 1.2	Subproceso 1.2.1
Misional	Macro 2	Proceso 2.1	Subproceso 2.1.1
		Proceso 2.2	Subproceso 2.2.1
Apoyo/soporte	Macro 3	Proceso 3.1	Subproceso 3.1.1
		Proceso 3.2	Subproceso 3.2.1

Fuente: Guía práctica de Gestión de Procesos<sup>102</sup>

Dentro del diseño de diagramas de procesos PEPSU, las *entradas* son definidas como: “Es lo que se va a transformar durante la ejecución de un proceso, es decir, aquello a lo que se le va a agregar valor (valor añadido) durante la ejecución del proceso.”<sup>103</sup> así como los proveedores, y, las salidas, definidas como: “Producto resultado de un proceso. Los productos pueden ser bienes o servicios.”<sup>104</sup>, lo anterior para poder realizar un mapeo adecuado de los procesos.

---

<sup>101</sup> Auditoría General de Poder Ejecutivo de Paraguay, Guía 18. Definición de Mapa de Procesos, recuperado el 18 de marzo del 2019, consultar en: <http://www.mecip.gov.py/mecip/?q=guia18>

<sup>102</sup>Ibíd. pág. 17

<sup>103</sup> Secretaría de la Función Pública, Guía para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos, 2016, recuperada el 18 de marzo del 2019, consultar en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu\\_a\\_para\\_la\\_Optimizaci\\_n\\_Estandarizaci\\_n\\_y\\_Mejo\\_ra\\_Continua\\_de\\_Procesos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu_a_para_la_Optimizaci_n_Estandarizaci_n_y_Mejo_ra_Continua_de_Procesos.pdf)

<sup>104</sup> Ibíd. Pág. 8.

## Capítulo 2. La Política Social y su evaluación en México

Este capítulo aborda el desarrollo de las instituciones que enmarcan a las políticas sociales dentro del espectro institucional, en este sentido se describe brevemente ese espectro, tanto el histórico como el normativo.

### 2.1. La política social

El caso mexicano es un tanto disímil al contexto plural en el que se desarrollan a las *policies* –en Estados Unidos de Norteamérica –, el caso nacional se realizó bajo un esquema no plural y un contexto no necesariamente liberal-político ni liberal-económico; donde la administración pública tiende a ser un brazo del ejecutivo para objetivos políticos y no en el sentido anglo-norteamericano liberal-plural planteado por Lasswell, no obstante, sí que ha habido un desarrollo de instituciones que recubren los programas sociales amplios, así como políticas sociales devenidas dentro de la democracia mexicana de partido hegemónico a una democracia liberal; cada vez más, envueltos en un contexto socio-político plural.

La institucionalización de la política social empieza en 1934 con la creación de instituciones como la Secretaría de Asistencia Pública y llega hasta la publicación de la Ley de Desarrollo Social<sup>105</sup> en 2004; el marco normativo que constituye los mecanismos de control y evaluación de la política pública (incluyendo la política social) comienza en la década de los ochentas y estuvo listo hasta el 2007<sup>106</sup>. Teóricamente, la política social se define como:

---

<sup>105</sup> Los antecedentes de la política de Desarrollo Social en México pueden rastrearse desde 1934, pero es en la década de 1970, con el Programa de inversiones Públicas para el Desarrollo rural (PIDER) y el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) cuando comienza a tomar la forma actual. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL. México: CONEVAL, 2015, consultado el 26 de diciembre de 2018 en: [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL\\_politica\\_de\\_evaluacion\\_10\\_A.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf)

<sup>106</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Memorias del CONEVAL 2006-2016, Ciudad de México: CONEVAL, 2016, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memorias-Coneval-2006-2016.pdf>

La política social constituye el conjunto de programas institucionales que desarrollan el Estado y su administración pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo.<sup>107</sup>

Por lo tanto, es el conjunto de acciones, programas, y políticas públicas realizadas por el gobierno con el objetivo de disminuir las brechas de desigualdad, bajo esta misma línea, hay varias formas de entender conceptualmente la política social<sup>108</sup>, Por ejemplo, la señalada por UN DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas):

La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. [...] La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico.<sup>109</sup>

Sin embargo, sabiendo de la pluralidad de definiciones acerca de la política social, pondremos luz en la concepción sostenida desde las instituciones en México, a saber, la política social acorde con la actual Ley de Desarrollo Social, en su artículo 11:

- Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social

---

<sup>107</sup> Francisco Moyado Estrada, La política social en México: en enfoque descentralizador con fines de adaptación, Revista Estudios Políticos no. 12, julio-septiembre 1996, recuperado el 29 de diciembre de 2018, consultar en: <file:///C:/Users/luis/Downloads/37108-91526-1-PB.pdf>

<sup>108</sup> *Idem.*

<sup>109</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, UN DESA, Política Social en Guías de Orientación de Políticas Públicas, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: [https://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy\\_spanish.pdf](https://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf)

y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

- Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- Fortalecer el desarrollo regional equilibrado;
- Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social, y
- Promover el desarrollo sostenible y sustentable en el ejercicio de los derechos sociales.

Puesto que dicho concepto es retomado por el Coneval así como por la Secretaría para llevar a cabo las evaluaciones establecidas por ley.

## 2.2. Instituciones que realizan la función de evaluación y control en la Administración Pública en México

Históricamente, la evaluación de políticas públicas y programas (no únicamente de Desarrollo social) en el país, es relativamente reciente, es a partir de la década de los 80 en el sexenio De la Madrid<sup>110</sup>; la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) quien se encargó del control legal-administrativo del orden federal.

Durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo fue la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) bajo el mismo esquema de control; fue en el sexenio de Fox cuando se creó el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP) que buscaba la evaluación de los objetivos de las metas presidenciales, además fue creada la Secretaría de la Función Pública (SFP) derivada de la SECODAM, no obstante su papel resultó también de dominio: “responsable de organizar el sistema de control y evaluación de la gestión pública.”<sup>111</sup> Por otra parte

---

<sup>110</sup> El proceso de evaluación comenzó como tal cuando dado el contexto de crisis de 1982 que se vivió en aquellos años y no por una cuestión de visión estatal. González Gómez, Javier, “La evaluación de la Actividad Gubernamental. Premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana”, en *Políticas Públicas*, México, Editorial Colmex, pp. 156-165.

<sup>111</sup> Ibid. P. 159

las reformas hechas a la Ley General de Desarrollo Social en el 2005 y la constitución del Coneval. Para el 2008, en el sexenio de Calderón, se implementó el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) <sup>112</sup>:

[...] conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar, con independencia de otros sistemas, una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión <sup>113</sup>.

En el sexenio del presidente Peña Nieto; se mantiene a la Secretaría de la Función Pública. En el ámbito legislativo la Contaduría Mayor de Hacienda pasó a ser la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en diciembre del 2001,<sup>114</sup> y, amplió sus intervenciones con auditorías de desempeño. Se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) en el 2002, asimismo, el INEE ha ido ampliado sus facultades en la evaluación de los docentes de educación básica.

Además de las transformaciones institucionales en el poder ejecutivo como en el legislativo, no debe soslayarse la participación de la sociedad civil al exigir rendición de cuentas, transparencia gubernamental, así como mayor democratización en la toma de decisiones, en este sentido el trabajo de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social A.C.<sup>115</sup>, México Evalúa, A.C.<sup>116</sup>, Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, A. C.<sup>117</sup>, tuvieron un papel importante realizando trabajos de investigación acerca del funcionamiento eficiente de las políticas públicas de gobierno.

---

<sup>112</sup> Si bien la función pública ha tenido un papel importante, es la SHCP quien ha impulsado el SED y el Presupuesto Basado en Resultados, sea que eran Hacienda y la Función Pública las encargadas de coordinarse para la medición del desempeño de la Administración pública federal. Para más información véase en Agustín Caso Raphael, "Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el sistema de Evaluación de desempeño (SED) en México: una propuesta para entidades federativas". Capítulo II en *La evaluación de políticas públicas en México*, Editorial INAP-Colef.

<sup>113</sup> Diario Oficial de la Federación. DOF. "ACUERDO por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño". DOF. [www.normateca.gob.mx/Archivos/41\\_D\\_1566\\_31-03-2008.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/41_D_1566_31-03-2008.pdf) (Fecha de consulta 19 de noviembre de 2018).

<sup>114</sup> Aurelio Acosta Villada, La Nueva Gestión de Archivos de la Auditoría Superior de la Federación en el Marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Marzo 13 del 2008, Auditoría superior de la Federación, consultado el 26 de diciembre del 2018, ver en: <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/reuniones/2008/regional/campeche/pdf/aav.pdf>

<sup>115</sup> <http://incidesocial.org>

<sup>116</sup> <https://www.mexicoevalua.org>

<sup>117</sup> <https://imco.org.mx/conoce-imco/>



*INCIDE Social* que elaboró un indicador para “blindar” los programas sociales y que éstos no fueran utilizados con objetivos electorales; *México evalúa* realizó trabajos de seguimiento a la política de seguridad en el diseño de ésta, o del *IMCO* que trabaja varios temas de la agenda pública, pero que principalmente aporta con un índice de competitividad nacional, empero, a continuación se retoman sólo dos aspectos torales de la evaluación de políticas públicas que tienen que ver únicamente con la política de Desarrollo Social por la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (Coneval), así como el esquema del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) que también tiene funciones del control del cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestales.

### 2.2.1. Instituciones que realizan la evaluación de Política Social en México

La Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) creado en 1997 comenzó con las evaluaciones de resultados e impacto. Así en 1998, se estableció que las transferencias y subsidios a los estados debía estar normados por Reglas de Operación (en adelante ROP). No obstante, el marco normativo que institucionalizaba la evaluación de la política social estuvo listo hasta el 2007, una vez publicadas las leyes de Desarrollo Social y la de Responsabilidad Hacendaria, sobre todo, pero no únicamente, en 1999 con el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y posteriormente en el 2002 el Acuerdo de requisitos mínimos, que establecía elementos mínimos en las evaluaciones<sup>118</sup>. En el 2004 se publicó la ley General de Desarrollo Social (LGDS)<sup>119</sup>, que fundamentaba al Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la política de Desarrollo Social, la publicación

---

<sup>118</sup> Dentro de las cosas que establecía el Acuerdo en el artículo tercero: el ahorro de cada dependencia, pero también el reportar a la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Contraloría cómo iba el gasto del presupuesto de cada dependencia y establecía tiempos para hacerlo, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=752372&fecha=28/02/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=752372&fecha=28/02/2002)

<sup>119</sup> Ley de Desarrollo Social, consultar en el Diario Oficial de la Federación, recuperado el 28 de diciembre del 2018: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004)

de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)<sup>120</sup> en 2006, El Presupuesto de Egresos de la Federación (2007), Los Lineamientos Generales de Evaluación y el Plan Nacional de Evaluación componen el marco normativo que le da forma a la evaluación de la política de Desarrollo Social en México. Otro importante avance fue la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública publicada en 2002 y la Secretaría de la Función Pública en 2003.

La *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)* tiene el objetivo de: “establecer las bases para valorar el desempeño de los programas y proyectos públicos a fin de contribuir a la creación e implementación de un presupuesto basado en resultados.”<sup>121</sup> Ésta ley da paso al monitoreo del cumplimiento de los objetivos derivados del Plan Nacional de Desarrollo, enfocada a los resultados y no a los procedimientos, con ésta ley se da paso al Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) el cual: “integra indicadores, evaluaciones y metodologías para generar información continua fundamentando la toma de decisiones presupuestarias.”<sup>122</sup> Los principales puntos que fortalece son:

- Principios económicos generales para consolidar la certidumbre y estabilidad de las finanzas públicas y del proceso presupuestario;
- Vínculo entre planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y evaluación;
- Planeación estratégica con enfoque en resultados;
- Mecanismos de incentivos y sanciones para los ejecutores del gasto;
- Sistema congruente de la evaluación del desempeño y asignaciones presupuestarias con base en resultados;
- Mecanismos para evaluar la viabilidad de la inversión pública;
- Regulación relativa a los subsidios, y
- Reglas de transparencia y acceso a la información. <sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, recuperado el 18 de diciembre de 2018, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2117583&fecha=30/03/2006](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2117583&fecha=30/03/2006)

<sup>121</sup> *Idem.*

<sup>122</sup> *Idem.*

<sup>123</sup> Agustín Caso Raphael, “Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el sistema de Evaluación de desempeño (SED) en México: una propuesta para entidades federativas”. Capítulo II en *La evaluación de políticas públicas en México*, Editorial INAP-Colef.

El *Presupuesto de Egresos de la Federación (2007)*, como se menciona arriba a partir del 2007: “estableció la definición y coordinación de actividades entre las instancias responsables de la evaluación del desempeño”<sup>124</sup> Y su importancia radica en que es un instrumento buscando la mejora del gasto público con base en el presupuesto basado en resultados, por ejemplo, en el artículo 26, párrafo segundo, menciona los responsables de la evaluación de la política social, así como fechas importantes, y sobre quién emitirá los *Lineamientos* etc.<sup>125</sup>:

*Ley de Planeación*, esta ley tiene aspectos relevantes para el análisis y evaluación de programas y políticas públicas, puesto que de esta deriva el Plan Nacional de Desarrollo, acorde con el artículo 5, del cual, todos los programas presupuestarios se vinculan.

Además, el artículo 22, dice:

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados conforme a este capítulo, sin perjuicio de aquellos cuya elaboración se encuentre prevista en las leyes o que determine el Presidente de la República posteriormente.<sup>126</sup>

Es decir, que los programas elaborados al interior de la administración pública federal centralizada o no, se alinean al PND y a los programas sectoriales, institucionales o regionales. La Ley General de Desarrollo Social del 2004, establecía la Creación del Coneval en su artículo 72:

La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo

---

<sup>124</sup> *Idem*.

<sup>125</sup> Cámara de diputados, Presupuesto Federal de la Federación 2007, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2007/PEF\\_2007\\_orig\\_28dic06.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2007/PEF_2007_orig_28dic06.pdf)

<sup>126</sup> Cámara de diputados, Ley de Planeación, recuperado el 20 de enero del 2020, consultar en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)

Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.<sup>127</sup>

Así, el Coneval es creado como un órgano público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio dimensionando la pobreza a nivel federal y subnacional; es el responsable de dictar los Lineamientos Generales de Evaluación que: “deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales a los que hace referencia el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2007”<sup>128</sup>.

El Coneval, en coordinación con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, emitirá los Lineamientos para las evaluaciones, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como para la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades a más tardar el último día hábil de marzo. En cuanto a las evaluaciones, dichos Lineamientos deberán contener como mínimo los criterios para la elaboración de los términos de referencia, los requisitos mínimos de elegibilidad de los evaluadores, los diferentes tipos de evaluación, el mecanismo de pago a los evaluadores, los mecanismos para dar seguimiento a los resultados y los criterios para la evaluación de nuevos programas, entre otros.

Los *Lineamientos Generales para la Evaluación para los Programa Federales*, son diversas disposiciones que funcionan como:

[...] instrumento normativo concreto a través del cual se unificó el ejercicio de la evaluación en las dependencias y entidades de la APF”, esta evaluación de los Lineamientos Este determina los criterios para la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF, la elaboración de la matriz de indicadores, así como los tipos de evaluación, las características de los equipos de evaluadores, el seguimiento de resultados y la difusión de las evaluaciones.

---

<sup>127</sup> Primera versión de la Ley General de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Igds/LGDS\\_orig\\_20ene04.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Igds/LGDS_orig_20ene04.pdf)

<sup>128</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Memorias del CONEVAL 2006-2016, Ciudad de México: CONEVAL, 2016, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memorias-Coneval-2006-2016.pdf>

Acorde con los *Lineamientos*, los objetivos estratégicos de las dependencias federales estarán bajo la lógica del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas Sectoriales, vinculadas operativamente en con las Matriz de Indicadores de Resultados (en adelante sólo MIR) en su nivel de FIN<sup>129</sup>.

Los *Lineamientos generales* para el proceso de programación y presupuestación del ejercicio fiscal 2008; durante ese año se orientó la administración pública totalmente a los resultados; dichos Lineamientos establecían la necesidad de la elaboración, tras la respectiva Matriz de Indicadores de Resultados MIR, para cada programa que otorgaba subsidio.

El *Programa Anual de Evaluación PAE*, dicho plan es elaborado por la SHCP junto con el Coneval, el objetivo es: dar a conocer las evaluaciones a los programas federales del ejercicio fiscal que corresponda a ese año, así como su cronograma de ejecución.<sup>130</sup> En el PAE vienen los programas sujetos a evaluar en dicho año, y qué tipo de evaluación se tratará.

El PAE correspondiente al 2018, tiene como sus objetivos: determinar las evaluaciones y los tipos de evaluaciones; establecer un cronograma para la realización de las evaluaciones; vincular las evaluaciones con la ley de Presupuestación y de responsabilidad hacendaria; articular los resultados de las evaluaciones<sup>131</sup>. El PAE 2018 puede consultarse en la página del Coneval.

---

<sup>129</sup> La Matriz de Marco Lógico lleva cuatro columnas y cuatro filas, ésta está compuesta inicialmente por: nivel FIN, nivel propósito, nivel resultados, nivel actividades, nivel; mientras que en las columnas lleva metas, indicadores, medios de verificación, y supuestos, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, DF: CONEVAL, 2013. Recuperado el 22 de enero de 2019, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)

<sup>130</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Memorias del CONEVAL 2006-2016, Ciudad de México: CONEVAL, 2016, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memorias-Coneval-2006-2016.pdf>

<sup>131</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf)

### 2.3. Tipología de evaluaciones de la política social en México

La evaluación de la política pública, como se observó en el primer capítulo, ha tenido varias etapas desde su concepción, se parte de la visión positivista cuantitativa (medicinal) hasta la interpretativa cualitativa (constructivista no focalizada), no obstante, al volver operativa las evaluaciones para programas o políticas en la administración pública, a pesar de la importancia de la discusión, suele resolverse de forma práctica, para el caso de las evaluaciones hechas en México en materia de política social, suele utilizarse un método híbrido, tanto métodos cuantitativos como cualitativos (aunque también depende del tipo de evaluación).

Como ya se ha mencionado anteriormente, la política social ha sido conducida por el Poder Ejecutivo de la mano de su secretaría de Desarrollo Social/Bienestar, pero ésta es valorada por dos vías; primero por la SHCP, con relación a su desempeño, es decir, el gasto realizado en cada programa presupuestario (de lo presupuestado cuánto se ha gastado), paralelamente, la segunda vía de la evaluación de la política social<sup>132</sup> es llevada a cabo por alguna consultoría contratada por la propia secretaría bajo los Lineamientos del Coneval.

A saber, toda la política social sigue la misma ruta de evaluación, y las evaluaciones a su vez cuentan con un prediseño (observado en los Términos de Referencia) para su realización, hecho por el Coneval, a continuación, se observa dichas metodologías realizadas, así como el proceso completo del Programa de Comedores Comunitarios.

#### 2.3.1. Elementos en la evaluación de la política social

Acorde con la Ley de Desarrollo Social, hay una serie de resultados que deben contemplar los programas sociales, según el artículo 74, estos son:

---

<sup>132</sup> Aclararse debe que las Auditorías de Desempeño se centran en una comparación entre el funcionamiento establecido por la norma, suele centrarse en el análisis de la cuenta Pública pero no exclusivamente, mientras las evaluaciones tienen objetivos de mejorar el diseño, el proceso, la coherencia de la política, saber el impacto... de la política pública o programa presupuestario, para más detalle se puede consultar: Salcedo, Roberto. (2011). Evaluación de Políticas Públicas. Editorial Biblioteca Básica de Administración Pública del DF.

## Políticas públicas

[...] los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.

Así, como mencionan la ley, en sus artículos 75 y 76, los programas sociales, deberán contener indicadores de:

Artículo 75. Los indicadores de resultados que se establezcan deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Artículo 76. Los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Por otra parte, según artículo 81 del reglamento de la Ley de Desarrollo Social, las dependencias del gobierno federal deberán contar con instrumentos que permitan dar seguimiento a los programas:

Artículo 81.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas, acciones o recursos destinados al desarrollo social, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Coordinarse con el Consejo Nacional de Evaluación;
- II. Implementar un sistema de verificación y seguimiento para sus programas, acciones, fondos y recursos de desarrollo social, de acuerdo con los criterios y lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Evaluación y demás disposiciones aplicables;
- III. Cubrir el costo de las evaluaciones de los programas de desarrollo social que realicen, con cargo a sus respectivos presupuestos, y
- IV. Realizar los procedimientos para las evaluaciones externas de sus programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social a través de organismos independientes, con base en los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación.

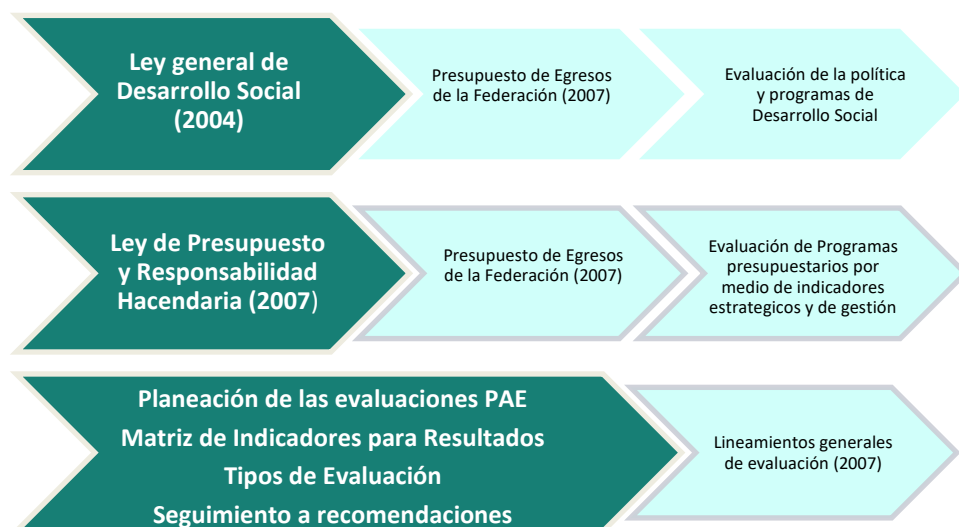
El Coneval, acorde con la Ley Federal de Desarrollo Social, en su artículo 81 menciona que:

Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los Lineamientos y criterios para la definición,

identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.<sup>133</sup>

Según el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo, las evaluaciones podrán ser llevadas a cabo por organismos independientes y dichas evaluaciones serán anuales<sup>134</sup>, el Coneval tiene una lista de evaluaciones para realizarse así como emite los “Términos de Referencia” (TdR) la lista donde se encuentran los tipos de evaluaciones que el Coneval realiza se llama:<sup>135</sup> “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” (Lineamientos Generales), bajo los cuales serán evaluados los programas (seleccionados previamente por el PAE<sup>136</sup>), a continuación se describe en qué consisten dichos Lineamientos.

**Tabla 2. Marco Normativo del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México**



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval

<sup>133</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Desarrollo Social, recuperado el 20 de febrero de 2019, consultar en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)

<sup>134</sup> Idem.

<sup>135</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales”, recuperado el 28 de febrero del 2019, consultar en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>

<sup>136</sup> página oficial del Coneval, Programa Anual de Evaluación, recuperado el 28 de febrero de 2019, consultar en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx>



Cada dependencia tiene objetivos estratégicos vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo como lo señala el artículo quinto de los “Lineamientos Generales”<sup>137</sup>, así como la metodología de la Matriz de Marco Lógico<sup>138</sup>, para la elaboración de indicadores (MIR) según el artículo noveno<sup>139</sup>, de esta manera, anualmente hay una especificación “sobre cómo se elaborará los objetivos estratégicos así como los indicadores acorde con el artículo décimo tercero”<sup>140</sup>, cada dependencia va modificando su MIR donde se visualiza el avance del logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, ésta se revisa anualmente (por la propia institución que la construye), la MIR forma parte a su vez del Sistema de Evaluación de Desempeño SED<sup>141</sup>.

En este contexto se enmarcan las evaluaciones llevadas a cabo –en este caso únicamente las competentes al desarrollo social-, acorde con el artículo décimo sexto de los Lineamientos Generales, viene una lista de evaluaciones que el Coneval realiza<sup>142</sup>:

- a. Diagnóstico de los Programas de Desarrollo Social
- b. Evaluaciones de diseño
- c. Evaluaciones de consistencia y resultados
- d. La evaluación de procesos
- e. Evaluación de impacto
- f. Evaluación específicas
- g. Evaluaciones complementarias
- h. Fichas de monitoreo y Fichas de monitoreo y evaluación

---

<sup>137</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales”, recuperado el 28 de febrero del 2019, consultar en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>

<sup>138</sup> La metodología del marco lógico es un instrumento de gestión de programas y proyectos; permite fortalecer la preparación y la ejecución de programas y proyectos. Resume los principales resultados de la preparación del programa o proyecto; permite un seguimiento gerencial de la ejecución; Facilita la evaluación de resultados e impactos: Coneval, Matriz de Indicadores y Gestión de Programas, recuperado el 18 de abril del 2019: consultar en: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eventos/Presentacion\\_cepal\\_marco\\_logico.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eventos/Presentacion_cepal_marco_logico.pdf)

<sup>139</sup> Idem.

<sup>140</sup> Idem.

<sup>141</sup> El SED es una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias se considera la información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos. Los principales componentes del SED serán un conjunto de evaluaciones a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la administración pública, en donde ambos elementos tomen como referente fundamental el beneficio y satisfacción de la sociedad. SHCP, Sistema de Evaluación de desempeño, recuperado el 17 de abril de 2019, consultar en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/DirectricesSED.html>

<sup>142</sup> Idem.

**Diagnóstico de los Programas de Desarrollo Social:** estos trabajos son llevados a cabo para aquellos programas recientemente creados, acorde con los Lineamientos Generales, estos trabajos cuentan con una determinada serie de apartados. La estructura es:

[...] definición del problema, estado del problema, evolución del problema, experiencias de atención, árbol del problema, árbol de objetivos, determinación de los objetivos del programa, aportaciones del programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, cobertura, identificación y caracterización de la población o área de enfoque potencial, identificación de la población o área de enfoque objetivo, cuantificación de la población o área de enfoque objetivo, frecuencia de actualización de la población o área de enfoque potencial y objetivo, análisis de alternativas, diseño del programa propuesto o con cambios sustanciales, modalidad del programa, diseño del programa, previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios, Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), presupuesto.<sup>143</sup>

Los Lineamientos Generales mencionan que:

Las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir dentro del proyecto del presupuesto anual o, en su caso, que justifique la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales existentes, precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento.<sup>144</sup>

El diagnóstico deberá elaborarse para la creación de nuevos programas como una justificación de los mismos, acorde con los TdR de los diagnósticos.

**Evaluaciones de diseño:** al igual que los diagnósticos, las evaluaciones de diseño se utilizan con los programas recién creados, en su primer año, es de diseño porque justamente se observa éste bajo la lógica de la metodología de la matriz del marco

---

<sup>143</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, Aspectos a considerar para la elaboración de diagnósticos de programas presupuestarios, recuperado el 23 de abril del 2019, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio\\_VQZ.SE.026.16.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.026.16.pdf)

<sup>144</sup> Idem.

lógico, ofrece información en los términos de la planeación de los programas nacionales y sectoriales.<sup>145</sup>

Asimismo, los Lineamientos Generales señalan la consideración de: “los mecanismos de elegibilidad para la selección de proyectos y/o beneficiarios así como las áreas geográficas en las que se ejecute el programa nuevo”<sup>146</sup>.

Dichas evaluaciones cuentan principalmente con un trabajo de gabinete, y la evaluación consiste en un checklist cuyos reactivos vienen dentro de los TdR. En general estos tienen que ver con una coherencia discursiva del programa.

***Evaluaciones de consistencia y resultados:*** éstas son llevadas a cabo para:

“analiza(r) la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa [...] Aunque la evaluación aporta información relevante para el proceso presupuestario, los usuarios de la evaluación, en primera instancia, son las dependencias y entidades a cargo de la operación de dichos programas”<sup>147</sup>

Se realizan a partir del segundo año de la política pública o del programa, es una evaluación con reactivos binarios, implementada desde 2007<sup>148</sup>. Las partes que contempla dicha evaluación son:

Características del Programa; Diseño; Planeación y Orientación a Resultados; Cobertura y Focalización; Operación; Percepción de la Población Atendida; Medición de Resultados; Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones; Conclusiones; Ficha técnica y; Anexos.<sup>149</sup>

Al igual que la evaluación de diseño ésta es una checklist, la diferencia radica en las variables tomadas en cuenta, ya que son diferentes.

---

<sup>145</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf)

<sup>146</sup> *Ibíd.* artículo 22

<sup>147</sup> *Ibíd.* pág. 45

<sup>148</sup> *Ibíd.* pág. 46

<sup>149</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, Términos de Referencia de Evaluación de Consistencia y Resultados, Recuperado el 27 de abril de 2019, Consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR\\_ECR.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_ECR.pdf)

### ***La evaluación de procesos:***

[...] brinda información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas [...] Permite contrastar los aspectos normativos con la operación cotidiana y los elementos contextuales, a fin de determinar si los procesos que componen y posibilitan la operación del programa son eficaces y eficientes para el logro de sus metas.<sup>150</sup>

Esta evaluación se lleva cabo a partir del tercer año de operación o implementación de la política pública, se busca sobre todo encontrar los cuellos de botella o las buenas prácticas en la operación de la política pública, se coteja los elementos institucionales como los objetivos del programa o política, las metas, insumos, acciones, actores, etc.<sup>151</sup>, con las inercias organizacionales, para poder identificar mejor dichas inercias es posible usar entrevistas a profundidad, semiestructuradas, etc.

***Las evaluaciones de impacto:*** este tipo de evaluaciones observa la efectividad de la implementación de una determinada política pública o programa:

[...] encontrar evidencia sobre el nivel de efectividad de las políticas públicas para atender las problemáticas sociales por las que fueron creadas (...)Éstas permiten medir, a través de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios/as si el programa no hubiera existido.<sup>152</sup>

Para poderse llevar a cabo dichas evaluaciones de impacto, el Coneval debe tomar en cuenta los siguientes requisitos de *evaluabilidad*<sup>153</sup>:

---

<sup>150</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018, ... op. cit. p. 47

<sup>151</sup> Idem.

<sup>152</sup> Ibid. p. 47

<sup>153</sup> Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, Coneval, Términos de Referencia para las Evaluaciones de Procesos, recuperado el 4 de febrero del 2019, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR\\_Procesos.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Procesos.pdf)

- Antecedentes del programa. Descripción del origen del programa, el diagnóstico considerado y la definición del problema que pretende solucionar. También debe describirse el tipo de beneficio que el programa otorga y cuáles han sido sus variantes a lo largo del tiempo.
- Diseño de la intervención. Descripción del área de atención del programa, la población objetivo, la cobertura, los mecanismos de focalización, los beneficiarios/as directos y los tipos de apoyos.
- Objetivos de la evaluación. Descripción de las razones para la evaluación de impacto; además, deben definirse los objetivos generales y específicos de la evaluación.
- Fuentes de información disponibles. Descripción del tipo de información con que se cuenta sobre beneficiarios/as y no beneficiarios/as antes de la implementación del programa, durante su aplicación o al finalizar. Esta información es fundamental para llevar a cabo la evaluación.
- Metodología aplicable. Descripción de la metodología aplicable a la evaluación que permita la construcción del grupo de control y la estimación del impacto del programa (cuantitativa, cualitativa, o ambas).

Las evaluaciones de impacto acorde con el: “Guión del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto”<sup>154</sup> pueden ser experimentales o cuasi-experimentales, es decir, aplicaciones como la de “diferencia en diferencias” y “regresiones discontinuas” pueden usarse en este tipo de trabajos.

**Las evaluaciones específicas de Desempeño** están divididas en cinco rubros acorde con los TdR: Resultados finales de los programas, Productos, Identificar el indicador sectorial, Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM<sup>155</sup>), y, Cobertura del Programa<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, Coneval. Guión del análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto. Recuperado el 26 de abril de 2019, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES\\_PROGRAMAS\\_POLITIC\\_AS\\_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion\\_analisis\\_de\\_factibilidad.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITIC_AS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf)

<sup>155</sup> Son los compromisos que asumen las dependencias y entidades para introducir **mejoras** a una política pública o a un Programa presupuestario, con base en los hallazgos sobre debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en una evaluación externa, recuperado el 20 de mayo de 2020, consultar en [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx)

<sup>156</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. Recuperado el 27 de abril de 2019. Consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Modelo\\_TDR\\_EED\\_2014\\_2015.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Modelo_TDR_EED_2014_2015.pdf)

Para el primer punto deberá seleccionarse de las evaluaciones previamente realizadas, los cinco mejores indicadores explicando los resultados del programa sacados de la MIR. Para la variante de Productos igualmente se seleccionan cinco indicadores de componentes de la MIR. Para la identificar el indicador sectorial se selecciona al indicador que logra los objetivos del programa. Para el cuarto apartado es un seguimiento a los ASM. Por último, para la cobertura se realiza con base en lo señalado por el programa mismo.

**Las evaluaciones complementarias:** son evaluaciones extras a las señaladas en el PAE, de acuerdo con la conveniencia que decida la dependencia (de ser necesario).<sup>157</sup> La página del Coneval establece:

[...] son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

Cabe señalar que las dependencias y entidades que tengan previsto realizar una evaluación complementaria, deben enviar al CONEVAL la propuesta de términos de referencia con el fin de que este organismo emita una opinión sobre la misma.<sup>158</sup>

Otros documentos utilizados son la Ficha de monitoreo y la Ficha de monitoreo y evaluación. La primera es:

[...] es un instrumento de monitoreo que sintetiza de manera estructurada y homogénea, en sólo una hoja, información clave de todos los programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal.

Contiene datos y análisis puntuales sobre los resultados, la cobertura y la vinculación de los programas y acciones con el sector al que pertenecen, con la finalidad de mostrar el avance en la atención de la problemática social que atienden.

---

<sup>157</sup> *Ibíd.* pág. 50

<sup>158</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. Página Oficial del Coneval. Recuperado el 28 de abril de 2019. Consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion\\_Complementaria.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Complementaria.aspx)

La Ficha se elabora teniendo como principal insumo la información pública entregada por los servidores públicos adscritos a las unidades responsables que operan los programas y acciones, o bien por las unidades de evaluación de las entidades o dependencias.<sup>159</sup>

**Las Fichas de monitoreo y evaluación son:**

Normatividad actual aplicable; Informes Trimestrales correspondientes al ejercicio fiscal evaluado; Informes de Evaluaciones Externas; Informes Ejecutivos de la EED de años anteriores; En el caso que aplique; Definición, cuantificación y justificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida del ejercicio fiscal evaluado; Justificación del avance de indicadores respecto a sus metas; Plantilla de Población Atendida (PPA) del ejercicio fiscal evaluado; Plantilla de Población Atendida (PPA) en Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre del ejercicio fiscal evaluado; Cuantificación de la cobertura de 2008 al año fiscal evaluado; Alineación con el Objetivo Sectorial (2013-2018); Consideraciones sobre la evolución del presupuesto (2008-al año fiscal evaluado); Avances del programa en el año en curso evaluado; Aspectos Susceptibles de Mejora (abril del ejercicio fiscal en curso); Avance en los Aspectos Susceptibles de Mejora (marzo del ejercicio fiscal en curso o los más recientes).<sup>160</sup>

**Otros documentos necesarios serían:**

a) Ficha de monitoreo y evaluación anterior al ejercicio fiscal evaluado(en caso de que aplique) b) Ficha de monitoreo 2012-2013 (en caso de que aplique) c) Presupuesto ejercido por estado y municipio 2008-al año fiscal evaluado d) Matriz de Indicadores para Resultados correspondiente al ejercicio fiscal evaluado e) Documentos normativos del año fiscal evaluado f) Cambios relevantes en la normatividad del programa o acción en el ejercicio fiscal evaluado g) Fichas técnicas de indicadores de por lo menos dos anteriores al año fiscal evaluado h) Programa Sectorial 2013-2018 i) Programa Anual de Trabajo (PAT).<sup>161</sup>

Las evaluaciones específicas son: “aquellas que se realizan con trabajo de gabinete y/o de campo”<sup>162</sup>, y no están dentro contemplados dentro de los Lineamientos.

---

<sup>159</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. Ficha de monitoreo y evaluación. Criterios de elaboración. Recuperado el 24 de abril del 2019. Consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Criterios\\_elaboracion\\_FMyE.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Criterios_elaboracion_FMyE.pdf)

<sup>160</sup> Idem.

<sup>161</sup> Idem.

<sup>162</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. Página Oficial del Coneval. Recuperado el 22 de abril del 2019. Consultar en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Index-Evaluaciones-Especificas.aspx>

**Tabla 3. Jerarquía normativa de la evaluación de la política social en México**



Fuente: Elaboración propia

## **2.4. Términos de Referencia de la evaluación de la implementación de la política social en México**

A continuación, se detallan los términos de Referencia de las evaluaciones más importantes, y con mayor profundidad los TdR de procesos.

### **2.4.1. Términos de Referencia de evaluaciones. Diseño; Consistencia y Resultados; e impacto**

Para las evaluaciones de diseño, los TdR establecen: 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. Y contiene apartados que acompañan sus objetivos, por ejemplo, tendrá que desarrollarse un apartado de la justificación del diseño de la política pública/programa presupuestario en cuestión<sup>163</sup>.

Acorde con los TdR de estas evaluaciones, la estructura está compuesta por los siguientes apartados:

- Justificación de la creación y del diseño del programa
- Contribución a las metas y objetivos 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
- Complementariedades y coincidencias con otros programas federales
- Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones
- Conclusiones
- Ficha técnica
- Anexos

Establece los anexos que deberán entregarse, y los plazos, también solicita trabajo de gabinete y de campo.

Los Terminos de Referencia de Evaluaciones de Consistencia y Resultados también solicitan el mapeo a partir del Modelo General de Procesos, sus objetivos son: analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales; identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados; examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado; analizar los principales procesos establecidos en las

---

<sup>163</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, Términos de Referencia de Evaluación de Diseño. Recuperado el 27 de abril de 2019, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones\\_Disenio.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx)

Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas; identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados; y examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

Los documentos que deberán entregarse de parte de la instancia evaluadora, son<sup>164</sup>:

- Características del Programa
- Diseño
- Planeación y Orientación a Resultados
- Cobertura y Focalización
- Operación
- Percepción de la Población Atendida
- Medición de Resultados
- Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones
- Conclusiones
- Ficha técnica
- Anexos

Guión del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto

El guión tiene la siguiente estructura:

- Antecedentes del programa
- Diseño de la intervención
- Objetivos de la evaluación
- Información disponible y fuentes
- Metodología aplicable

---

<sup>164</sup> Términos de Referencia de las evaluaciones de Consistencia y Resultados, recuperado el 20 de mayo de 20202, consultar en:  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion\\_consistencia\\_resultados.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx)

Las metodologías aplicables<sup>165</sup> que solicita el Coneval para cada evaluación, son:

Experimentos Naturales. Este tipo de método busca encontrar grupos de comparación que posean las propiedades de un grupo de control de un experimento social. Estos experimentos surgen de cambios institucionales, legales, sociales o naturales exógenos que implican la aplicación de una intervención a un grupo y no a otro.

Métodos de comparaciones apareadas (Matching methods). Este método es de utilidad cuando no se cuenta con un grupo de control. En éste se aparea participantes y no participantes de un programa con las mismas características observables. Un supuesto básico es que no hay sesgo de selección por factores no observables.

Métodos instrumentales. El método de variables instrumentales trata de resolver el problema de sesgo de selección a través de técnicas econométricas que limpian la correlación que existe entre la variable de tratamiento y el término de error en una regresión. El estimador que se obtiene es de carácter local, es decir, que calcula el efecto solo para aquellos que cambian su conducta con el instrumento.

Regresión discontinua. Este método utiliza la discontinuidad en la regla de asignación del tratamiento para evaluar el impacto. Sin embargo, este estimador solo es local, es decir, que mide el impacto de los individuos que se encuentran en los alrededores de la línea de corte de la regla de asignación del tratamiento.

Diferencias en Diferencias. Este método utiliza datos de encuestas longitudinales y permite comparar el cambio en la variable de interés en el grupo de tratamiento con el cambio en el grupo de control. El método supone que las tendencias de la variable de interés son parecidas para ambos grupos y requiere de 3 puntos en el tiempo (dos mediciones pre-intervención y una post- intervención).

Todos los métodos vienen referidos en el guión de evaluación de impacto, todos ellos son mediante uso de instrumentos estadísticos, en resumen, buscan causalidad

---

<sup>165</sup> Evaluaciones de impacto, recuperado el 20 de mayo del 2020, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion\\_Impacto.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx)

directa entre una variable *a* y otra *b*, donde, sin presencia de *a*, *b* no muestra cambio, para ello, todos estos modelos usan muestras.

#### 2.4.2. Términos de Referencia de evaluaciones de procesos

Los *Términos de Referencia* de evaluación son emitidos por el Coneval y sirven como homologadores de los diferentes tipos de evaluaciones establecidas en los *Lineamientos Generales para la Evaluación para los Programa Federales*, en este caso las diferentes evaluaciones en el país ya tienen un diseño preestablecido de análisis, así como recomendaciones de abordajes de campo y de escritorio, para todos los casos se usa el *modelo general de procesos* (ilustrado en la tabla 4). Aunque, las metodologías sí varían por razones evidentes, en este trabajo, se explica a detalle los TdR de la evaluación de procesos únicamente.

El objetivo general de las evaluaciones de procesos en materia de desarrollo social señalado en los TdR es:

“Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del Programa que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del Programa. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras”<sup>166</sup>

El Coneval emite TdR para llevar a cabo los diferentes tipos de evaluaciones mencionadas arriba y, homogeneizarlas, en este caso, las evaluaciones sobre el proceso de los programas de desarrollo social, es decir, sobre la gestión operativa que la autoridad está obligada a realizar, hay elementos mínimos delimitados, sobre el diseño de la evaluación.

Se observa que para el caso de la evaluación de procesos la estructura de los TdR es:

---

<sup>166</sup> Ibid pp. 5-9

[...]el objetivo general, los objetivos específicos, los alcances, una descripción específica del servicio, perfil del coordinador de la evaluación, productos y plazos de entrega, responsabilidad y compromiso del proveedor, punto de reunión, mecanismos de administración, verificación y aceptación del servicio y, condiciones generales.<sup>167</sup>

Así como una descripción amplia del contenido que deberá cumplir la evaluación: descripción del programa, diseño metodológico y estrategia de trabajo de campo, análisis de gabinete, análisis cualitativo, análisis cuantitativo, trabajo de campo, descripción del proceso, hallazgos y resultados y principales recomendaciones y conclusiones.

Es decir, dicha evaluación busca analizar la gestión al interior de los programas federales para que cumplan con sus objetivos fijados, para esto los TdR también establecen una descripción amplia de cómo realizarlas, dentro de los aspectos fundamentales fijados normativamente en la realización de las evaluaciones de procesos esta: prefija el diseño metodológico, brinda Lineamientos de cómo realizar el análisis cualitativo y cuantitativo, así como el trabajo de gabinete y de campo.

El apartado de “Diseño metodológico” de los TdR establece a las evaluaciones como trabajos de carácter cualitativo, mediante estrategias analíticas busca establecer y explicar las interacciones siendo la condición de posibilidad de éxito en la gestión del programa<sup>168</sup>, se pretende con ello comprender a profundidad los procesos sociales, las dinámicas y estructuras. Dicho apartado ha establecido los trabajos viables de ser tanto estudios de caso como multicasos, además menciona que:

La evaluación de procesos deberá describir en detalle el proceso general del Programa con base en la normatividad aplicable y con los hallazgos del trabajo de campo. En este sentido, la Evaluación de Procesos del Programa implicará la realización de análisis de gabinete y trabajo en campo mediante el análisis cualitativo de los procesos en la práctica.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, Coneval, Guión del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto, recuperado el 28 de febrero de 2019: [consultar en; https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES\\_PROGRAMAS\\_POLITICAS\\_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion\\_analisis\\_de\\_factibilidad.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf)

<sup>168</sup> Idem..

<sup>169</sup> *Ibíd.* pág. 15

A saber, acorde con los TdR se limita el análisis posible a realizarse para las evaluaciones.

Con relación al trabajo de gabinete y al trabajo de campo,<sup>170</sup> menciona que deberá estar enmarcado en la normatividad, así como la información suficiente para el mapeo del proceso general de implementación del programa o política pública<sup>171</sup>, además se solicita considerarse en dichas evaluaciones: diagnósticos previos del programa a evaluarse, Matriz de Indicadores para Resultados (del ejercicio fiscal a ser evaluado), sistemas de información, evaluaciones del programa, documentos del programa institucionales, documentos asociados al diseño y estrategias de integración de los beneficiarios.<sup>172</sup> Para el trabajo de campo se señala la elaboración de una muestra analítica con base en la información previamente recabada, así como una agenda de las actividades a realizarse, la información recogida deberá contar con el consentimiento informado de los actores, y por último, una bitácora.

Para el trabajo cualitativo y cuantitativo<sup>173</sup> se señalan las herramientas para recoger la información, se mencionan: entrevistas a profundidad, semiestructuradas, grupos focales, etc., con relación a la parte cuantitativa se señala que de preferencia usarse encuestas en línea.

Posteriormente viene un apartado donde se detalla el modelo general de los procesos del Coneval identificado ya, agrega que la evaluación deberá contener una explicación a profundidad de cada proceso llevado a cabo para cada programa así como agrega una lista de información deberá incorporar el informe final:

- Descripción detallada de las actividades, los componentes y los actores que integran el desarrollo del proceso.
- Determinar los límites del proceso y su articulación con otros.
- Insumos y recursos: determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso.
  - Tiempo: ¿el tiempo en que se realiza el proceso es el adecuado y acorde a lo planificado?

---

<sup>170</sup> *Ibíd.* pp. 12-14

<sup>171</sup> *Ibíd.* pág. 15

<sup>172</sup> *Idem.*

<sup>173</sup> *Idem.*

- Personal: ¿el personal es suficiente, tiene el perfil y cuenta con la capacitación para realizar sus funciones?
- Recursos financieros: ¿los recursos financieros son suficientes para la operación del proceso?
- Infraestructura: ¿se cuenta con la infraestructura o capacidad instalada suficiente para llevar a cabo el proceso?
- Productos: ¿los productos del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente?
- Sistemas de información: ¿Los sistemas de información en las distintas etapas del Programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores
- Coordinación: ¿la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso?
- Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.
- Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso.
- La existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa. <sup>174</sup>

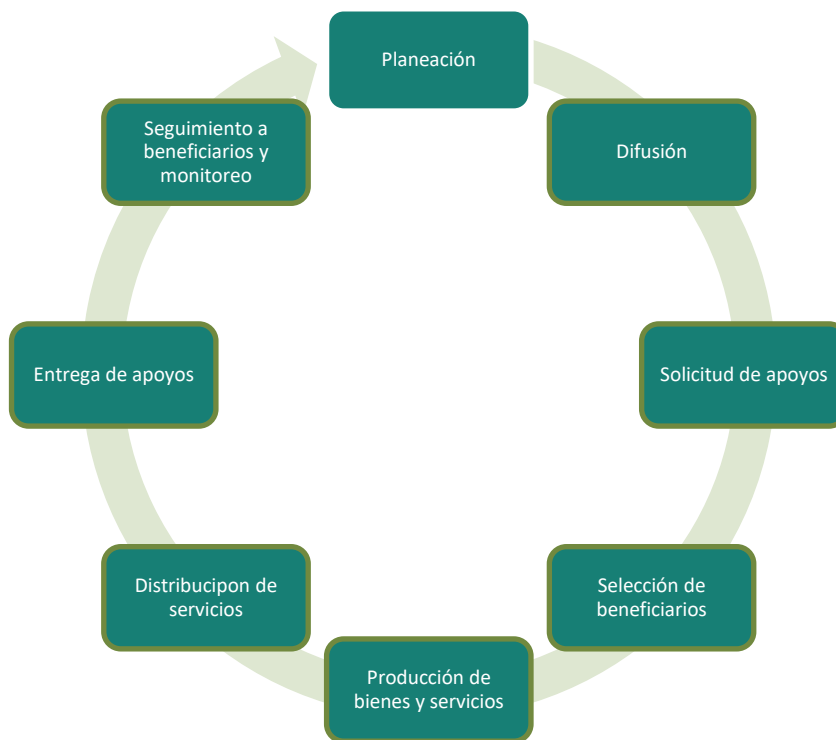
Los TdR también establecen un modelo general del proceso señalado no siempre es coincidente con los procesos de los programas evaluados, por lo que el equipo evaluador deberá realizar un cotejo a dicho proceso, así como los flujogramas<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> Ibid. pp 16-17

<sup>175</sup> Idem.

**Tabla 4. Modelo general del proceso**



Fuente: Términos de referencia, Coneval, 2017

**Imagen 1. Matriz de Indicadores de Resultados, MIR**

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componente				
Actividad				

Fuente: elaboración propia a partir de la MIR de Coneval<sup>176</sup>

<sup>176</sup> La MIR es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa, Consultar: <https://www.coneval.org.mx/>



### **Capítulo 3. El Programa de Comedores Comunitarios**

El actual capítulo aborda la descripción del PCC en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH). Para ello, primero, se detalla brevemente el antecedente inmediato a nivel local, los comedores comunitarios en la Ciudad de México; posteriormente se aborda la descripción de, en qué consistió el CNcH y el decreto que lo sustenta; se analizan los Lineamientos y Reglas de Operación del programa de comedores comunitarios, su funcionamiento así como el presupuesto del programa anual, para finalizar con un apartado de numeralia de los Comedores Comunitarios en el país, pero con especial atención en el municipio de Naucalpan en el Estado de México.

#### **3.1. Antecedentes del Programa de Comedores Comunitarios**

Los Comedores Comunitarios en el país tienen como antecedente inmediato, los comedores de la ciudad de México implementados desde 2009, éstos fueron una respuesta a la crisis mundial del 2008, e impulsados en la administración de Miguel Mancera, durante el 2016 hubo una modificación importante con los bancos de alimentos y ayuda que la industria de la alimentación brindaba, como lo señala claramente la evaluación interna del programa llevada a cabo durante el 2017:

El Programa Comedores Comunitarios no ha sufrido cambios en su estructura desde su creación, incluso ha mantenido el precio de \$10.00 pesos a pesar de la inflación y el incremento en el precio de los alimentos. Sin embargo ha evolucionado en aspectos de la mejora en su operación, por ejemplo, donaciones alimenticias a través de bancos de alimentos y empresas de la industria alimentaria. Así mismo, se han incorporado capacitaciones para el manejo de alimentos e inocuidad de los mismos, además de temas de funcionalidad de alimentos y nutrición, lo cual dio como producto el Recetario Saludable, en donde se balancearon y mejoraron dietética y nutricionalmente los menús más representativos de los Comedores Comunitarios<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> Consultar la página de la Secretaría de Desarrollo social de la Ciudad de México, SIDESO, recuperado el 23 de enero de 2019, consultar en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tZKaDJJ1XGAJ:www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/evaluaciones/secretarias/sds/03%2520EVALUACION%2520COMEDORES%2520COMUNITARIOS.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx&client=opera>

El programa tiene cobertura en todas las alcaldías, acorde con datos del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la CDMX, *Evalúa CDMX*, en 2016 había 246 comedores, el costo de cada ración era de diez pesos y no ha incrementado desde su implementación en 2009<sup>178</sup>. El programa cuenta con Reglas de Operación, y en 2009 se publicó una ley que regula todo el sistema de alimentación: “Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal”<sup>179</sup>. Esta ley regula el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, publicada en 2009, así, en 2017 se publica la “Ley de Comedores Sociales”<sup>180</sup> en la Ciudad de México.

Es decir, cuando el programa nivel federal es implementado ya había una experiencia previa en el país a nivel local como ejemplo.

### 3.2. Marco regulador del Programa de Comedores Comunitarios

El PCC se creó derivado el Programa Nacional Contra el Hambre, 2013-2018 PNcH, por lo tanto, parte de la operación está normada por el “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre” publicado el 1 de enero del 2013 en el Diario Oficial de la Federación<sup>181</sup>, por esto se hace una breve explicación sobre dicho sistema.

Hay tres documentos bases que sostenían el PCC a lo largo de su operación, estos son los documentos normativo-prescriptivos de las pautas del PCC para realizarse, el primero: los “Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités

---

<sup>178</sup> *Idem.*

<sup>179</sup> Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, recuperado el 23 de enero de 2019, consultar en: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/Septiembre09\\_17\\_677.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/Septiembre09_17_677.pdf)

<sup>180</sup> Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, recuperado el 23 de enero de 2019, consultar en: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/a783abf17e18a354e012802d889f9ca7.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/a783abf17e18a354e012802d889f9ca7.pdf)

<sup>181</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se establece el Sistema Nacional Contra el Hambre, recuperado el 25 de enero del 2019, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013)

Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre”<sup>182</sup> publicados el 4 de julio del 2013, reglamentaron el funcionamiento de los Comedores así como los órganos internos del programa; el segundo son: “Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre”<sup>183</sup> que establecen la operación –principalmente- de los comedores con las instituciones de la administración pública de forma anual, y finalmente; las Reglas de Operación<sup>184</sup> que sustituyeron los documentos anteriores. Ambos Lineamientos fueron publicados desde el 2013 y normaron el funcionamiento de los comedores hasta finales del 2017, en ese año las Reglas de Operación ROP fueron publicadas para el año fiscal del 2018.

### 3.2.1. El Sistema Nacional contra el Hambre

La estrategia de la CNcH consistió en coordinar varias dependencias y programas existentes, bajo el esquema ya conocido de un “*sistema nacional*”, éste, tiene relación con todos los programas enmarcados en la CNcH en el sentido que los comités comunitarios como el modelo de organización más cercano a la ciudadanía, era el eje de ésta el cual permitía aterrizar los programas en los diferentes municipios.

El sistema funcionaba siguiendo el: “*Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*” tenía como objetivos, en su artículo segundo:

Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;

Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;

---

<sup>182</sup>Diario Oficial de la Federación, Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre, recuperado el 25 de enero del 2019, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013)

<sup>183</sup> Normateca de la Secretaría de Bienestar, Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre, recuperados el 27 de enero del 2019, consultar en: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Historicas\\_2018](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Historicas_2018)

<sup>184</sup> Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios, recuperado el 13 de enero del 2019, consultar en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017)

## Políticas públicas

Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;

Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y

Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.<sup>185</sup>

Para ello fijaba como población inicial objetivo 400 municipios según el artículo tercero de dicho decreto<sup>186</sup>, y dicho sistema estaría compuesto, acorde con el artículo quinto, por los siguientes órganos:

Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre;

Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios;

Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, y

Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.<sup>187</sup>

La Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) estaba compuesta, acorde con el artículo sexto, por:

Secretaría de Desarrollo Social, quien la presidirá;

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de Relaciones Exteriores;

Secretaría de la Defensa Nacional;

Secretaría de Marina;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Secretaría de Energía;

Secretaría de Economía;

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

Secretaría de Educación Pública;

---

<sup>185</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se establece el Sistema Nacional Contra el Hambre, recuperado el 25 de enero del 2019, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013)

<sup>186</sup> *Idem.*

<sup>187</sup> *Idem.*

## Políticas públicas

Secretaría de Salud;  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social;  
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;  
Secretaría de Turismo;  
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;  
Instituto Nacional de las Mujeres, y  
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.<sup>188</sup>

Acorde con el artículo sexto, dicha comisión sesionaba una vez al menos cada tres meses, su toma de decisiones era por mayoría de votos.<sup>189</sup> Dentro de sus funciones, eran las de ajustar los objetivos de los programas de la CNcH, así como focalización y cobertura de los programas, y la coordinación de los mismos.

En el caso de los “Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios”, se realizaban en conjunto con los diferentes órdenes de gobierno, y la Sedesol fungía como intermediaría acorde con los artículos sexto, séptimo y octavo del *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*.<sup>190</sup>

El Consejo Nacional era un órgano “incluyente” según el artículo décimo, que buscaba integrar a los sectores público, privado y social,<sup>191</sup> estaba conformado por:

El Secretario de Desarrollo Social, quien lo presidirá  
Representantes de organizaciones de los sectores social y privado;  
Representantes de instituciones académicas, y  
Representantes de organismos e instituciones internacionales.<sup>192</sup>

Y de acuerdo con los artículos décimo primero, décimo segundo, y décimo tercero del *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*<sup>193</sup> era la Sedesol la encargada de formar Comités Comunitarios integrados por los beneficiarios, el papel de los beneficiarios sería no sólo de la instrumentación

---

<sup>188</sup> *Idem.*

<sup>189</sup> *Idem.*

<sup>190</sup> *Idem.*

<sup>191</sup> *Idem.*

<sup>192</sup> *Idem.*

<sup>193</sup> *Idem.*

de los programas y su implementación sino también de transparencia; la Sedesol establecía los Lineamientos del funcionamiento del Consejo, así como de los Comités Comunitarios y, era la encargada de generar vinculaciones con organismos o instituciones internacionales para mejorar el funcionamiento del programa.

### 3.2.2. El Programa de Comedores Comunitarios: Lineamientos de Operación

Como se menciona arriba, el PCC tuvo Lineamientos desde su creación hasta el 2017, para el año fiscal del 2018 se publicaron Reglas de Operación en el Diario Oficial, este apartado revisa comparativamente los principales componentes del programa desde el 2013 hasta el 2017: objetivo, objetivos específicos, población objetivo-cobertura, montos de apoyo, órganos de gestión y sus facultades.

Relacionado a los Objetivos Generales puede observarse desde el 2013 hasta el 2017 es: *Ayudar a contribuir a mejorar la alimentación y nutrición*, pero es a partir del año 2015 cuando se comenzaba a observar al programa bajo los derechos sociales, y con una mejor definición del objetivo, puesto que, como se sabe bien, el objetivo a alcanzarse siempre es único en el diseño<sup>194</sup> de los programas, ver el cuadro 1:

**Cuadro 4. Comparativo del objetivo general de los Lineamientos específicos del Programa de Comedores Comunitarios 2013-2017<sup>195</sup>**

Año	Objetivo general
2013	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

<sup>194</sup> Para más información sobre la metodología del marco lógico, revisar: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados. Recuperado el 20 de enero del 2020, consultar en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia\\_MIR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf)

<sup>195</sup> Normateca de la Secretaría de Bienestar, Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre, recuperados el 27 de enero del 2019, consultar en: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2014/Lineamientos\\_Programa\\_Comedores\\_Comunitarios\\_Guerrero\\_24012014.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2014/Lineamientos_Programa_Comedores_Comunitarios_Guerrero_24012014.pdf)  
[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2015/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios\\_18092015.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2015/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_18092015.pdf)  
[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2015/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios\\_23122015.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2015/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_23122015.pdf)  
[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios\\_2016.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_2016.pdf)  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469291&fecha=18/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469291&fecha=18/01/2017)

Año	Objetivo general
	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.
2014	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.
2015	Contribuir a 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 mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios.
2016	Contribuir a 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 mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios
2017	Contribuir a 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 mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios

Fuente: elaboración propia a partir de los "Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la Sedesol" en el periodo 2013-2017.

Con relación a los objetivos específicos es notable ver desde el 2015 cómo éstos se vuelven medibles tomando como base la extensión territorial mientras que en los primeros años basaba su medición en número de personas: de área de enfoque a población objetivo; en orientar la alimentación a una mejor nutrición, y a la inclusión social, es decir, para términos de medición luego de 2015 se hacen más concretos los objetivos específicos, esto tiene sentido si como se observará más adelante, la cobertura del programa se amplía exponencialmente:

### **Cuadro 5. Comparativo de objetivos específicos del Programa de Comedores Comunitarios 2013-2017**

Año	Objetivos específicos
2013	<p>Mejorar la situación nutricional de 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 determine el Comité Comunitario por su condición de pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación (en adelante, Población Atendida o Población Objetivo) mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios.</p> <p>Promover la inclusión social de la Población Atendida por los Comedores, a través de acciones integrales que involucren a las familias y a la comunidad, para avanzar en dinámicas sociales incluyentes que permitan aportar a la transformación positiva de su entorno.</p> <p>Impulsar acciones de orientación nutricional entre la Población Atendida</p>
2014	<p>Mejorar la situación nutricional de 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 determine el Comité Comunitario por su condición de pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios.</p> <p>Promover la inclusión social de la Población Atendida por los Comedores, a través de acciones integrales que involucren a las familias y a la comunidad, para avanzar en dinámicas sociales incluyentes que permitan aportar a la transformación positiva de su entorno.</p> <p>Impulsar acciones de orientación nutricional entre la Población Atendida de los Comedores, que sustente el desarrollo de una cultura alimentaria nutricional.</p>
2015	<p>Incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en Zonas de Atención Prioritaria (en adelante ZAP) mediante la instalación y operación de Comedores constituidos a través de la participación social.</p>
2016	<p>Incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en Zonas de Atención Prioritaria mediante la instalación y operación de Comedores constituidos a través de la participación social.</p>



Año	Objetivos específicos
2017	Incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en ZAP, así como en polígonos de atención que determine la Secretaría de Desarrollo Social, mediante la instalación y operación de Comedores constituidos a través de la participación social.

Fuente: elaboración propia a partir de los "Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la Sedesol" en el periodo 2013-2017.

La cobertura del PCC es definida originalmente a únicamente 27 municipios del país, para pasar a una cobertura nacional, esto debido a que los programas que cumplen derechos son progresivos:

### **Cuadro 6. Cobertura del Programa de Comedores Comunitarios 2013-2017**

Año	Cobertura
2013	El Programa se desarrollará, en una primera etapa, en las localidades de los 27 municipios del Estado de Guerrero conforme a la relación que se detalla en el Anexo 1, a partir de la decisión expresa de las comunidades, organizadas en Comités Comunitarios para la aceptación de los Comedores Comunitarios, la elección de una Comisión de Alimentación dentro del Comité a través de la Asamblea General, la asignación del espacio físico para la instalación del Comedor, y la definición de las formas de participación y cooperación, entre otros aspectos.
2014	El Programa se desarrollará, en los municipios seleccionados para la Cruzada contra el Hambre y los que determine el Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre; a partir de la decisión expresa de las comunidades, organizadas en Comités Comunitarios para la aceptación de los Comedores Comunitarios, la elección de una Comisión de Alimentación dentro del Comité a través de la Asamblea General, la asignación del espacio físico para la instalación del Comedor, y la definición de las formas de participación y cooperación, entre otros aspectos.
2015	El Programa tendrá cobertura nacional.
2016	El Programa tendrá cobertura nacional.
2017	El Programa tendrá cobertura nacional.

Fuente: elaboración propia a partir de los "Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la Sedesol" en el periodo 2013-2017.

Con relación a la Población objetivo comienza a delimitarse con mayor cuidado a partir del 2015, por ejemplo, en los primeros años se señalan las características de la población objetivo, mientras que posteriormente se señalan AGEB's<sup>196</sup> y ZAP's<sup>197</sup> para definir la población objetivo como lo solicita la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 29:

### **Cuadro 7. Población objetivo del Programa de Comedores Comunitarios 2013-2017**

Año	Población Objetivo
2013	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, que se constituirá como la Población Atendida. Lo anterior no excluye a los beneficiarios atendidos por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y por el Programa Apoyo Alimentario, al no ser Programas en los que pueda presentarse la duplicidad de apoyos, sino más bien un mecanismo de sinergia para el desarrollo de capacidades vinculadas al acceso a la alimentación y a los objetivos I y II señalados en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre.
2014	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, que se constituirá como la Población Atendida. Lo anterior no excluye a los beneficiarios atendidos por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y por el Programa

<sup>196</sup> Una AGEB urbana es un área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera, y sólo son asignadas al interior de las zonas urbanas que son aquellas con población mayor o igual a 2,500 habitantes y en las cabeceras municipales. Los GRS estimados para las AGEB son Alto, Medio y Bajo, distribuyéndose entre esos grados a 51,034 AGEB de todo el país, de acuerdo a la información disponible del Censo de Población y Vivienda 2010. Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, Coneval, página oficial, recuperado el 27 de enero de 2019, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago\\_social\\_AGEB\\_2010.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx)

<sup>197</sup> Las Zonas de Atención Prioritaria, son áreas geográficas con índices altos de pobreza, están normadas por la Ley de Desarrollo Social en su artículo 29. Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, Coneval, página oficial, recuperado el 27 de enero de 2019, consultar en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Criterios-ZAP.aspx> .

Año	Población Objetivo
	Apoyo Alimentario, al no ser Programas en los que pueda presentarse la duplicidad de apoyos, sino más bien, es un mecanismo de sinergia para el desarrollo de capacidades vinculadas al acceso a la alimentación y a los objetivos I y II señalados en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre.
2015	La población objetivo es el subconjunto de la población potencial urbana y rural que cumple los siguientes criterios: a) En el sector urbano: AGEB con más de 300 habitantes que forman parte de las ZAP urbanas. b) En el sector rural: Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales.
2016	La población objetivo es el subconjunto de la población potencial urbana y rural que cumple los siguientes criterios: a) En el sector urbano: AGEB con más de 300 habitantes que forman parte de las ZAP urbanas. b) En el sector rural: Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales.
2017	La población objetivo se clasifica de acuerdo a su ubicación geográfica y son aquellos territorios urbanos y rurales que cumplen los siguientes criterios:  <b>En el sector urbano:</b> AGEB con más de 300 habitantes que forman parte de las ZAP urbanas.  <b>En el sector rural:</b> Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales

Fuente: elaboración propia a partir de los "Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la Sedesol" en el periodo 2013-2017.

Con relación a los montos establecidos de acuerdo con los Lineamientos del PCC no varían mucho, en primer lugar, hay un monto que se entregaba una primera vez utilizado en la instalación del comedor, posterior, un apoyo mensual usado para reabastecer, los montos iniciales fueron de 126 000 pesos y termina en 150 000; para el reabasto, en el 2013 se estableció en 72 000 y en 2017, de 61 000:<sup>198</sup>

<sup>198</sup> Normateca de la Secretaría de Bienestar, Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre, recuperados el 27 de enero del 2019, consultar en: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2014/Lineamientos\\_Programa\\_Comedores\\_Comunitarios\\_Guerrero\\_24012014.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2014/Lineamientos_Programa_Comedores_Comunitarios_Guerrero_24012014.pdf)  
[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2015/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios\\_18092015.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2015/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_18092015.pdf)

**Cuadro 8. Montos de apoyo del Programa de Comedores Comunitarios 2013-2017**

Año	Monto de apoyo
2013	<p>Por única vez, un monto por comedor de hasta \$130,568 o de hasta \$126,408 para la instalación y equipamiento del mismo, si es comedor rústico, o semi-industrial, respectivamente.</p> <p>Un monto mensual de abasto por comedor de hasta \$72,336.00 y de \$13.70, siete por ración alimentaria por persona. Estos recursos se destinarán, exclusivamente para la adquisición de alimentos no perecederos para su procesamiento en los comedores. Con base en la solicitud del Comité Comunitario, la SEDESOL definirá el tipo de comedor a instalar (rústico o semi-industrial).</p>
2014	<p>Por única vez, un monto por comedor de hasta \$143,625.42 o de hasta \$139,049.82 para la instalación y equipamiento del mismo, si es comedor rústico, o semi-industrial, respectivamente.</p> <p>Un monto mensual de abasto por comedor de hasta \$79,569.60 y de \$15.07, por ración alimentaria por persona. Estos recursos se destinarán, exclusivamente para la adquisición de alimentos no perecederos para su procesamiento en los Comedores.</p> <p>Un monto por Comedor de hasta \$5,000.00. para la instalación de un huerto demostrativo</p>
2015	<p>El programa proporcionaba el equipamiento de cocina por única vez en la instalación del comedor hasta por un monto máximo de \$150,000.00. Dicho monto corresponde a los costos asociados a la adquisición, suministro, almacenamiento y distribución hasta la localidad. El equipamiento de cocina se describe a detalle en el Formato FCCOM 7 de los presentes Lineamientos. Así mismo el Programa podrá reequipar y sustituir el equipo de cocina que por el uso cumpliera su vida útil, por siniestros o eventualidades; siempre que se cuente con la disponibilidad de recursos.</p> <p>Abasto de los Comedores Comunitarios, el programa proporcionará de forma mensual los alimentos no perecederos por un monto máximo de \$61,000.00. Dicho monto corresponde a los costos asociados a la adquisición, suministro,</p>

[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2015/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios\\_23122015.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2015/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_23122015.pdf)  
[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios\\_2016.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_2016.pdf)  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469291&fecha=18/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469291&fecha=18/01/2017)

Año	Monto de apoyo
	almacenamiento y distribución hasta la localidad. La lista de estos alimentos se describe a detalle en el Formato FCCOM 8 de los presentes Lineamientos.
2016	<p>El Programa proporcionará el equipamiento de cocina por única vez en la instalación del Comedor hasta por un monto máximo de \$150,000.00. Dicho monto corresponde a los costos asociados a la adquisición, suministro, almacenamiento y distribución hasta la localidad. El equipamiento de cocina se describe a detalle en el Formato FCCOM 7 del presente. Asimismo, el programa podrá reequipar y sustituir el equipo de cocina que por su uso cumpliera su vida útil, por siniestros o sustracción; siempre que se cuente con la disponibilidad de recursos.</p> <p>3.7.2 Abasto de los Comedores Comunitarios El programa proporcionará de forma mensual los alimentos no perecederos que representan un monto máximo de \$61,000.00. Dicho monto corresponde a los costos asociados a la adquisición, suministro, almacenamiento y distribución hasta la localidad. La lista de estos alimentos se describe a detalle en el Formato FCCOM 8 del presente. Como casos de excepción y a solicitud de la Asamblea, a través del Comité Comunitario y la Vocalía de Alimentación el monto máximo podrá incrementarse si la DGPS autoriza un incremento en el listado de las Personas con Prioridad de Atención y que esté rebasen los 120 beneficiarios.</p>
2017	<p>LA DGPS proporcionará el equipamiento por única vez en la instalación del Comedor hasta por un monto máximo de \$150,000.00. Dicho monto corresponde a los costos asociados a la adquisición, suministro, almacenamiento y distribución hasta la localidad. El equipamiento se detallará en el Formato FCCOM 8.</p> <p>La DGPS de acuerdo con la disponibilidad presupuestal podrá reequipar y sustituir el equipo cuando se dé uno o más de los siguientes supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Que por su uso cumpliera su vida útil.</li> <li>● En caso de desastre natural.</li> <li>● Siniestro.</li> <li>● Robo.</li> </ul> <p>Se procederá de conformidad con lo establecido en el numeral 7, acta de hechos y/o denuncia ante la autoridad que resulte competente, según corresponda.</p> <p><b>Abasto de los Comedores Comunitarios.</b> La DGPS proporcionará de forma mensual el abasto de alimentos no perecederos hasta por un monto de \$61,000.00. Dicho monto corresponde a los costos asociados a la adquisición,</p>

Año	Monto de apoyo
	<p>suministro, almacenamiento y distribución hasta la localidad. La lista de estos alimentos se detallará en el Formato FCCOM 9.</p> <p>Como casos de excepción y a solicitud de la Asamblea, a través del Comité Comunitario y la Vocalía de Alimentación el monto máximo podrá incrementarse si la DGPS autoriza un incremento en el listado de las Personas con Prioridad de Atención y que éste rebase a 120 personas.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de los “Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la Sedesol” en el periodo 2013-2017.

### 3.2.3. El Programa de Comedores Comunitarios: Reglas de Operación

Las Reglas de Operación publicadas el 30 de diciembre del 2017, aplicaron para el ejercicio fiscal del 2018, bajo las ROP, el “objetivo general”, los “objetivos específicos”, la “cobertura” y “la población objetivo”, no cambiaron. El objetivo general quedó de la siguiente forma:

Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que inciden positivamente en la alimentación, salud y educación por medio de la reducción de la inseguridad alimentaria.<sup>199</sup>

Es decir, se observa el cambio de 2015 hacia un enfoque de derechos del objetivo general en las ROP, con relación a los Lineamientos. Por otra parte, los objetivos específicos se focalizan en las ROP:

Reducir los niveles de carencia por acceso a la alimentación en la población que habita en territorios que cumplan los siguientes criterios:

- Zonas de Atención Prioritaria y;
- Municipios con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y;
- Municipios con alta incidencia de pobreza extrema alimentaria;

Por medio de la instalación y operación de Comedores Comunitarios, a partir de la participación social.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios, 2018, recuperado el 25 de enero del 2019, recuperado el 24 de enero de 2019: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017)

<sup>200</sup> *Idem.*

La “cobertura”, ampliada en 2015, como inicialmente había sido planteado, como: “El Programa tendrá cobertura nacional”<sup>201</sup>, en tanto la “población objetivo” cambió la unidad de medida de población con ciertas características a personas que habiten ciertos espacios geográficos con las ROP, a saber, de población objetivo hacia área de enfoque, o sea:

La población que habita en territorios urbanos y rurales que cumplan con los siguientes criterios:

- En el **sector rural**: localidades con una población mayor a 200 y menor a 2,500 habitantes, ubicadas en municipios considerados Zonas de Atención Prioritaria Rurales, con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y alta incidencia de pobreza extrema alimentaria.
- En el **sector urbano**: AGEBS con una población mayor a 200 habitantes y consideradas como Zonas de Atención Prioritaria Urbanas, ubicadas en municipios con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y alta incidencia de pobreza extrema alimentaria.<sup>202</sup>

Las medidas de elegibilidad para los programas son importantes porque son criterios objetivos cuyo papel desempeñado es brindar claridad al PCC, de acuerdo con las Reglas de Operación, se establecieron medidas para el espacio (70 metros cuadrados). Así como los montos de subsidio a los comedores:

- Como un criterio de priorización en caso de que el listado de personas potenciales beneficiarias (derivado del universo potencial de participantes UPP del SIFODE) que se encuentran en condición de pobreza extrema alimentaria sea mayor a 120, o
- Como un criterio de complementariedad, en caso de que el listado de personas potenciales beneficiarias (derivado del universo potencial de participantes - UPP del SIFODE) que se encuentran en condición de pobreza extrema alimentaria sea menor a 120.

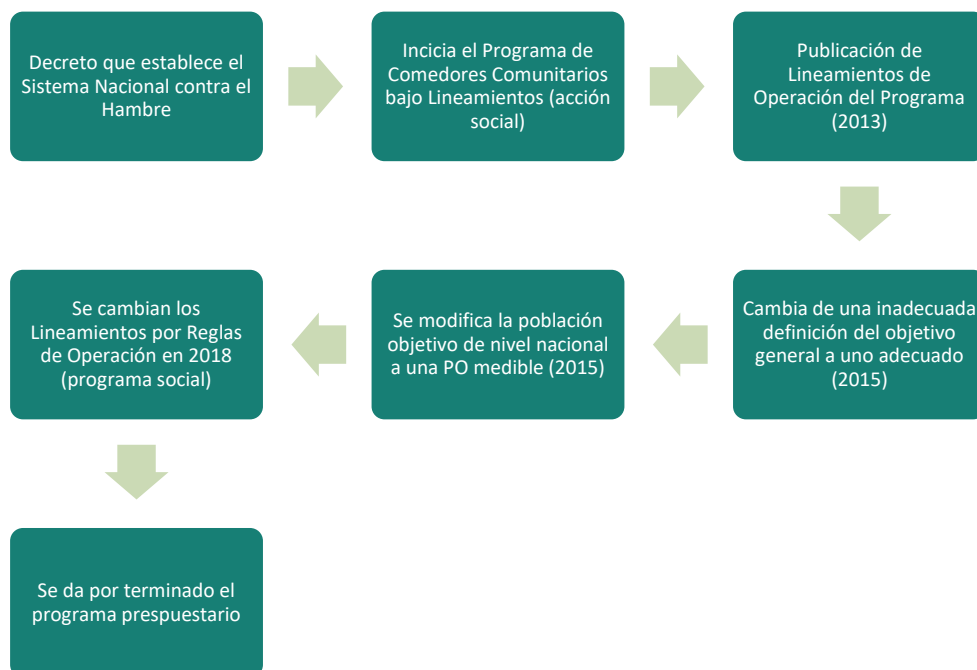
En general, la información fue mucho más detallada desde 2015, se conserva en su calidad cuando pasa a ser Reglas de Operación:

---

<sup>201</sup> *Idem.*

<sup>202</sup> *Idem.*

**Tabla 4. Etapas del Programa de Comedores Comunitarios**



Fuente: Elaboración propia

### 3.3. Funcionamiento del Programa de Comedores Comunitarios PCC

Acorde con los “Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre” (en adelante sólo Lineamientos de organización), publicados el 4 de julio del 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)<sup>203</sup>. Los Comités Comunitarios fungirían como los órganos de participación y representación urbana, rural o indígena, que se organizaban con los tres órdenes de gobierno para ayudar en el proceso de planeación, ejecución, seguimiento, y evaluación de los programas contenidos en la Cruzada, además de ser “instrumentos de organización” según el artículo cuarto de los Lineamientos organización.<sup>204</sup>

Dentro de las funciones, establecidas en el artículo sexto de los Lineamientos de organización, de los comités estaban:

<sup>203</sup> Diario Oficial de la Federación, DOF; Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales, recuperado el 29 de enero de 2019, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013)

<sup>204</sup> *Idem.*



“Organizar las Asamblea General como órgano de toma de decisión de las comunidades; colaborar con la construcción de los diagnósticos en las comunidades; construir comisiones de trabajo específicas para los programas federales; ejecutar los acuerdos y propuestas generadas en los eventos de planeación participativa; Proponer y tramitar ante las instancias correspondientes los proyectos y obras comunitarias de los Programas Sociales Federales que convergen en la localidad [...] etc<sup>205</sup>.

Según el artículo séptimo de los Lineamientos de organización, cada comité estaba integrado por una mesa directiva y ésta a su vez estaba conformada por un presidente, un secretario, un tesorero, Vocales de Comisiones de Trabajo y un Vocal de Control y Vigilancia<sup>206</sup>.

Acorde con el artículo décimo, el presidente del comité tendría como funciones representar al mismo frente a los distintos órdenes de gobierno, realizar acciones de gestión, convocar a las reuniones de forma periódica; por otra parte, el artículo décimo primero dice que el secretario era un auxiliar del presidente, levantar las actas y acuerdos de cada asamblea<sup>207</sup>; el artículo décimo segundo describe que el Tesorero le tocaba Recabar, con auxilio de los vocales, las aportaciones comunitarias que se hubieran definido para los programas de trabajo, obras, acciones, tarea o actividad de beneficio colectivo, en función de la obra o acción prevista en los Programas Sociales Federales así como rendir cuentas a la Asamblea<sup>208</sup>.

La vocal de trabajo de obra tenía las funciones que la Asamblea le asignase, la vocal de control y vigilancia ostentaba las funciones de contralor acorde con el artículo décimo tercero<sup>209</sup>.

En el capítulo quinto, artículo décimo sexto, se menciona que cada comité era constituido señalando el número total de beneficiarios de la comunidad, con nombre y firma, teniendo como testigos a funcionarios del gobierno estatal y municipal, y era

---

<sup>205</sup> *Idem.*

<sup>206</sup> *Idem.*

<sup>207</sup> *Idem.*

<sup>208</sup> *Idem.*

<sup>209</sup> *Idem.*

la Sedesol mediante la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social quien registraba a cada comité<sup>210</sup>.

Por otra parte, en los Lineamientos de organización también se establecía que se elaborarían Planes Comunitarios con la Matriz de Indicadores y éstos serían aprobados por la Asamblea,<sup>211</sup> según los artículos décimo noveno y vigésimo. Así, acorde con el artículo décimo quinto, las Asambleas permitirían a toda la comunidad participar en la toma de decisiones, cuyo papel más importante, pero no único, sería la de: “Nombrar y aprobar a la Mesa Directiva del Comité Comunitario en la comunidad y las Comisiones de Trabajo.”<sup>212</sup>

Para la operación de los *Comedores Comunitarios* la *Asamblea* debería aprobar la creación de una *Comisión de Alimentación*<sup>213</sup>, la comisión (o lo que es lo mismo en la operación, el comedor comunitario) estaría operada por tres personas: una persona a cargo y dos auxiliares, más, por lo menos cuatro cocineras (en equipos que se alternarían); con relación a las cuotas de recuperación podía llegar a cobrarse hasta diez pesos, y ésta cuota pudo ser solventada mediante trabajo en el propio comedor, la cuota de recuperación podía ser utilizada –acorde con las ROP en su apartado 4.9- en la adquisición de recursos perecederos, en la energía eléctrica, y en general, en solventar los gastos derivados de la operación del comedor.

Asimismo, los Comedores Comunitarios podían ser cancelados en caso de que negara el servicio a los beneficiarios de su padrón, negara el servicio por motivo de discriminación, por elevar las cuotas de recuperación con relación a lo establecido, por operar con personal distinto al que estaba registrado, etc.

Las Reglas de Operación (ROP) en su apartado 3.8.1 establecían las *Instancias normativa e instancia ejecutora*. La instancia normativa era la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y participación Social representada por la Dirección General de Participación Social y estaba facultada para modificar y vigilar la aplicación de los

---

<sup>210</sup> *Idem.*

<sup>211</sup> *Idem.*

<sup>212</sup> *Idem.*

<sup>213</sup> Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios, 2018, recuperado el 25 de enero del 2019, recuperado el 24 de enero de 2019: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017)

Lineamientos, así como interpretar los mismos y resolver los casos que no estuvieran contemplados en ellos. La instancia ejecutora era la Dirección General de Participación Social y la Delegación de la SEDESOL en el Estado<sup>214</sup>. Las áreas involucradas (y por tanto obligadas a seguir los Lineamientos) en el PCC, eran:

- La Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social;
- La Dirección General de Participación Social;
- La Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado;
- Los Comités Comunitarios del Programa de Comedores Comunitarios;
- La Comisión de Alimentación respectiva; y
- La Población Atendida<sup>215</sup>

En los cuadros 4 y 5 se puede observar tanto los órganos internos constituidos en los “Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales” como las instancias que participaban en la operación de los Comedores Comunitarios que venían en las “Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal, 2018”.

---

<sup>214</sup> *Idem.*

<sup>215</sup> *Idem.*

**Cuadro 9. Facultades de los órganos del Programa de Comedores Comunitarios acorde con las “Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales”**

<b>Mesa directiva de los Comités Comunitarios</b>	<b>Asamblea General</b>	<b>Comisión de trabajo y obra</b>	<b>Comisión de Control y Vigilancia</b>
<p>Los Comités comunitarios están conformados por la comunidad más una mesa directiva</p> <p>Presidente de la mesa directiva. Representar a la comunidad ante autoridades de los tres órdenes de gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil; Realizar acciones de gestoría y establecer una coordinación permanente con las autoridades de los tres órdenes de gobierno e integrantes de la comunidad; Auxiliar al Tesorero en las aportaciones de la comunidad convenidas con las autoridades, en función de la obra o acción prevista en los Programas Sociales Federales; Convocar a reuniones periódicas a los miembros del Comité y presidirlas; Organizar y convocar, en coordinación con las autoridades, las asambleas generales para planear programas y acciones de trabajo.</p> <p>Secretario del Comité Comunitario. Auxiliar al Presidente en todas sus actividades; Emitir las convocatorias de las reuniones del Comité, previo acuerdo con el Presidente; Levantar las actas y acuerdos de cada asamblea y toda la documentación relativa al funcionamiento del Comité; Llevar y controlar el archivo de documentos; Suplir al Presidente del Comité en su ausencia.</p> <p>El Tesorero del Comité Comunitario. Recabar, con auxilio de los vocales, las aportaciones comunitarias que se hayan definido para</p>	<p>Nombrar y aprobar a la Mesa Directiva del Comité Comunitario en la comunidad y las Comisiones de Trabajo; Analizar y priorizar los diferentes rezagos, carencias y necesidades de la comunidad; Aprobar el Plan Comunitario considerando como acuerdo de asamblea las propuestas votadas por mayoría; Aprobar las formas de división del trabajo voluntario y vigilar el cumplimiento del mismo; Coordinar con las diferentes instancias de gobierno y promotores comunitarios las acciones necesarias para lograr el desarrollo de la comunidad; Establecer mecanismos de información con las Comisiones de Trabajo y con todos sus integrantes sobre los acuerdos que se hayan tomado; Aprobar la formación de nuevas Comisiones de Trabajo; Conocer y evaluar los informes de actividades que presenten y realicen la Mesa Directiva y las Comisiones de Trabajo de</p>	<p>Llevar a cabo las tareas encomendadas por la Asamblea General para dar solución a los problemas o satisfacer necesidades, tratando de cumplir con los objetivos y metas propuestas dentro del Plan Comunitario y dentro de los tiempos fijados en dicha Asamblea; Participar en la solución de los problemas y decisiones que tome la comunidad; Realizar sus tareas en forma corresponsable y abierta; Promover y orientar a los grupos sociales y a las familias en las actividades que se desprendan del Plan Comunitario; Auxiliar al Tesorero y Presidente en la recolección de aportaciones convenidas, en función de la obra o acción prevista en los Programas Sociales Federales; Apoyar al Presidente en la representación, gestión y coordinación con las autoridades y la comunidad; Apoyar la organización, el control, la vigilancia y el seguimiento de las obras y acciones de la Cruzada que se realicen en la comunidad; Reemplazar provisionalmente las actividades o alguna función dentro del Comité, si fuese necesario; Presentar</p>	<p>Apoyar las actividades de contraloría social de los Programas Sociales Federales, con especial atención en la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos; Procurar que el Comité y la comunidad reciban toda la información y orientación necesaria acerca de requisitos, trámites, recursos asignados a las obras y acciones de los Programas Sociales Federales a instrumentar en la comunidad; Apoyar al Presidente y a los miembros del Comité con instrumentos de control que auxilien sus actividades; Apoyar a la contraloría social estando presentes en todas las etapas de la ejecución de los proyectos; Apoyar el funcionamiento del Sistema de Quejas y Atención a la Ciudadanía, para que cualquier irregularidad detectada pueda tener cauces de solución en las instancias competentes; Verificar que el desarrollo de los proyectos, obras o acciones se realicen de acuerdo a lo convenido y formas establecidas y que los recursos se utilicen de manera eficiente y honesta</p>

Políticas públicas

<b>Mesa directiva de los Comités Comunitarios</b>	<b>Asamblea General</b>	<b>Comisión de trabajo y obra</b>	<b>Comisión de Control y Vigilancia</b>
<p>los programas de trabajo, obras, acciones, tarea o actividad de beneficio colectivo, en función de la obra o acción prevista en los Programas Sociales Federales; Con la aprobación de los miembros de la Mesa Directiva o del Comité en Asamblea, según sea el caso, organizar actividades de financiamiento para el beneficio de la comunidad, en función de la obra o acción prevista en los Programas Sociales Federales; Con la aprobación de los miembros de la Mesa Directiva o del Comité en Asamblea, según sea el caso, dar destino a los recursos, si es que se cuenta con ellos; Rendir cuentas públicas ante la Asamblea y ante toda la comunidad, respecto a la gestión y administración de los recursos, en función de la obra o acción prevista en los Programas Sociales Federales.</p>	<p>acuerdo con el Plan Comunitario; Remover a los miembros de la Mesa Directiva y de las Comisiones de Trabajo, si así conviene al interés general;</p> <p>Dirimir los casos de desacuerdos entre los integrantes de la comunidad, Mesa Directiva y Comisiones de Trabajo; Cumplir y hacer cumplir los compromisos asumidos en los acuerdos establecidos en el Plan Comunitario con las instancias de gobierno y ejecutoras, sean públicas o privadas.</p>	<p>informes periódicos a la Asamblea General de los avances y dificultades en la realización de las tareas encomendada</p>	

Fuente: elaboración propia a partir de los Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios

Como se puede observar, casi todas las responsabilidades por parte del gobierno federal recaían en la Subsecretaría de Desarrollo comunitario y Participación Social, en especial en su Dirección General de Participación Social, por otra parte, es notorio que las autoridades municipales no tenían un papel importante en la gestión del programa pese que con dicho programa se pensaba en organización comunitaria, es así que sólo se podía observar a la autoridad municipal en los

Lineamientos de organización pero sólo como testigos en la conformación de las Asambleas (en el Anexo I)<sup>216</sup>.

**Cuadro 10. Facultades de las distintas instancias del Programa de Comedores Comunitarios acorde con las Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal 2018**

Subsecretaría de desarrollo comunitario y Participación Social	Dirección General de Participación Social	Delegación de la Sedesol en el Estado	Comités comunitarios beneficiarios del subsidio	Comisión de Alimentación
Planear, normar y coordinar a través de la Dirección General de Participación Social; suscribir instrumentos jurídicos; Interpretar a través de la Dirección General de Participación Social	Establecer los procedimientos de coordinación y operación del Programa su seguimiento e informar los avances a la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social; Elaborar y someter a la consideración de la Subsecretaría los cambios en los Lineamientos; Apoyar a los Comités Comunitarios del Programa de Comedores Comunitarios que lo requieran en la instrumentación, operación y seguimiento del Programa; Integrar y llevar el control del Padrón de Comedores Comunitarios. Etc.	Verificar y, en su caso, aprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas en los actuales Lineamientos, para la instalación y operación del Comedor Comunitario; Efectuar visitas de campo para supervisar la operación y avance en la instalación y operación de los Comedores; Revisar, y llevar el control sobre la información del padrón de Comedores y Población Atendida del Programa	Cumplir con lo establecido en los presentes Lineamientos; Proponer a la Asamblea General, la conformación de la Comisión de Alimentación para la operación y sostenibilidad de los Comedores Comunitarios, así como supervisar su funcionamiento conforme a los presentes Lineamientos; Garantizar el correcto funcionamiento del Comedor, en apego a los presentes Lineamientos; Invitar a la Delegación de la SEDESOL a los eventos de inicio de operación del Comedor	Recibir en óptimas condiciones el equipamiento y abasto para la instalación y operación de los Comedores; Llevar el control del manejo del abasto de manera mensual; C. Cuidar y dar buen uso a los insumos proporcionados. E. Preparar y ministrar alimentos a las personas que asisten a los Comedores, sin discriminación de ningún tipo, brindando un trato respetuoso y digno a las personas que asisten a los Comedores; F. Recaudar y administrar la cuota de cooperación, la cual no podrá exceder de \$10.00 (Diez pesos 00/100 m.n.) (numera

Fuente: Lineamientos específicos el Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre

<sup>216</sup> Diario Oficial de la Federación, DOF; Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales, recuperado el 29 de enero de 2019, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013)

### 3.4. Presupuesto del Programa de Comedores Comunitarios

Acorde con las solicitudes de información con número de folio 0002000013919 y 0002000014019 se tienen los siguientes resultados con relación al presupuesto del Programa de Comedores Comunitarios.

**Cuadro 11. Presupuesto anual al Programa de Comedores Comunitarios, 2013-2018**

PRESUPUESTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Original	-	1,555,500,000.00	3,055,500,000.00	3,150,220,500.00	3,059,256,370.00	3,205,757,494.00
Modificado	251,168,286.37	2,020,764,100.45	3,155,740,864.78	2,405,533,621.79	2,852,662,018.27	2,935,755,664.00
Ejercido	251,168,286.37	2,020,753,894.40	3,155,740,864.78	2,405,533,621.79	2,852,662,018.27	2,677,680,287.07

Fuente: Secretaría de Bienestar<sup>217</sup>

Es visible que el presupuesto nacional ejercido es mucho mayor en casi todos los casos, sólo para el caso de 2018 se observa una real disminución y se entiende debido a que los programas sociales se detienen por las elecciones.

Con relación al presupuesto del Estado de México lo más llamativo es que el presupuesto comenzó siendo elevado (en casi tres millones de pesos) para terminar siendo muy inferior a su primer año, quizá esto, es explicado, ya que se realizaron instalaciones los primeros años y, los siguientes, sólo abastecimiento.

<sup>217</sup> Secretaría de Bienestar, Solicitud de información: 0002000013919 en <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>

### Cuadro 12. Presupuesto anual PCC para el Estado de México, 2013-2018

PRESUPUESTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Original	-	-	-	-	-	
Modificado		2,992,587.30	3,017,444.73	2,638,888.31	856,265.61	1,258,940.00
Ejercido		2,992,587.30	3,017,444.73	2,638,888.31	856,265.61	1,258,940.00

Fuente: Secretaría de Bienestar<sup>218</sup>

Lo que puede verse con relación a la cantidad de Comedores Comunitarios en el Estado de México es un decrecimiento de los Comedores –comunitarios desde su casi inicio-.

### CUADRO 13. Instalación de Comedores Comunitarios, 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
NACIONAL	500	4913	4936	5208	5542	5556
EDOMEX		2000	2000	2000	2000	1746
NAUCALPAN		15	28	28	28	28

Fuente: Secretaría de Bienestar<sup>219</sup>

<sup>218</sup>Secretaría de Bienestar, Solicitud de información: 0002000014919 en <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>

<sup>219</sup>Secretaría de Bienestar, Solicitud de información: 0002000014919 en <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>



## **Capítulo 4. Evaluación y análisis de elementos del Programa de Comedores Comunitarios**

En este capítulo se exponen las evaluaciones realizadas al PCC: *Diseño*, y *Consistencia y resultados*, Además, se realiza un análisis de procesos con la revisión de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales”, después, se procede a exponer sus procedimientos.

### **4.1. Evaluación de diseño**

La evaluación fue llevada a cabo por una empresa consultora Cocoa Services, S.C., parte de los resultados más importantes son presentados una matriz FODA, con las siguientes categorías: Para fortalezas y oportunidades: Justificación de la creación y diseño del programa; Contribución a las metas 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; Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Con relación a las Debilidades y Amenazas, las categorías son: Justificación de la creación y diseño del programa; 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

#### **Fortalezas y oportunidades**

El PCC contó con un Diagnóstico realizado por la Sedesol en el año 2014 donde se abordan las causas, efectos y características del insuficiente acceso a alimentos de la población en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Este problema es consecuencia directa de:

- Baja disponibilidad y abasto insuficiente de alimentos
- Bajo acceso económico a los alimentos, y;

- Consumo inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos<sup>220</sup>.

Para el apartado de la *justificación y creación del programa*, la evaluación, consideró bien establecido el problema central: “acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritaria”<sup>221</sup>. El PCC estaba alineado Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Sectorial de Desarrollo Social.

Las metas anuales del PCC se encontraban definidas en la Matriz de Indicadores para Resultados 2015 y se medían de manera trimestral, semestral, anual y bianual. El programa fue diseñado con una estrategia de cobertura del PCC congruente con el diseño del mismo.

#### Población objetivo-potencial

La evaluación señaló que las unidades de medida de la población potencial (aquella que potencialmente podía beneficiarse indirectamente del programa) en los ámbitos rural y urbano, era, en ambos casos delimitaciones territoriales o por decirlo de otra manera, dirigidos a demarcaciones y no a personas. De acuerdo con la Nota ZAP, la población potencial era cuantificada y contaba con una unidad de medida. Así, la metodología para su cuantificación consideraba el enlace de tres fuentes de información: el Censo 2010, la Declaratoria de ZAP 2014 y el conjunto de municipios que formaban parte de la primera etapa de la CNCh. Las delimitaciones territoriales eran diferentes entre el ámbito urbano y el ámbito rural.

A su vez, la población objetivo estaba definida como un subconjunto de la población potencial. Lo anterior era muy importante porque, se conocía la población beneficiada, y esto hacía evaluable al programa, y, concentrada en las ZAP y AGEBS que conforman la población objetivo del PCC, por lo tanto, eran concurrentes al atender personas con alta y muy alta marginación.

---

<sup>220</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Evaluación de Diseño. Comedores Comunitarios, pág. 38, puede consultarse en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

<sup>221</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Evaluación de Diseño. Comedores Comunitarios, puede consultarse en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

El Padrón de beneficiarios del PCC atendía a la población objetivo, en primer término, y en segundo orden, a la potencial; éste contaba con información socioeconómica y de medición multidimensional de la pobreza para cada una de las AGEB urbanas y localidades rurales. Se recolectaba información de la condición prioritaria de los beneficiarios indirectos del Programa. Se generaba una lista de usuarios de los comedores a partir del padrón propuesto por cada Comité Comunitario y se recaba una lista de asistencia.

No obstante, carecía de un sistema informático que integrara los distintos procesos y etapas operativas del PCC para las solicitudes de la instalación de Comedores Comunitarios. La evaluación señalaba como tarea pendiente generar un padrón de beneficiarios directos e indirectos del Programa: personas y comedores.

El padrón carecía de un sistema informático, sobre localización, características del comedor, equipo entregado y número de raciones alimenticias, además de la información contenida en la solicitud de apoyos establecidas en su documento normativo. El listado del Comedores apoyados sólo incluía información sobre el tipo y monto de los apoyos.

La evaluación de diseño recomendó incluir el término población o personas que habitan en las ZAP en la formulación del resumen narrativo del nivel Propósito.

#### Procedimiento

Por otra parte, los Lineamientos del PCC, incluían los apartados mínimos bajo los cuales debían diseñarse: descripción del procedimiento y criterios de selección. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo se describían en los Lineamientos y en las Reglas de Operación, eran públicos y podían consultarse en la página de la Sedesol y, en el Diario Oficial de la Federación.

Se contaba con un sistema informático para la conciliación de gastos con DICONSA; Para sus insumos el PCC y DICONSA firmaron el Convenio de Colaboración para

el Equipamiento, Suministro, Abasto, Almacenamiento y Distribución de Alimentos para Comedores Comunitarios, donde DICONSA se comprometía a cumplir con el abasto, el equipamiento de los Comedores, y a cumplir en tiempo y forma con la programación para la entrega de los productos. Los términos, condiciones, mecanismos y acciones para la entrega de apoyos estaban previstos en el Convenio y están estandarizados a nivel nacional.

En los Lineamientos mencionan los pasos necesarios para lograr la instalación del Comedor, la organización de Comités Comunitarios y se hacía referencia a acciones de supervisión de los Comedores.

#### Matriz de Indicadores de Resultados

La evaluación recomendó hacer explícito el resumen narrativo de la MIR dentro de los Lineamientos del PCC, a fin de que sea del conocimiento de todos los operadores. Para el nivel Fin, Propósito, Componentes, y Actividades.

Por otra parte, el Fin del PCC establecido en la MIR estaba claramente especificado y sin ambigüedad en su redacción. El logro del único objetivo del Fin rebasaba las acciones del Programa y por lo tanto no estaba controlado por los responsables del PCC, es decir, bien elaborado. Asimismo, el Fin del PCC se encontraba adecuadamente vinculado de manera directa con el Objetivo uno del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013- 2018.

Con relación a los indicadores de resultados, la redacción del objetivo, el logro del Propósito no estaba controlado por los responsables del Programa en la medida en que los Comedores Comunitarios eran instalados y operados por la población de las ZAP organizadas en Comités Comunitarios. Este único objetivo se encontraba adecuadamente redactado como una situación alcanzada y hacía referencia a la población objetivo referida en el diagnóstico, es decir las ZAP.

La Matriz de Indicadores de Resultados, tenía un solo componente que efectivamente eran los bienes y servicios que produce el Programa, mediante la entrega de recursos para el equipamiento e instalación de los Comedores y para el

abasto de alimentos para su operación. Asimismo, la redacción del objetivo del componente se expresaba en sentido positivo y como una acción realizada. Cabe señalar que este único componente resultaba imprescindible y suficiente para lograr el Propósito del Programa.

En el objetivo general de los Lineamientos del PCC se encontraban contenidos elementos del Fin del Programa. En el mismo documento se identificaban elementos del Propósito y del Componente del Programa en el apartado de objetivos específicos.

Con relación al presupuesto. Los Lineamientos del PCC estaban disponibles en tres clics dentro de la página de la Sedesol ingresando a: <http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/>; en esta misma página se proporcionaba un número telefónico para atender las consultas o dudas sobre los trámites de los programas sociales.

El PCC no contó con modificaciones de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En el PCC identificó y cuantificó gastos necesarios para generar los bienes y servicios que entrega. El programa tenía gastos de operación y mantenimiento directos que se identifican en los capítulos 2000 de materiales y suministros (es decir, todo lo que tenga que ver con materiales para la oficina o insumos para la labor de la Administración Pública) y 3000 Servicios Generales (todo lo que tiene que ver con contratación de servicios para su uso en la Administración Pública); dentro del capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras ayudas (aquí se incluyen todos los programas sociales, y todo lo que no tiene como consecuencia obtener algún servicio a cambio) se incluyen recursos para el equipamiento de los comedores comunitarios. Si bien el programa no cuantifica el gasto unitario, es posible calcularlo con la información antes descrita.

## **Debilidades del PCC**

### Justificación de la creación y diseño del programa

Si bien se contaba con mecanismos de monitoreo y evaluación en las distintas experiencias, no existía evidencia de los efectos positivos atribuibles en los beneficiarios o de los apoyos otorgados a la población objetivo en el caso de las experiencias analizadas. En este sentido, no había evidencia que permitiera mostrar que el diseño del PCC era la intervención más eficaz para atender la problemática respecto a otras alternativas.

Éste, requería avanzar en la obtención de información sobre los resultados e impactos de otras experiencias nacionales o internacionales semejantes, para contrastar la eficacia de su estrategia contra otras posibles intervenciones para que las personas accedan a alimentos variados y de calidad.

Tampoco contaba con plazos para actualizar: el problema que pretendía abordar, avances y resultados del PCC, población potencial-objetivo, mecanismos de elegibilidad; en la Nota ZAP se establecían las metodologías para cuantificar a la población potencial y objetivo, así como las fuentes de información a consultar; sin embargo, no existió evidencia de un periodo definido para su actualización.

### Población potencial-objetivo

En los Lineamientos, en el apartado de Requisitos y Procedimientos de Selección, Punto tres, donde se hacía mención del escrito libre que entregaría el Comité Comunitario a la Sedesol como el mecanismo mediante el cual se entregaban las solicitudes de apoyo (de instalación de Comedor Comunitario); las delegaciones de la Sedesol no sistematizaban la información de estas solicitudes.

En los Lineamientos no se describió ni el procedimiento ni los criterios que utiliza la Dirección General para la selección final de las solicitudes recibidas. El PCC no

contaba con un sistema informático único en el que se registraran las distintas etapas de este procedimiento, por lo que se consideró que no estaba sistematizado.

La difusión de los procedimientos por medio de una página de internet se consideró, por parte del equipo evaluador, insuficiente; la naturaleza del programa atendía a personas en ZAP cuyo acceso a Internet siempre es limitado. Se consideró que el lenguaje empleado no era apto para los posibles beneficiarios del Programa, ya que se planteaba más como un manual dirigido a los operadores que como un documento en donde se describieran claramente los pasos que un posible beneficiario necesitaría seguir para acceder a los apoyos.

La evaluación recomendaba la actualización de las poblaciones potencial y objetivo se realizaran paralelamente a la publicación de una nueva nota ZAP con una periodicidad que también era necesario precisar.

Los Lineamientos del PCC establecían que los Comedores debían entregar su Padrón de Beneficiarios y generar una lista de asistencia. A pesar de que, en cada Comedor, en principio se podía identificar a los comensales por su CURP, sexo y edad, el PCC no contaba con un sistema informático en el que se integrara y actualizara esa información.

La generación de esta información era clave para medir los impactos del PCC en materia de reducción de carencia alimentaria en la población atendida por los Comedores en las ZAP previstas.

### Procedimientos

El PCC se ha planteado la posibilidad de utilizar dispositivos móviles para la recepción, registro y trámites de las solicitudes de apoyo. Con ello se sistematizaría la integración de expedientes y se geolocalizaría la información. Un área de oportunidad era definir los procedimientos consistentes con los términos del Convenio con DICONSA y que se incluyeran en los Lineamientos para que fueran del conocimiento de todos los operadores y del público en general.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

El cumplimiento de los supuestos, no garantizaba la realización del Propósito. Se requería la instrumentación de políticas públicas que dieran cumplimiento a los ordenamientos legales en las ZAPs. Adicionalmente, se requirió un supuesto relativo a la participación de los Comités Comunitarios.

El PCC no respetaba la lógica vertical de la matriz; se consideraba que las actividades eran necesarias más no suficientes. Para respetar la lógica vertical de la matriz se recomendó eliminar el indicador “Porcentaje de Comités Comunitarios constituidos para la instalación de un Comedor”. La evaluación, solicitó precisar las etapas de la operación en que se daba la supervisión y si ésta se refería a la instalación de Comedores instalados y operando.

Las actividades no estaban ordenadas de manera cronológica. En los indicadores a nivel Componente se identificó que la meta podía no ser alcanzada; por ello debían replantearse las metas, o en su caso cambiar la fórmula de cálculo como un promedio.

#### Presupuesto y rendición de cuentas

Los resultados principales del Programa no eran difundidos públicamente. En los Lineamientos no se detallaban los procedimientos a cargo de DICONSA para la entrega de apoyos a los Comedores, la evaluación solicitó que se detallara en los Lineamientos los procedimientos a cargo de DICONSA para la entrega de apoyos a los Comedores.

#### 4.2. Evaluación de consistencia y resultados

La evaluación de Consistencia y Resultados, tuvo un análisis con 51 preguntas, trabajo de campo y de gabinete, las categorías fueron divididas en dos apartados; debilidades y fortalezas. Para las fortalezas: diseño; planeación y orientación a resultados; cobertura y focalización; operación; percepción de la población atendida; medición de resultados y; general.



Para el apartado de las debilidades se replicaron las categorías: diseño; planeación y orientación a resultados; cobertura y focalización; operación; percepción de la población atendida; medición de resultados y; general.

La evaluación consideró que la definición del problema que buscó resolverse, tenía un área de mejora, se recomendó pasar de: “Acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritaria”; a: “Acceso insuficiente de las personas a una alimentación adecuada en Zonas de Atención Prioritaria”.

El diagnóstico 2014 del PCC contiene justificación empírica documentada que sustentó el tipo de intervención que llevado a cabo. El uso de una metodología de selección de prácticas, hallazgos en materia de diseño y operación, estos fueron insumos valiosos para el diseño y definición de criterios de priorización de personas a atender por el PCC. Se reiteró que la evidencia que respaldara al PCC y su impacto, debía incluirse dentro del programa, específicamente en la parte del diagnóstico de los Lineamientos.

El PCC se encontraba bien alineado al PND y al PSDS 2013-2018. El Propósito de la MIR del PCC y el Objetivo uno del PSDS compartían conceptos comunes y su logro contribuía al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación y de manera indirecta al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 2 “Hambre cero”.

El PCC era complementario con programas federales y estatales para reducir la carencia alimentaria. Con los nuevos criterios de focalización territorial, los beneficiarios del PCC eran potenciales beneficiarios de otros programas sociales de la Administración Pública Federal. El espacio físico del Comedor Comunitario podía usarse para otras actividades que mejorasen las condiciones de vida de los beneficiarios y la comunidad.

Se recomendó institucionalizar mecanismos de coordinación con otras áreas de la Sedesol y otras dependencias del gobierno federal Secretaría de Salud, DIF, INEA, IMSS, para promover la afiliación de los beneficiarios del PCC a programas que

atendieran otras carencias sociales; así como para aprovechar el espacio físico de los CC para cursos y talleres del INEA, INMUJERES, DIF, Protección civil. Establecer un convenio de colaboración con Liconsa para el abastecimiento de leche fortificada en los CC.

En la MIR 2018 del PCC ya era posible observar el avance de su cobertura en términos de personas, las cuales eran quienes presentaban el problema del “Acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad”, acorde con la nueva definición de Población objetivo 2018.

Ante la complejidad operativa del levantamiento del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS) a todos los comensales en términos de los recursos humanos, financieros y tecnológicos que ello conllevaría, la delimitación en 2018 de los tres criterios que debe cumplir la PO para la focalización territorial (territorios ZAP, en municipios con alta incidencia de carencia alimentaria y alta incidencia de Población en pobreza Alimentaria) reducía la probabilidad de que una persona atendida no presente carencia alimentaria, si bien no lo asegura por completo.

En el numeral 4 de las ROP 2018 del PCC se establecía la mecánica operativa del programa, en la cual se describían los procesos para la recepción de solicitudes para la futura instalación de CC; su equipamiento y abasto. Asimismo, el numeral 3.2 establecía los criterios de elegibilidad para ser una comunidad beneficiaria: la Población Objetivo debía habitar en territorios ZAP, en municipios con alta incidencia de carencia alimentaria y de Población en pobreza Alimentaria.

Operación El PCC contaba con diversas guías para su operación en 2018: la Guía de procedimientos de recepción, registro y trámite de solicitudes de comedores comunitarios y la Guía de Referencia rápida dirigidas a las comunidades. La *Guía de Digitalización de Expedientes Técnicos* y la *Guía de Supervisión a Comedores Comunitarios*, dirigidas a la estandarización de los procedimientos del personal que operaba el programa en los estados.

Los apoyos del PCC se entregaban mediante de DICONSA, conforme al “Convenio de Colaboración para el Equipamiento, Suministro, Abasto, Almacenamiento y Distribución de Alimentos para los Comedores Comunitarios” celebrado entre DICONSA y la Sedesol, por lo que los procedimientos para otorgar el equipamiento y abasto a los CC estaban estandarizados y apegados al documento normativo.

Dicho convenio era público en el módulo SIPOT de la Plataforma Nacional de Transparencia, pero, su ubicación era de difícil acceso, por lo que se recomendó al PCC mejorar su accesibilidad al público en general mediante su incorporación en la página oficial del programa.

La transición de modalidad presupuestaria a “Sujeto a Reglas de Operación”, dio mayor certeza jurídica y transparencia a la operación del PCC, al cumplir con los criterios establecidos en el artículo 77, fracción II de la LFPRH.

De acuerdo con el Reporte de la Cuenta Pública 2017, el PCC mostró resultados positivos en 7 de los 9 indicadores de Actividades y Componentes, y en 1 de los 2 de Propósitos, con avances entre 90% y 120% en el cumplimiento de las metas.

Los resultados del PCC y la información para monitorear su desempeño se localizaban en los informes trimestrales de la Sedesol y en los avances de indicadores de la MIR en la página de Transparencia Presupuestaria, sin embargo, no aparecían en la página oficial del PCC.

El PCC no presentaba evidencia de metas ni de resultados del indicador de Fin y era necesario que contara con un registro del avance de sus resultados con base en la medición multidimensional de la pobreza que realiza el Coneval bienalmente, además de publicar en la página oficial del PCC, los avances en el logro de resultados y gestión con base en los indicadores de la MIR.

En 2016 el PCC contó con un instrumento para medir el grado de satisfacción de la población atendida: el “Estudio de Seguimiento Físico y Operativo para conocer diversos resultados del PCC”<sup>222</sup>. Las preguntas no indujeron las respuestas y fueron

---

222

adecuadas para los beneficiarios. Los principales resultados del estudio señalaban que los comensales tienen una buena percepción de los comedores comunitarios.

La evaluación recomendó continuar con estudios de este tipo para dar seguimiento a la operación de los CC, con base en la inclusión en las ROP 2018 del numeral relativo al seguimiento físico y operativo, el cual incluía la medición de la satisfacción de beneficiarios de acuerdo al “Mecanismo para la Definición de la Metodología de Seguimiento Físico y Operativo de los Programas Sociales Operados por los órganos desconcentrados y entidades del sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social”.

El PCC en 2017 participó en la Incubadora de Evaluaciones de Impacto del Coneval, generando una nota conceptual sobre la factibilidad de realizar una evaluación de impacto. Para cuantificar los resultados del PCC y seguir mejorando su diseño y operación, se recomendó realizar progresivamente las siguientes evaluaciones: 1) Resultados, 2) Procesos, 3) Complementaria sobre la calidad de los CC y los alimentos proporcionados para verificar las condiciones de seguridad, higiene y calidad de los alimentos, 4) Integral de la política social en materia de alimentación y 5) Impacto

Para 2018, el PCC estableció una nueva definición de su Población Objetivo en términos de personas, y establece el cumplimiento de tres criterios de focalización territorial: territorios ZAP urbanos y rurales, dentro de municipios con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y alta incidencia de pobreza extrema alimentaria. Todas se ajustaron el término "pobreza extrema alimentaria" por "pobreza extrema de alimentación (PEA)", conforme al término establecido en la CNcH y evitar que se confundiera con el término de pobreza alimentaria asociado a la anterior medición de la pobreza por ingresos. Definir el valor correspondiente a una "alta incidencia (CAA)" y "alta incidencia de pobreza extrema alimentaria (PEA)", para lo cual podría contemplarse como referencia la media o la mediana de la prevalencia nacional en el país.

## Debilidades y amenazas

Si bien se consideró que hubo una mejora en 2018 en la alineación entre las ROP y la MIR del PCC ya que las ROP incluyeron todos los bienes y servicios del PCC además de contemplar las acciones necesarias más relevantes para su consecución, siguieron existiendo áreas de oportunidad en la MIR e inconsistencias entre ambos documentos, por ejemplo, la discrepancia de la Población Objetivo contenida en el Propósito de la MIR 2018 y el objetivo específico de las ROP 2018.

Se recomendó incorporar en las ROP y en la MIR actividades que garantizaran estándares en la calidad nutritiva de los alimentos y seguridad de los Comedores Comunitarios. Redactar el Propósito como "La población que habita en ZAP reduce sus niveles de Carencia Alimentaria", y ajustar el objetivo específico como: "Reducir los niveles de carencia por acceso a la alimentación de la población, mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios, con participación social, en los territorios que cumplan los siguientes criterios: ..."

En la MIR 2018 del PCC, 15 de 16 indicadores no presentaron Línea Base; 6 contienen términos técnicos que no fueron aclarados en su definición y; 14 de los 16 indicadores no eran monitoreables ya que su medio de verificación refería sólo a la Dirección General de Participación Social (GGPS) o a registros administrativos. Además, no se contó con los elementos suficientes para determinar si las metas estaban orientadas a impulsar el desempeño del PCC o si eran factibles debido a que no había mecanismo documentado para su establecimiento

Los indicadores no eran claros en su definición; los términos técnicos empleados como ZAP rurales y urbanas, AGEB, y Carencia Alimentaria debían llevar un apartado para explicarlos. Precisar los *Medios de Verificación* que permitiera medir los indicadores. Considerar los datos históricos del PCC para generar las líneas base de los nuevos indicadores; y desarrollar un mecanismo de establecimiento de metas basado en la planeación estratégica.

El PCC contaba con un diagnóstico acorde con el diseño vigente hasta 2017, el cual no había sido actualizado conforme a la Declaratoria de ZAP; ni conforme al cambio

de la Población Objetivo 2018 en términos de personas que presentan Carencia Alimentaria, por lo que el diagnóstico ya no estaba acorde al diseño actual del programa. Se actualizó el diagnóstico con base en:

- 1) Los cambios de la definición y unidad de medida de la Población Objetivo y los criterios de selección establecidos en las ROP 2018, y
- 2) Las sugerencias de diseño de la presente evaluación: redacción del problema, definición de PP y PO, cuantificación de las poblaciones, la metodología de cuantificación y las fuentes de información correspondientes<sup>223</sup>.

El diagnóstico del PCC incluía la definición de la Población Potencial y Población Objetivo: su cuantificación, metodología, fuentes de información, y periodo de actualización; elementos que ya no eran vigentes debido a su nueva definición de la Población Objetivo en términos de personas.

Para 2018 no se identificó una definición de Población Potencial ni evidencia de cuantificación de las poblaciones ni de su metodología o plazo para revisión y actualización. La evaluación solicitó definir la Población Potencial como “Personas con acceso insuficiente a una alimentación adecuada en ZAP” y la Población Objetivo como “Personas con acceso insuficiente a una alimentación adecuada, que habitan en ZAP, dentro de municipios con alta incidencia de Carencia Alimentaria y de Población en pobreza Alimentaria”. Para cuantificar la Población Potencial: utilizar las estimaciones del Coneval de la población que presenta Carencia alimentaria en las ZAP urbanas y rurales; y para la Población Objetivo: estimar la población con Carencia alimentaria en los territorios rurales y urbanos que cumplan con los tres criterios de focalización

El PCC no contaba con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos. Si bien contaba con cronogramas de actividades, no se contó con evidencia que permitiera identificar su realización con base en ejercicios de planeación institucionalizados utilizando un procedimiento establecido en algún documento,

---

<sup>223</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Comedores Comunitarios, consultar en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

que fueran conocidos por los responsables de los principales procesos del programa, ni que se revisaran y actualizaran, por lo que el equipo evaluador recomendó elaborar planes de trabajo anuales que les permitieran guiar su operación cotidiana para el cumplimiento eficaz en su gestión y en el logro de sus resultados.

La evaluación identificó cuatro evaluaciones o estudios realizadas al PCC entre 2014 y 2016, se detectaron 10 recomendaciones que no formaron parte de los ASM y que no contaron con una justificación específica para su falta de incorporación como tal. La evaluación recomendó especificar en documentos de carácter oficial, como la Opinión Institucional, las razones de no asumir recomendaciones como ASM, tal como se hizo en 2018.

El Padrón de Beneficiarios del PCC no incorporó las características económicas de la población que recibía los apoyos y para quienes no. El padrón fungió como sistematizador de las listas de asistencia y presentó áreas de oportunidad; no había evidencia de mecanismos de validación de su correcto llenado a cargo del personal operativo del programa por lo que no se podía asegurar la confiabilidad de las listas ni del padrón.

Se recomendó integrar en el padrón de beneficiarios la información socioeconómica de los beneficiarios para los cuales sí existiera información en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE). Implementar mecanismos documentados de validación por los operadores del PCC para corroborar que los comensales en las Listas de Asistencia correspondieran a las personas del Registro de Personas a Atender en los Comedores Comunitarios y asegurar que la información fuera confiable desde el origen

Hasta 2017 el PCC contaba con una estrategia de cobertura cuyos elementos se encontraban definidos en su diagnóstico 2014 y Lineamientos de Operación, dicha estrategia no fue acorde al diseño del programa 2018, donde se establecía la Población Objetivo en términos de personas en vez de territorios ZAP.

Faltaba la definición de una nueva estrategia de cobertura con metas de corto, mediano y largo plazo congruente con su diseño, para lo cual se requería: 1) Concluir la modificación de los elementos de diseño: redacción del problema, definición de la Población Potencial y Población Objetivo y su cuantificación con base en los criterios de selección establecidos en las ROP 2018 y la metodología propuesta en la presente evaluación. 2) Incluir la nueva estrategia de cobertura en el propio diagnóstico y actualizarse en las ROP vigentes.

Se rescata el apartado de la cobertura y focalización, puesto que, es la implementación del programa bajo este criterio que se considera exitoso o no; de 2013 a 2017, el PCC instaló 66.4% de los Comedores Comunitarios en territorios ZAP, equivalente a una cobertura de 22% de la Población Objetivo. 33.6% restante correspondió a otras estrategias interinstitucionales fuera de ZAP que no se pueden cuantificar como parte de la Población Objetivo. Resaltó la concentración de la cobertura del PCC en el Estado de México: 36.4% del total de Comedores Comunitarios instalados; y de estos, solo 49% se encontraban en territorios ZAP.

Para la definición de la estrategia de cobertura se requería de manera previa realizar un análisis sobre la cantidad de población ubicada en los territorios que cumplían con los tres criterios de focalización establecidos en las ROP 2018, para buscar lograr una distribución equitativa de Comedores Comunitarios.

En la Base Registral el 33.6% de los Comedores Comunitarios apoyados por el PCC hasta 2017 se encontraban fuera de ZAP (si bien forman parte de alguna estrategia interinstitucional), además la base no incluía información que permitiera determinar si fueron otorgados bajo el criterio de situaciones de emergencia. Las ROP 2018 establecían que el Comité Técnico Especializado del Programa de Comedores Comunitarios de la Sedesol (CTEPCC) podría autorizar en un año la instalación de hasta el 30% de los Comedores Comunitarios que incumplieran los tres criterios de focalización territorial o las condiciones del espacio público.

La evaluación recomendó autorizar únicamente la instalación de nuevos Comedores Comunitarios, en los territorios que cumplieran con los tres criterios de



focalización y; eliminar en las ROP la aprobación de instalación de hasta el 30% de los Comedores Comunitarios por el CTEPCC salvo en situaciones de emergencia. Para Comedores Comunitarios en operación que no cumplieran los 3 criterios de focalización: cerrarlos y aperturar otros en los mismos estados o en territorios que sí lo hicieran, transferir su operación a autoridades locales, o implementar un esquema gradual de reducción de su abasto.

En los procedimientos para recibir, registrar y tramitar las solicitudes de Comedores Comunitarios en comunidades de habla indígena, se sugirió que el personal del PCC fungiera como intérprete para llenar los formatos. Los procedimientos de selección de Comedores Comunitarios no pueden asumirse estandarizados por el alto porcentaje de Comedores Comunitarios autorizados hasta 2017 fuera de ZAP y a la posibilidad de aprobar hasta 30% de los mismos sin cumplir con los criterios establecidos.

Se sugirió desarrollar guías didácticas de solicitud de apoyo en las lenguas indígenas detectadas que se hablan en los territorios ZAP donde se focaliza la Población Objetivo 2018. Apegarse e incorporar a los criterios de elegibilidad para la selección de beneficiarios establecidos en las ROP y que el CTEPCC únicamente autorizara la instalación de Comedores Comunitarios por situaciones de emergencia con base en criterios claros y documentación del protocolo. No se contaba con evidencia de la aplicación de los cuestionarios incluidos en la Guía de Supervisión 2018 por el personal operativo, ni para 2018 en las ROP no se garantiza la visita regular a los Comedores Comunitarios, al sustituir la periodicidad semanal por una sujeta al presupuesto del PCC.

Se recomendó, desarrollar los procedimientos del Manual Operativo y otorgarlo durante la capacitación inicial, junto con los recetarios saludables regionalizados. Asegurar la supervisión periódica de los Comedores Comunitarios para garantizar condiciones mínimas en el servicio mediante la aplicación de la guía de supervisión o cualquier otro medio que sea previamente validado por las UR competentes. Fortalecer la capacitación del personal del PCC encargado de realizarla para asegurar su estandarización.

El PCC sistematizaba parcialmente sus procesos. La Base Registral de Comedores Comunitarios, el Padrón de Beneficiarios, la base de control de los procesos de solicitud y selección de comedores, la base de control del proceso de abasto, y la base donde se registran los resultados del levantamiento de guía de supervisión operativa; eran independientes entre sí y no hubo evidencia de mecanismos documentados que permitan garantizar la concordancia entre estos y que establecieran reglas para su depuración y homologación.

Se les solicitó concluir con el ASM: “Desarrollar un sistema de información del PCC que fuera capaz de reflejar la realidad operativa y de gestión de los CCOM”, que permitiera el acceso a los documentos soporte. Establecer mecanismos documentados para su depuración y homologación para garantizar la concordancia entre estos y, sistematizar los resultados de los procedimientos faltantes.

En la actualización del documento normativo del PCC de 2017 a 2018, no se incluyeron en las ROP 2018 aspectos relevantes contenidos en los Lineamientos de Operación vigentes en 2017 como son los derechos y obligaciones de las personas que asisten a los comedores, ni los estándares de elaboración de los alimentos y su manejo higiénico.

Se solicitó incorporar en el reglamento del Comedor Comunitario el uso de los menús regionales, así como los derechos y obligaciones de los comensales. Especificar en el numeral del CTEPCC que este únicamente autorizara la instalación de Comedores Comunitarios por situaciones de emergencia. Homologar los documentos operativos del PCC en materia de NOM de preparación de alimentos e higiene (NOM-043-SSA2-2012 y NOM-014-SSA3-2013) para asegurar la calidad nutricia de los alimentos.

Si bien el PCC identificó y cuantificó los gastos necesarios para generar los bienes y servicios que entrega, este no llevó a cabo el desglose del gasto unitario.

Se recomendó calcular el gasto unitario por comedor comunitario y el gasto unitario del PCC por comensal beneficiario. Asimismo, para valorar el desempeño operativo

de cada comedor comunitario en términos de costo-beneficio, y que uno de sus criterios fuera la asistencia de comensales.

El equipo de evaluador consideró buena opción realizar una evaluación de resultados a fin de medir los efectos cuantitativos del PCC en la reducción de la Carencia Alimentaria y redefinir aspectos de diseño. Estudiar los efectos del PCC en los hábitos de alimentación y consumo de los hogares beneficiarios para detectar posibles efectos no deseados. Aprovechar la evaluación de resultados para recopilar información de beneficiarios y no beneficiarios con la que pudiera establecer una línea basal que le permita realizarse una evaluación de impacto posterior

Contar con estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que mostraran impacto en programas similares y actualizar el diagnóstico con los resultados de las prácticas que sí contaran con indicadores, además de los resultados de la evaluación de impacto del caso de Argentina en caso de ya existir, a fin de contar con evidencia sobre los efectos positivos que tienen los comedores en la población atendida.

Reunir los elementos para conformar una base de datos que le permita levantar la información inicial requerida para desarrollar un análisis de factibilidad y medir posteriormente el impacto del PCC en la reducción de la Carencia Alimentaria.

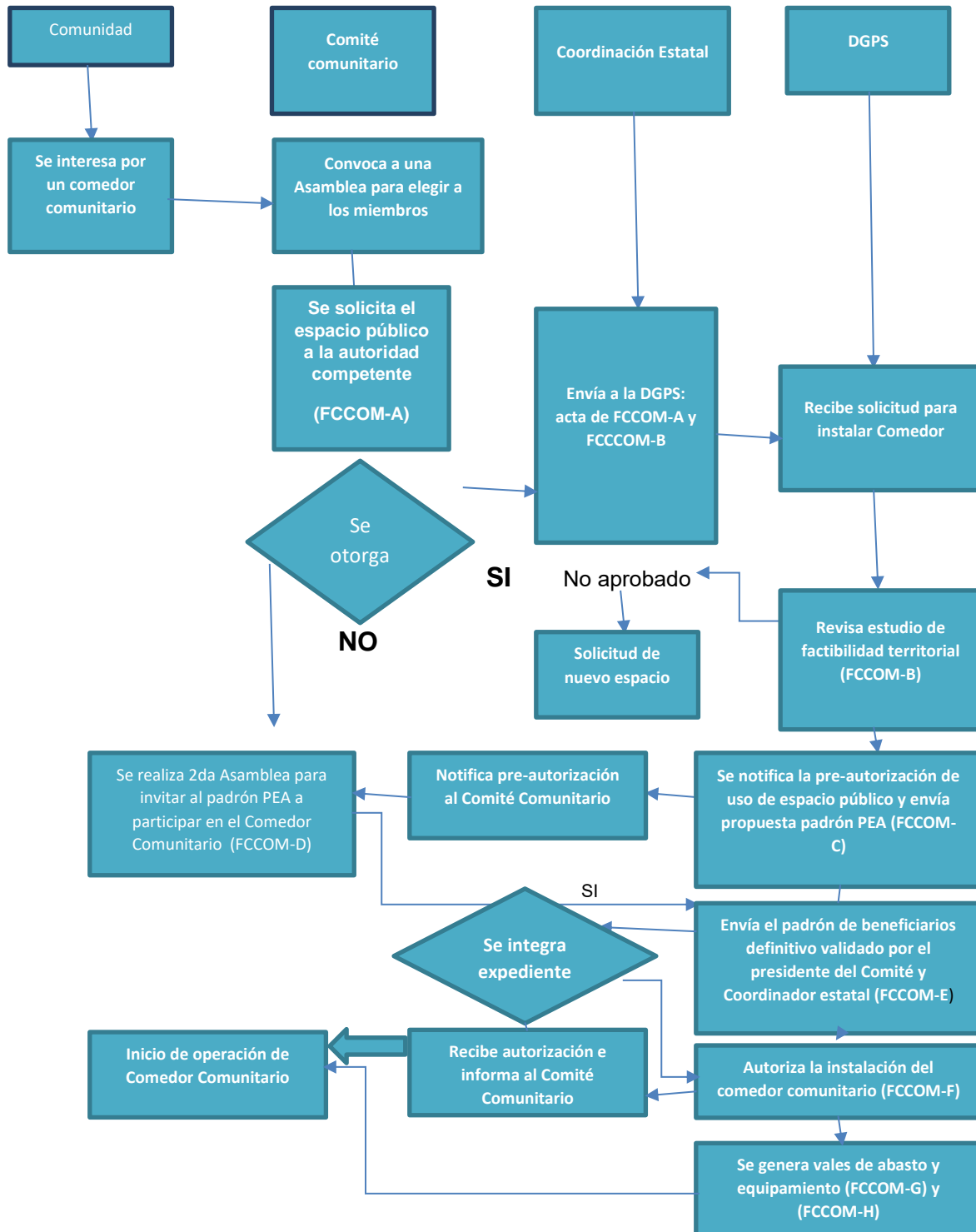
El PCC desarrolló un manual para el personal que impartía capacitación, era amplio en el tema de higiene, pero no en la manipulación y preparación de alimentos. La capacitación de 4 horas a la Comedor Comunitario solo incluía 10 minutos para explicar los grupos de alimentos.

Fortalecer las acciones de capacitación en temas de protección civil en las instalaciones de los Comedores Comunitarios y manejo de residuos, en la elaboración y preparación de menús regionales que cumplan con las necesidades nutrimentales básicas de los alimentos y su manejo higiénico conforme a las NOM.

#### 4.3. Análisis del proceso de la PCC

Las ROP 2018 ya incluyen el Macroproceso de PCC, a continuación, es observable éste en el recuadro de abajo:

**Imagen 2. Macroproceso del Programa de Comedores Comunitarios**



Fuente: Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios, 2018

Por otra parte, los procesos identificados se muestran a continuación, en una matriz incluyendo la etapa del modelo general solicitado por Coneval en los Términos de Referencia (TdR), así como el mapeo de los procesos y los subprocesos identificados:

**Cuadro 14. Mapeo de procesos del Programa de Comedores Comunitarios, 2018**

<b>Etapa</b>	<b>Macroproceso</b>	<b>Proceso</b>	<b>Subproceso</b>
I.- Solicitud de Apoyos	Programa de Comedores Comunitarios	1.- solicitud de instalación de CC	1.1 Registro de CC
		2.- Solicitud de equipamiento para los CC	
		3.- Solicitud de reequipamiento	
		4.- Solicitud para el abastecimiento de los CC	
II.- Selección de beneficiarios	Programa de Comedores Comunitarios	1.- Selección de solicitudes para la instalación de Comedores Comunitarios	
III.- Distribución de apoyos	Programa de Comedores Comunitarios	1.- Entrega-recepción de insumos para los CC	
IV.- Entrega de apoyos	Programa de Comedores Comunitarios	1.- Acceso a Comedores Comunitarios	1.1 Preparación de alimentos
V.- Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	Programa de Comedores Comunitarios	1.- Supervisión y seguimiento a CC	1.1 Capacitación
			1.2 Suspensión temporal
			1.3 Reapertura
			1.4 Cierre definitivamente
		2.- Informes trimestrales	
3.- Informe anual			
VI.- Contraloría Social y	Programa de Comedores Comunitarios	1.- Quejas y denuncias	

Etapa	Macroproceso	Proceso	Subproceso
Satisfacción de Usuarios			
VII.- Evaluación y monitoreo	Programa de Comedores Comunitarios	1.- Evaluación externa 2.- Monitoreo	

Fuente: Elaboración propia a partir de las ROP del PCC 2018

Como es visible arriba sólo se pudieron mapear seis de las ocho etapas del modelo general que el Coneval plantea, fue complicado identificar los subprocesos por la falta de detalle de las ROP. Con relación a la etapa de solicitud de apoyo se mapearon cuatro procesos, lo cuales pueden observarse abajo en el diagrama PEPSU:

**Cuadro 15. Solicitud de apoyos**

¿Quién proporciona a las entradas del proceso?	¿Cuáles son las entradas del proceso?	¿Cuál es el proceso, dividir en subprocesos?	¿Cuáles son las salidas del proceso?	¿Quién es el receptor el cliente?
I.- Asamblea ciudadana	Acta consultiva del CC Acta consultiva del CC  Carta FCCOM-A  Formato FCCOM-B  Pre-autorización del espacio público FCCOM-C Carta solicitud de CC para instalación de comedor FCCOM-D  Registro de personas a atender FCCOM-E	1.- Asamblea Ciudadana manda solicitud  2.- La DGPS consulta al CTEPCC  3.- La DGPS aprueba o no	Autorización de la instalación del CC	Dirección General de Participación Social (DGPS)
II.- Comedores Comunitarios	Solicitud a DGPS FCCOM-H	1.- Solicitud de equipamiento por parte del comedor 2.- La DGPS aprueba	Hasta 150 mil por equipamiento (una sola vez)	DGPS
III.- Comedores Comunitarios	Denuncia ante autoridad competente Solicitud de reequipamiento	1.- Comedor comunitario pide reequipamiento a la DGPS	Hasta 90 mil en reequipamiento	DGPS

¿Quién proporciona a las entradas del proceso?	¿Cuáles son las entradas del proceso?	¿Cuál es el proceso, dividir en subprocesos?	¿Cuáles son las salidas del proceso?	¿Quién es el receptor el cliente?
		2.- La DGPS consulta al CTEPCC 3.- La DGPS aprueba o no		
IV.- Comedores Comunitarios	Solicitud a DGPS	1.- Solicitud de a abastecimiento a la DGPS 2.- La DGPS consulta al CTEPCC 3.- La DGPS 4.- La DGPS aprueba o no	Hasta 60 mil pesos	DGPS

Fuente: Elaboración propia

Con relación a la etapa de “Selección de beneficiarios”, primero era la creación de una Asamblea local ciudadana la que solicitaba la creación del Comedor; la organización saliente de la Asamblea local solicitaba ser beneficiado y posteriormente, la instalación y abastecimiento. Era la Dirección General de Participación Social DGPS quien aprobaba los comedores con base en los criterios técnicos que el *Comité Técnico Especializado del Programa de Comedores Comunitario* realizaba.

#### Cuadro 16. Selección de beneficiarios

¿Quién proporciona las entradas del proceso?	¿Cuáles son las entradas del proceso?	¿Cuál es el proceso, dividir en subprocesos?	¿Cuáles son las salidas del proceso?	¿Quién es el receptor el cliente?
I.- DGPS	Solicitudes de instalaciones de CC	1.- La DGPS manda solicitudes a la CTEPCC 2.- La CTEPCC observa si es viables o no 3.- la DGPS autoriza	Autorización de constitución de CC	DGPS

Fuente: Elaboración propia



La siguiente etapa sólo se pudo encontrar un proceso, este comienza cuando la Dirección General de Política Social verifica el “soporte de verificación” que le envía la Coordinación Estatal para aprobar el pago a Diconsa, aquí se puso todo el proceso. No obstante, se sabe por la revisión previa de las evaluaciones que Diconsa realizó un convenio de Coordinación previo con la DGPS para abastecer a los comedores.

**Cuadro 17. Distribución de apoyos**

¿Quién proporciona a las entradas del proceso?	¿Cuáles son las entradas del proceso?	¿Cuál es el proceso, dividir en subprocesos?	¿Cuáles son las salidas del proceso?	¿Quién es el receptor del cliente?
1.- Diconsa	Programa de entrega que elabora Diconsa	1.- Mediante oficio Diconsa establece un programa de entregas de apoyos 2.- Diconsa hace entrega acorde con lo previamente programado 3.- La coordinación estatal enviara el “Soporte de Conciliación” (factura, formato de conciliación, minuta de trabajo y vales de abasto y/o equipamiento) digitalmente a la Dirección de Participación 4.- La DPS verifica la información 5.- La DGPS aprueba proceder con la autorización del pago.	Entrega de apoyos	DGPS

Fuente: Elaboración propia

Diconsa, es quien realiza el abastecimiento de los Comedores Comunitarios, recibía un oficio, ésta entregaba los insumos, la Coordinación Estatal enviaba las facturas a la DGPS, y la DGPS solicitaba el pago por medio de la Oficialía Mayor.

### Cuadro 18. Entrega de apoyos

¿Quién proporciona las entradas del proceso?	¿Cuáles son las entradas del proceso?	¿Cuál es el proceso, dividir en subprocesos?	¿Cuáles son las salidas del proceso?	¿Quién es el receptor el cliente?
I.- Ciudadanía	Pago de cuota		Alimentos	Comedor comunitario

Fuente: Elaboración propia

Para la etapa de “Entrega de Apoyos” no se obtuvo la información necesaria para completar el proceso. Queda totalmente fuera de nuestro conocimiento el qué se hacía con el “pago de cuota”, y cuál era el mecanismo con el que se realizaban las entregas, si los miembros del Comedor Comunitario tenían que ir a recogerlos etc.

Para el “Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos”, la DGPS mediante personal contratado se supervisaba las condiciones de los Comedores Comunitarios; recibía los informes trimestrales y los turnaba a la Dirección General de Seguimiento de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano recibe informes para el informe anual y trimestral.

### Cuadro 19. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

¿Quién proporciona las entradas del proceso?	¿Cuáles son las entradas del proceso?	¿Cuál es el proceso, dividir en subprocesos?	¿Cuáles son las salidas del proceso?	¿Quién es el receptor el cliente?
I.- DGPS		La DGPS mediante personal contratado	Informe sobre: saneamiento básico, instalaciones, voluntariado, menús, y, seguridad	La ciudadanía
II.- DGPS	Información de los CC	1.- La DGPS envía informes trimestrales 2.- la Dirección General de Seguimiento de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano recibe informes	Informe trimestral	DGS

¿Quién proporciona las entradas del proceso?	¿Cuáles son las entradas del proceso?	¿Cuál es el proceso, dividir en subprocesos?	¿Cuáles son las salidas del proceso?	¿Quién es el receptor el cliente?
III.- DGPS	Información del programa de CC	1.- La DGPS envía informes trimestrales  2.- la Dirección General de Seguimiento de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano recibe informes	Informe anual	DGS

Fuente: Elaboración propia

Este proceso (ver diagrama 6) tampoco queda claro cómo operó la contraloría social y la satisfacción de los usuarios, pero existe al menos en las Reglas de Operación publicadas para el funcionamiento del PCC 2018. Por el trabajo encontrado en las evaluaciones previas, se sabe que este mecanismo en la práctica no existió.

### **Cuadro 20. Contraloría Social y Satisfacción de Usuarios**

¿Quién proporciona las entradas del proceso?	¿Cuáles son las entradas del proceso	¿Cuál es el proceso, dividir en subprocesos	¿Cuáles son las salidas del proceso	¿Quién es el receptor el cliente?
1.- Ciudadanía	Queja o denuncia	1.- Se emite queja o denuncia 2.- El órgano interno de control de la Sedesol, la SFP o las delegaciones de la Sedesol reciben la queja		

Fuente: Elaboración propia

Con relación a la evaluación y monitoreo del PCC se observa que no es la Dirección General de Participación Social sino el área de evaluación de la Sedesol, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, este proceso no está completo en las ROP del PCC, por este motivo, se ha dejado incompleto, así como el anterior, el cual no queda claro quién lo inicia. No obstante, cualquier servicio de capítulo 3000 recibe el mismo trato acorde con la ley de

Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del Sector Público, mediante el área encargada de realizar las contrataciones, con los Términos de Referencia basados en la normatividad del Coneval y de la propia ley.

### Cuadro 21. Evaluación y monitoreo

¿Quién proporciona las entradas del proceso?	¿Cuáles son las entradas del proceso?	¿Cuál es el proceso, dividir en subprocesos?	¿Cuáles son las salidas del proceso?	¿Quién es el receptor el cliente?
I.- DGEMPS	Evaluaciones previas Informes anuales Documentos internos con relación a la operación del PCC	1.- La DGEMPS en coordinación con el PCC realiza la convocatoria para contratar equipo externo para realizar evaluación acorde con el PAE	Evaluación externa	DGEMPS
II.-	Información sobre el PCC	1.- Matriz de Indicadores de Resultados actualizada	Información actualizada del desempeño del programa vía PASH de la SHCP	SHCP

Fuente: Elaboración propia

Con todo lo anterior descrito, es notoria que la cantidad de información para mapear lo procesos quedó inconclusa, puesto que, únicamente los documentos normativos no son suficientes para realizarlo. No obstante, es importante reconocer que los procesos quedan en lo general claros, se sabe que comienza con la instalación de una Asamblea local que decide instalar el Comedor Comunitario, una vez que esto sucede, se realiza la solicitud a la DGPS y esta aprueba o no bajo criterios definidos su instalación. El abasto es asegurado por medio de la colaboración con una institución que ya se dedica a esto mismo, como lo es DICONSA, y hay un monitoreo constante de parte de la autoridad a los CC, además, aunque no exista información al respecto, las ROP incluyeron medidas para la contraloría, sobre la evaluación del programa, en este trabajo se rescatan dos de ellas, además de los estudios técnicos y la colaboración con el Coneval.

Con relación a la *evaluación de Diseño* hecha, ésta, ponía énfasis en reforzar los mecanismos del registro de los asistentes a los Comedores Comunitarios además

de señalar la inexistencia de manuales de procedimientos de los Comedores Comunitarios. Además, esta sugirió los cambios en la Población Objetivo del PCC.

La importancia de la *ficha de monitoreo* es tal que sin esta no podría integrarse un adecuado seguimiento en el sistema de Evaluación de Desempeño del Gobierno Federal mediante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La *evaluación de consistencia y Resultados* vuelve a remarcar al programa carente de listas de beneficiarios o sin mecanismos de validación de las mismas de los comensales, así como tampoco se realizó una recolección de la información socioeconómica de los beneficiarios y no-beneficiarios, como se sabe, los programas de desarrollo social deben dar prioridad a las zonas de atención prioritaria.

En este último apartado se pudo observar elementos de las evaluaciones de la política social en México con mucho detalle, se abordó desde la Ley de Desarrollo Social, hasta lo más concreto, o sea: los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Por último, cabe mencionar, que por ley las evaluaciones deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, pues, así lo establece el artículo 79 de la Ley de Desarrollo Social:

Artículo 79. Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría.

No obstante, estas pueden revisarse en un sistema en línea que facilita la búsqueda de cualquier evaluación realizada a cualquier programa: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.

Este sistema se encuentra ligado con el gasto de cada programa, por lo que resulta útil para cualquiera que desee profundizar sobre algún programa en especial.

Volver a mencionar también, el PCC fue cancelado tras la entrada del nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador, esto, debido a la naturaleza del mismo, dado que formaba parte de la estrategia política del anterior sexenio, con relación a los recursos destinados para el programa, se redirigieron a los nuevos programas

## Políticas públicas

prioritarios del ahora presidente, demostrando de por medio, que no importa la inteligencia puesta en las políticas públicas cuando estas no están acompañadas del capricho en turno de la voluntad política.

## **Conclusiones**

La presente tesis tuvo como objetivo analizar los elementos que conforman la evaluación de la Política Social en México aplicada al Programa de Comedores Comunitarios 2018, en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

Este objetivo general, con el fin de alcanzarlo, en primer lugar, describió la necesidad de analizar al Programa de Comedores Comunitarios, enmarcado en la Cruzada Nacional contra el Hambre del presidente Enrique Peña Nieto, debido a la importancia de éste dentro de la estrategia peñista, así como el papel de las distintas instituciones públicas que participaron en su operación. Además, el país cuenta con una sana desconfianza en contra de los programas sociales y sus objetivos subyacentes siempre en la obtención de votos, y claro que para esta cruzada no fue la excepción puesto que evocaba la estrategia salinista; por tal motivo, la CNcH tuvo resistencias, y desde la oposición política forma, la academia y la sociedad civil se exigió al gobierno a conducirse bajo los canales institucionales definidos para los programas sociales, tales como las evaluaciones.

Es a partir de las evaluaciones, es como se supo de las inconsistencias en los padrones de beneficiarios; es complicado emitir algún juicio de valor aun si se sabe del rentismo electoral mediante programas sociales, lo único que puede reafirmarse es que los padrones de beneficiarios de este programa social contaban con inconsistencias.

Lo anterior pone luz en un claro margen de perfectibilidad sobre los mecanismos para el registro de los beneficiarios, o sea, en la existencia de listas de éstos con sus datos era de vital importancia porque de esta forma se verificaría si el PCC cumplía efectivamente con su objetivo, además, que al mismo tiempo servía para medir el impacto del programa. Sobre este punto, es difícil establecer si al final, dicho mecanismo tuvo una mejora, puesto que no se contó con información de campo para corroborarlo.

El trabajo pasa de una breve introducción, a la definición de la política social en México para terminar en la información disponible del programa, por ello fue necesario, primero, partir de la visión de qué es la política pública teóricamente, así es como se habla del proceso de política pública y de cada una de las etapas; se partió de Lasswell hasta los trabajos de Hernández Magallón y Sanabría, y justo como se constató en dicho apartado, se pudo leer a cada autor que señala una determinada cantidad de etapas, cuya variación depende de cada autor, en nuestro caso se corroboró la repetición de cuatro etapas: la agenda pública, la decisión, la implementación y la evaluación.

Se repasa brevemente en qué consiste cada etapa. Así, por ejemplo, se tiene que la agenda ha significado, en gran parte, actores con intereses buscando poner a la luz pública sus asuntos como prioritarios en un contexto cambiante y disputado. En el caso de la decisión, cuyo objetivo, es elegir dentro de todas las opciones disponibles a la que se usará como respuesta al “problema público”, la implementación es observada como la aplicación de la decisión y la evaluación es la forma en cómo se valora la elección tomada.

Tras esta explicación se puede establecer lo siguiente: La descripción del proceso de política pública es muy variable y se usa más como una herramienta pedagógica que como una descripción clara del fenómeno social denominado política pública.

Posteriormente, se pasa a explicar desde el punto de vista de la teoría a la evaluación de la política pública, ésta varía según el tiempo y según la perspectiva tomada.

En este sentido los valores subjetivos acompañan en todo momento a la evaluación, son un factor fundamental en cómo se realiza ésta, pero también el contexto temporal; al ser un ejercicio de axiológico subjetivo también es delimitado por su tiempo histórico.

Los valores tienen una importancia fundamental en la evaluación, ya sean abiertamente mostrados o si no lo son, los valores tanto del equipo evaluador como de la autoridad financiadora fungen un papel primordial. Sea entonces, es



importante señalar a la evaluación más que un juicio neutral basado en datos, es una inclinación política cuya información generada es utilizada para promover intereses o agendas dentro de un sistema libreal-democrático (el único modelo de gobierno que permite la participación de la ciudadanía).

Al final del primer capítulo, se habla un poco sobre el enfoque de procesos, el giro en torno a la concepción del Estado, de la administración y la política pública; este cambio producto de la sobresaturación del Estado con relación a la ciudadanía, de la visión del ciudadano como cliente, y de traer los instrumentos del sector privado al público.

Con la revisión histórica en el país, se expuso, que la evaluación ha sido utilizada como control administrativo, y sólo recientemente como un mecanismo de mejora de las políticas públicas, aunque muy frecuentemente también sea una racionalidad para promover perfiles dentro de la administración pública.

En este contexto se explica la constitución del Coneval, y de su importancia para el funcionamiento del gobierno federal, como un logro para la sociedad civil y para toda la ciudadanía ávida de rendición de cuentas y transparencia, así como de la eficiencia del gobierno en el uso de recursos públicos. Es un logro por mor de su institucionalización constante, cada vez más aceptada al interior de la administración pública.

Ejemplos de este avance son los instrumentos del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la política de Desarrollo Social como la Ley de Desarrollo Social, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación (2007), la Ley de planeación, los Lineamientos Generales para la Evaluación para los Programa Federales y el Programa Anual de Evaluación, y se llega a lo más concreto en la realidad de la evaluación de la política social en México: los Términos de Referencia, todo lo anterior, brinda el marco normativo para su construcción.

Dentro de los documentos revisados, propios de la administración pública, estuvieron los Lineamientos establecidos por el Coneval para la evaluación de la

política social en México, con el objetivo de poder proceder con el análisis descriptivo en el último capítulo. Se observó la variedad de tipo de programas públicos valoradas por el Coneval, esta revisión ayudó a comprender mejor el establecimiento de los objetivos bajo los cuales se llevan a cabo cada una de las evaluaciones y en qué momento es recomendable hacerlas.

A saber, se revisó el funcionamiento general de los productos del Coneval, y esto permitió que el análisis en el actual trabajo del Programa de los Comedores Comunitarios fuera análogo a sus estándares. Es decir, llevar a cabo la revisión de los Términos de referencia de las evaluaciones de procesos, tuvo como objetivo aterrizar desde el punto teórico propuesto por Lasswell hasta la práctica de la evaluación de políticas en el país, cualquiera que desee indagar más en política pública deberá conocer este apartado de la administración pública.

Con relación a la construcción de la metodología elaborada por parte del Coneval para evaluar programas; dos puntos: el primero relacionado con la elección de la misma, y el segundo con relación a su construcción. Los Términos de Referencia de las evaluaciones de procesos establecen el modelo general del proceso, además, el mismo Coneval establece los instrumentos metodológicos de recolección de información posibles para evaluar los programas, así como algunas recomendaciones para llevar a cabo las evaluaciones; el segundo punto: la Secretaría de la Función Pública emite manuales para elaborar cambios al interior de la administración pública, así, en realidad para ambos casos, en la selección y la construcción de la metodología no hay mucho margen para aplicar metodologías propias, más que las expuestas en los TdR.

Lo anterior hace posible que las evaluaciones sean homogéneas y su uso también sea como insumos para otras evaluaciones, por ejemplo, las evaluaciones de diseño se usan en las evaluaciones de Consistencia y Resultados.

La gestión por procesos permite el mapeo de los procesos, ya que la visión del funcionamiento de la administración pública es diferente a la perspectiva dominante en la administración, por ello se eligió esta perspectiva. La visión por procesos va más allá de las funciones por áreas, es una visión completa de los procesos, desde

su detonación hasta el cliente final. Lo anterior son más razones de porqué se usa el análisis PEPSU, es decir, por los TdR, por la pertinencia de la gestión por procesos y porque la SFP recomienda el uso de los diagramas PEPSU, ya que permitió identificar los procesos esquemáticamente.

El mapeo de procesos contó con las restricciones de sólo trabajar con documentos; trabajo de gabinete, esto debido a cómo se planteó inicialmente en el trabajo, con lo cual se pudo mapear sólo lo establecido en las ROP del programa y no con relación a los procesos que posiblemente se fueron consuetudinariamente creando para su operación en terreno, ni tampoco se pudo obtener el detalle de cada proceso; como los retos enfrentados por los implementadores por la ausencia de trabajo de campo, evidentemente.

Lo que sí permite la metodología seleccionada es la observación de los procesos, su inicio y su término, esto es visible en el trabajo, donde se observan éstos mapeados por etapas acorde con el modelo general establecido por el Coneval en los Términos de Referencia para las evaluaciones de procesos, tras la realización de dicho mapeo puede establecerse que no todos los procesos se encontraban completos, que no estaban en orden, aunque lo que sí quedó claro es que las Reglas de Operación contaron con el macroproceso del programa resultado del aprendizaje de los servidores públicos.

En total se identificaron siete etapas del modelo general: 1) Solicitud de apoyos, 2) Selección de beneficiarios, 3) Distribución de apoyos, 4) entrega de apoyos, 5) Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, 6) Contraloría social y satisfacción de usuarios y 7) Evaluación y monitoreo. Catorce procesos: 1) Solicitud de instalación, 2) Solicitud de equipamiento para los comedores, 3) Solicitud de reequipamiento, 4) Solicitud para el abastecimiento, 5) Selección de solicitudes para la instalación de los comedores, 6) Entrega recepción de comedores, 7) Entrega de insumos para los comedores, 8) Acceso a comedores, 9) Supervisión y seguimiento de los comedores, 10) Informes trimestrales, 11) Informes anuales, 12) Quejas y denuncias, 13) Evaluaciones externas y 14) Monitoreo.

No obstante, apenas se pudo mapear seis de los subprocesos; cuatro de las siete etapas quedaron sin subprocesos mapeados, las etapas fueron: 2) Solicitud de equipamiento para los comedores, 3) Solicitud de reequipamiento, 5) Selección de solicitudes para la instalación de los comedores, y 6) Entrega recepción de comedores. Esto contribuyó a no tener una claridad del funcionamiento del programa en detalle fino.

Los Lineamientos y las ROP se centran en la descripción del funcionamiento de los Comedores Comunitarios, es observable que los Lineamientos cambian, y se ajustan cada año, se puede decir que al publicarse como Reglas de Operación en el 2018 ya estaban bastante pulidas y eran suficientemente específicas, es decir, se notó una evolución desde los primeros Lineamientos hasta las Reglas de Operación, pero la parte descriptiva de la operación casi no presentó cambios. Con relación a la constitución de los Comedores Comunitarios se partió de un origen ambicioso, aunque muy posiblemente con miras electorales; la organización institucional y social fueron puntuales y detalladas tanto dentro de los lineamientos como de las ROP.

Se encontró que casi las únicas instancias gubernamentales participantes en la operación del PCC estuvieron reducidas a la Secretaría de Desarrollo Social, así pues, para la observación del programa a nivel territorial era imprescindible realizar trabajo de campo, el cual, reiteramos fue imposible por motivos diversos, entre éstos, la falta de tiempo y recursos para llevarlo a buen puerto.

Con relación a los montos anuales que se le otorgaron al Programa de Comedores Comunitarios, cada ocasión fue incrementando, así como el número de Comedores Comunitarios, específicamente en el Estado de México, esto resultó en mayor cantidad de comensales, lo cual habla de cierto éxito del programa, al menos en la cobertura potencial (porque de la población objetivo no se puede decir nada dada la falta de un registro confiable de los beneficiarios).

Dentro de la información encontrada en las evaluaciones, se manifiesta que el PCC fue operado desde la sociedad, se actuó para las necesidades básicas visibles de la ciudadanía como lo es el combate a la desnutrición, en zonas pobres, es así que

al menos, visiblemente en el objetivo del programa en el 2018 se enfoca en la alimentación y en personas en condición de pobreza con enfoque de derechos sociales.

Por otra parte, los objetivos específicos del Programa de Comedores Comunitarios se ajustaron también y cuando fueron publicadas las Reglas de Operación contaban con muchos elementos nuevos para poderse medir y evaluar mejor aunque se mantiene la ambigüedad sobre quiénes son usuarios del programa, y que en última instancia, dificulta la cuantificación del impacto del programa así como su monitoreo, esto ocurre así porque la cobertura de los usuarios específicos a beneficiarios geográficos que se lee cambia; más adelante parece que la “nota metodológica de beneficiarios” contempla tres criterios que continuaron bajo el criterio de beneficiarios geográficos, esto sencillamente no nos queda claro.

Tener claro el *Área de Enfoque* o *Población Objetivo* es importante porque es la focalización del servicio y hace medible la política en cuestión. Que esto no se cumpla y, además, yendo más lejos, que la nota metodológica mencionada tampoco lo sea, brinda una señal que la respuesta fue improvisada o que ésta tuvo un mal diseño inicial.

Por otra parte, que no se tenga un padrón confiable, hace que se den por hecho muchos aspectos como que sólo los pobladores de la ZAP rural o del AGEB urbano accederían al servicio, y no es el caso.

Al no tener la descripción del beneficiario, es imposible: a) asumir que sólo los habitantes del Zap o del AGEB accederían al servicio; b) se pierde la oportunidad de evaluar el programa debido a esto mismo.

La falta de registro establecido en las Reglas de Operación sólo refuerza la ambigüedad anteriormente señalada, desde las primeras evaluaciones realizadas al programa. Empero, en general, es positivo que el PCC haya terminado con Reglas de Operación y no se mantuviera operando bajo Lineamientos, como se mencionó arriba el artículo 26 de la Ley de Desarrollo Social obliga(ba) a los programas sociales a contar con ROP. Aunque, nuevamente, este hecho puede

generar perspicacia y/o sospecha de la razón por la cual se realizó hasta el último año, del porqué se buscaba operar bajo ambigüedad lo más posible, reiteramos, puede generar esta sospecha, no implica que haya existido dolo.

Es gracias a las Reglas de Operación que la descripción del programa pudo ser hecha, puesto que, en primer lugar, el Coneval obliga a esquematizar en las ROP el proceso del programa (aunque esto no siempre ocurra), no obstante, éste contenía bastantes elementos para poderse describir antes de emitirse las ROP, por decir algo, existían ya los “Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre”.

Al final, con relación a las Reglas de Operación, hay aprendizaje muy positivo y devela el interés en mejorar el diseño del PCC.

Solicitar evaluaciones para mejorar el funcionamiento del PCC no es algo que todos los programas contengan, más rescatable es poder plasmar las mejoras en Reglas de Operación.

Infortunadamente el último objetivo específico establecido en la tesis no pudo ser completado como se deseaba:

“Analizar cómo ha sido implementado el Programa de Comedores Comunitarios en el municipio de Naucalpan en el estado de México durante el 2018”

Esto por varias razones, quizá la más clara de las dificultades fue no contar con trabajo de campo. Pero lejos de lo evidente que podría ser, el trabajo de gabinete bastaría regularmente para saldar este punto si la información estuviera disponible y actualizada, en este sentido se realizó una solicitud de información con folio número 0002000014019 a la Secretaría de Bienestar (anteriormente Secretaría de Desarrollo Social) la cual fue atendida por la Dirección de Análisis e Información Institucional.

En general, lo que se pudo encontrar es que el municipio no tiene un papel destacable en el funcionamiento de los Comedores Comunitarios, es la Sedesol quien concentró la mayoría de las funciones administrativas, lo cual era evidente, el programa es federal, pero nos faltó el papel socio-institucional del municipio.

Así, aunado a la falta de información, no viene nada relacionado a una operación dificultada del programa, y no se puede aceptar la hipótesis del trabajo (de nuestro trabajo), por lo que se rechaza, y esto tiene sentido, porque la hipótesis nuestra, establecía: “El Programa de Comedores Comunitarios en el municipio de Naucalpan en el Estado de México no cumple con los Lineamientos institucionales de la evaluación de Política Social en México.” Y, de entrada, el programa cuenta con un flujograma en sus Reglas de Operación, con el que no cuentan todos los programas sociales aun teniendo Reglas de Operación. Es decir, se piensa que es un programa con una amplia revisión debido a que formó parte de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, (CNcH).

Dentro de las observaciones más importantes realizadas están que en los programas de desarrollo social en México es escasa la participación de los municipios –al menos en el diseño institucional observado- aun dentro de la CNcH que buscaba la organización social desde las bases comunitarias, también se observa lo limitada que se encuentra la participación de los municipios en los programas sociales acorde con la misma normatividad, en el artículo 42 de la Ley General de Desarrollo.

Por otra parte se observa que en efecto, en términos generales, las evaluaciones funcionan como facilitadoras de rendición de cuentas, en este sentido se establece que las evaluaciones realizadas previamente del PCC ayudaron a la claridad de cómo se estaban ejerciendo los recursos destinados a dicho programa, y saber si los resultados deseados se estaban alcanzando, es así que este trabajo (que no es una evaluación sino un análisis del funcionamiento del PCC) trata de dar una radiografía del programa durante su último año de funcionamiento, no obstante queda bastante claro que se ha permanecido en lo superficial, pero sí pudo haber sido información relativamente útil para, en una posterior (imposible porque desapareció el programa) evaluación de proceso de éste, retomarse, puesto que cuenta con información de la operación normativa del mismo. Al final del último capítulo se realiza la descripción del proceso mapeado por cuenta propia. Los resultados del parciales del trabajo son: el programa contó con Reglas de Operación como lo

marca la norma; el programa fue evaluado e incorporó algunas de las observaciones de diseño como la población objetivo; las reglas de operación detallaban más procesos de la instalación de los comedores y de la operación de los mismos, estos procesos eran parte importante porque eran el eje central del programa (objetivo general y propósito) y abarcaba todo el programa presupuestario; como lo evidencia la evaluación de diseño, el programa fue realizado con un diseño deficiente inicialmente, su falla técnica principal radicó en la imposibilidad de evaluarlo.

Para cerrar, este trabajo contribuyó a mostrar también la racionalidad de la política social mediante la exposición de: a) las instituciones que participan en la evaluación de la política social en México, y, b) el funcionamiento interno del PCC.

Con relación al primer aspecto; “la evaluación” en México ha tenido un gran recorrido en la historia del país, donde su comienzo en una sociedad poco plural, poco transparente, con un Estado paternalista aspirante a mantener satisfechas las demandas sociales mediante grandes programas asistencialistas y clientelistas, hasta la publicación de la Ley General de Desarrollo Social en el 2004 y la constitución del Sistema de Evaluación de Desempeño que finalmente ve su concreción hasta el 2007, a partir de allí se puede observar que el trabajo del Coneval año con año ha devenido en una mejor institución, que fomenta la cultura de la evaluación dentro de la administración pública, con instrumentos como el Programa Anual de Evaluación PAE.

Actualmente, es una institución con prestigio que evalúa programas sociales, lo hace bien, y se mantiene en funciones aun con otras instituciones en búsqueda de mellarlo. Cabe resaltar, la evaluación no es sobre un juicio de valor dicotómico, es sobre mejorar los esfuerzos del Estado en resolver problemas puntuales, y aunque las evaluaciones no garantizan que el programa atienda lo urgente; la evaluación sí señala aspectos que, normativamente son definidos previamente, para funcionar mejor. Un esfuerzo de la racionalidad focalizada.

Con relación al funcionamiento interno del PCC, el aprendizaje interno plasmado en los Lineamientos específicos año con año y, en las Reglas de Operación emitidas en 2017 que, dichas ROP operarían únicamente hasta el 2018, también se observó



que casi todo lo relacionado con el programa estuvo a cargo de la Sedesol y con muy poca participación de otras instituciones, es decir, poca coordinación y su sectorización.

Se pudo ver el incremento anual de los Comedores Comunitarios instalados aun con incremento interrumpido de su presupuesto al final, tanto a nivel nacional como a nivel local; específicamente, en el municipio de Naucalpan con relación a los Comedores Comunitarios para el año 2018, hubo un leve incremento, aunque posterior a ello se quedó una cantidad intermedia de comedores, pasa de 15 a 28 y luego se queda en 25 acorde con la solicitud de información citada ya.

Se reitera que, en general, no se contó con suficiente información en este trabajo como para asegurar el no seguimiento de sus Reglas de Operación por parte del PCC, por lo que se rechaza la hipótesis del trabajo.

Un aspecto final es que sí se logró el mapeo de los procesos, ninguno de éstos quedó fuera del Macroproceso, es decir, el funcionamiento del programa está acotado, no obstante hubiera sido interesante realizar trabajo de campo para saber cómo es que realmente operaba éste y dónde se encontraban los cuellos de botella, empero, también debe señalarse que este año el PCC quedó sin recursos y el programa fue cancelado, por lo que, aunque el programa funcionara o no bien, eso ya no es posible saberlo.

Esto último es lamentable debido a que se destinaron recursos y esfuerzos en su diseño y evaluación, y sin ningún tipo de evidencia, este programa fue borrado, por la misma razón de su creación, por una decisión política.

## FUENTES DE CONSULTA

- Aguilar Astorga, Carlos Ricardo, *Evaluación de Políticas Públicas, Una aproximación*, Editorial UAM, 2017.
- Acosta Villada, Aurelio, *La Nueva Gestión de Archivos de la Auditoría Superior de la Federación en el Marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Marzo 13 del 2008, Auditoría superior de la Federación, consultado el 26 de diciembre del 2018, ver <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/reuniones/2008/regional/campeche/pdf/aav.pdf> en:
- Aguilar Villanueva, Luis, (compilador), “Estudio Introductorio” en *El estudio de las políticas públicas*, México, Editorial Aguilar, 1994.
- Aguilar Villanueva, Luis, (compilador), *La implementación de las políticas*, Ciudad de México, Editorial Porrúa, 2007.
- Aguilar Villanueva, Luis, (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE.
- Arellano Gault, David, Cejudo, Guillermo, Merino, Mauricio, et al, *Problemas, decisiones y soluciones, Enfoques de política pública*, Ciudad de México, Editorial FCE, 2010.
- Batthyány, Karina y Cabrera, Mariana. *Metodología en investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Editorial Universidad de la Republica de Uruguay. 2011.
- Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de la política pública*, Ciudad de México, Editorial CIDE, 1998.
- Cardozo Brum, Myriam, *La evaluación de las políticas públicas y programas públicos*, Ciudad de México, Editorial Porrúa, 2006.
- Cardozo Brum, Myriam, *Sistematización de la Experiencia de Evaluación de Evalúa DF 2008. Metaevaluación y Autoanálisis*, Ciudad de México, Editorial UAM, 2012.

- Cardozo Brum, Myriam, “*Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación*”, *Revista Andamios*, vol. 10, no. 23, ene-abril 2013, recuperado el 22 de diciembre de 2018: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632013000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000100003)
- Cobb, Roger y Elder Charles, *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) “Problemas públicos y agenda de gobierno”, Ciudad de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 77-104.
- Caso Raphael, Agustín, *Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el sistema de Evaluación de desempeño (SED) en México: una propuesta para entidades federativas, Capítulo II* en “La evaluación de políticas públicas en México”, *Revista de Administración Pública*, Ciudad de México, Editorial INAP-Colef, 2011.
- Cejudo, Guillermo; Pardo, María del Carmen y; Dussage Laguna, Mauricio, *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública. Ciudad de México*, Editorial CIDE. 2019,
- Easton, David. *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu Editores. 2006.
- González Gómez, Javier, *La evaluación de la Actividad Gubernamental. Premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana*, en “Políticas Públicas”, Ciudad de México, Editorial Colmex, pp. 156-165, 2010.
- Peters, Guy, *El surgimiento, declive y surgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano*, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (11-12), Madrid, 1998, consultar en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/142>, 23-28.
- Hirschman, Albert. *Salida, voz y lealtad*. Editorial, FCE. 1970.
- Izquierdo, Beatriz, “*De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación*”, *EMPIRIA-Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 16, julio-diciembre, 2008, pp. 115-134.

- Maldonado Trujillo, Claudia y Pérez Yarahuán, Gabriela (comp.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, Ciudad de México, Editorial CIDE, 2016.
- Mallar, Miguel Ángel, La gestión por procesos: un enfoque de gestión eficiente, *Revista Visión futuro*, vol. 13, numero 1, enero-junio, 2010, consultar en: <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935475004.pdf>
- Merino, Mauricio, *Las políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Ciudad de México, Editorial CIDE, 2014.
- Meny, Ives y Thöening, Jean-Claude, *Las políticas Públicas*. Barcelona, Editorial Ariel, 1992.
- Moreno Salazar, “Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de políticas públicas”, en Instituto de Administración Pública, INAP, *Políticas públicas*, Ciudad de México, Editorial INAP, 1993.
- Moyado Estrada, Francisco, *La política social en México: en enfoque descentralizador con fines de adaptación*, *Revista Estudios Políticos* no. 12, julio-septiembre 1996, recuperado el 29 de diciembre de 2018, consultar en: <file:///C:/Users/luis/Downloads/37108-91526-1-PB.pdf>
- Muñoz Cuenca, Gustavo Adolfo, “Un nuevo paradigma: “La quinta generación de evaluaciones””. *Revista Laurus*. Vol. 13, núm. 3. pp. 158-198.
- North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Editorial FCE. 1990.
- Lasswell, Harold, *El futuro de la ciencia política*, Madrid, Editorial Etnos, 1971
- Lasswell, Harold, *La política como reparto de influencia*, Madrid, Editorial Aguilar, 1974
- Parsons, Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México, Editorial Flacso, 2007.
- Parra Toledo, Araceli (coord.), *Las Políticas Públicas en México de la teoría a la práctica*, Ciudad de México, Editorial: Acatlán-UNAM, 2009

- Peña, Víctor, *¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental*, Revista de Gestión Pública, Volumen II, número 2, julio-diciembre 2013, pp. 405-438
- Revuelta Vaquero, Benjamín, “La implementación de la política pública”, Revista Díkaion, vol. 21, núm. 16, noviembre, 2007, pp. 135-156 Universidad de La Sabana Cundinamarca, Colombia.
- Roth Deubel, André-Noël, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá. Editorial Aurora. 2014.
- Roth Deubel, André-Noël. “*La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”*”, Revista CLAD Reforma y Democracia, no. 45, oct 2009, recuperado el 23 de diciembre de 2018: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533676007.pdf>
- Sautu, Ruth. Boniolo, Paula. Dalle, Pablo y Elbert Elliot. *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los Objetivos y elección de la metodología*. Editorial Clacso, 2005.
- Salcedo, Roberto, *Evaluación de Políticas Públicas*, Ciudad de México, Editorial Biblioteca Básica de Administración Pública del DF, 2011.
- Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia en la Administración Pública*, Editorial Ministerio para las administraciones de Madrid, Madrid. 1992, pág. 81.
- Subirats, Joan, “*Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*”, Revista Gestión Pública, no. 1, primer semestre de 1995, pp 1-23, recuperado el 4 de diciembre de 2018: [http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11667/1/DOCT2064259\\_ARTICULO\\_1-VOLIVNUM1.PDF](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11667/1/DOCT2064259_ARTICULO_1-VOLIVNUM1.PDF)
- Vázquez Muñoz, Eugenio; Sousa Oliva, José Daniel y; Burjón Nieto, José Jesús (coord.), *Evaluando Políticas Públicas*, Editorial Colegio de Veracruz, 2014.

### Hemerografía 2013

- Gómez Mena, Carolina, “La cruzada contra el Hambre acto de propaganda y electorero: campesinos” *La jornada*, 2013, 26 de abril, recuperado el 23 de abril del 2019, consultar en: <https://www.jornada.com.mx/2013/04/26/politica/015n1pol>

### Documentos institucionales

- Auditoría General del Poder Ejecutivo de Paraguay, “Guía 18, Definición de Mapa de Procesos”, recuperado el 18 de marzo del 2019, consultar en: <http://www.mecip.gov.py/mecip/?q=guia18>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, Revisar el “Programa Nacional de Evaluación” para los años 2014, 2015, 2016 y 2017, consultado el 28 de diciembre de 2018: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL. México: CONEVAL, 2015”, consultado el 26 de diciembre de 2018 en: [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL\\_politica\\_de\\_evaluacion\\_10\\_A.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales”, recuperado el 28 de febrero del 2019, consultar en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Memorias del CONEVAL 2006-2016, Ciudad de México: CONEVAL, 2016”, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memorias-Coneval-2006-2016.pdf>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Matriz de Indicadores y Gestión de Programas”, recuperado el 18 de abril del 2019: consultar en: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eventos/Presentacion\\_cep\\_al\\_marco\\_logico.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eventos/Presentacion_cep_al_marco_logico.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Página Oficial”, consultado el 28 de diciembre de 2018, <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados”, México, DF: CONEVAL, 2013. Recuperado el 22 de enero de 2019, consultar en: <https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA PARA LA ELABORACION DE MATRIZ DE INDICADORES.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018”, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. “Aspectos a considerar para la elaboración de diagnósticos de programas presupuestarios”, recuperado el 23 de abril del 2019, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio\\_VQZ.SE.02\\_6.16.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.02_6.16.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. Términos de Referencia de Evaluación de Diseño. Recuperado el 27 de abril de 2019, consultar en:

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones\\_Disenio.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx)

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Términos de Referencia de Evaluación de Consistencia y Resultados”, Recuperado el 27 de abril de 2019. Consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR\\_ECR.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_ECR.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Términos de Referencia para las Evaluaciones de Procesos”, recuperado el 4 de febrero del 2019, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR\\_Procesos.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Procesos.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Guión del análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto”, Recuperado el 26 de abril de 2019, consultar en: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES\\_PROGRAMAS\\_POLITICAS\\_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion\\_analisis\\_de\\_factibilidad.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015”, Recuperado el 27 de abril de 2019. Consultar en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Modelo\\_TDR\\_EE\\_D\\_2014\\_2015.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Modelo_TDR_EE_D_2014_2015.pdf)
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, UN DESA, “Política Social en Guías de Orientación de Políticas Públicas”, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: [https://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy\\_spanish.pdf](https://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Ficha de monitoreo y evaluación. Criterios de elaboración”, Recuperado el 24 de abril del 2019. Consultar en:



[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Criterios\\_elaboracion\\_FMyE.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Criterios_elaboracion_FMyE.pdf)

- Instituto Mexicano para la Competitividad, “Página Oficial”, Recuperado el 12 de Enero del 2019. Consultar en: <https://imco.org.mx/conoce-imco/>
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, “Página oficial”, recuperada el 12 de enero del 2019. Consultar en: <http://incidesocial.org>
- México Evalúa, “Página oficial”, Recuperada el 12 de enero del 2019, consultar en: <https://www.mexicoevalua.org>
- Normateca de la Secretaría de Bienestar, “Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre”, recuperados el 27 de enero del 2019, consultar en: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Historicas\\_2018](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Historicas_2018)
- Secretaría de Bienestar, “Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios 2013, en el marco de la Cruzada contra el Hambre”, recuperados el 27 de enero del 2019, consultar en: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2015/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios\\_18092015.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2015/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_18092015.pdf)
- Secretaría de Bienestar, “Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios 2014, en el marco de la Cruzada contra el Hambre”, recuperados el 27 de enero del 2019, consultar en: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2014/Lineamientos\\_Programa\\_Comedores\\_Comunitarios\\_Guerrero\\_24012014.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2014/Lineamientos_Programa_Comedores_Comunitarios_Guerrero_24012014.pdf)
- Secretaría de Bienestar, “Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios 2015, en el marco de la Cruzada contra el Hambre”, recuperados el 27 de enero del 2019, consultar en: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/3\\_Historico/2015/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios\\_23122015.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2015/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_23122015.pdf)

- Secretaría de Bienestar, “Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios 2016, en el marco de la Cruzada contra el Hambre, recuperados el 27 de enero del 2019, consultar en: [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios\\_2016.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_2016.pdf)
- Secretaría de Bienestar, “Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios 2017, en el marco de la Cruzada contra el Hambre”, recuperados el 27 de enero del 2019, consultar en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469291&fecha=18/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469291&fecha=18/01/2017)
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, “Página Oficial”, consultada el 28 de diciembre de 2018, <https://www.gob.mx/acciones-sociales/articulos/comedores-comunitarios-14697>
- Página de Oficial de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, CNCh, “Página oficial”, consultado el 28 de diciembre de 2018, <https://www.gob.mx/sinhambre>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados. Recuperado el 20 de enero del 2020, consultar en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia\\_MIR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf)
- Secretaría de Hacienda y crédito Público, SHCP, “Sistema de Evaluación de desempeño”, recuperado el 17 de abril de 2019, consultar en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/DirectricesSED.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, “Transparencia Presupuestaria”, consultado el 20 de enero del 2019 en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, “Ficha de monitoreo 2016.2017”, consultado el 28 de diciembre de 2018,

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265216/FMyE\\_20\\_U009.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/265216/FMyE_20_U009.pdf)

- Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol. “Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre”, recuperado el 25 de enero del 2019, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305525&fecha=04/07/2013)
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, “Estudio de Seguimiento Físico y Operativo para conocer diversos resultados del Programa de Comedores Comunitarios 2016”, consultado el 28 de diciembre de 2018, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/206691/Informe de Resultados Seguimiento PCC.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/206691/Informe_de_Resultados_Seguimiento_PCC.pdf)
- Secretaría de la Función Pública, “Guía para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos, 2016”, recuperada el 18 de marzo del 2019, consultar en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu a para la Optimizaci n Estandarizaci n y Mejora Continua de Procesos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu_a_para_la_Optimizaci_n_Estandarizaci_n_y_Mejora_Continua_de_Procesos.pdf)
- Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, SIDESO, “Evaluación Interna 2017. Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México”, Recuperado el 23 de enero de 2019, consultar en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tZKaDJJ1XGAJ:www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/evaluaciones/secretarias/sds/03%2520EVALUACION%2520COMEDORES%2520COMUNITARIOS.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx&client=opera>
- United States Agency for International, USAID, “Guía práctica de Gestión de Procesos”, recuperado el 4 de enero del 2019, consultar en: <http://www.hacienda.gov.py/normativa/Guía%20Práctica%20de%20Gestion%20por%20Procesos.pdf>

- Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, “Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal”, recuperado el 23 de enero de 2019, consultar en: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/Septiembre\\_09\\_17\\_677.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/Septiembre_09_17_677.pdf)
- Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, “Ley de Comedores Comunitarios para el Distrito Federal”, recuperado el 23 de enero de 2019, consultar en: <http://aldf.gob.mx/archivo-dc8dd528ad6b7dd08f3bd7ea5614d03e.pdf>
- Cámara de diputados, “Presupuesto Federal de la Federación 2007”, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2007/PEF\\_2007\\_orig\\_2\\_8dic06.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2007/PEF_2007_orig_2_8dic06.pdf)
- Poder legislativo, “ACUERDO por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, Recuperado el 14 de diciembre del 2018, consultar en: [www.normateca.gob.mx/Archivos/41\\_D\\_1566\\_31-03-2008.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/41_D_1566_31-03-2008.pdf)
- Poder Ejecutivo, “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional Contra el Hambre”, recuperado el 25 de enero del 2019, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013)
- Poder Ejecutivo. Programa Nacional Sin Hambre 2014-2018, consultado el 28 de diciembre de 2018, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014)
- Poder legislativo, “Ley de Desarrollo Social, consultar en el Diario Oficial de la Federación”, recuperado el 28 de diciembre del 2018: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004)
- Poder legislativo, “Ley de Planeación”, consultar en Diario Oficial de de Federación, recuperado el 20 de mayo del 2020, consultar en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5513502&fecha=16/02/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513502&fecha=16/02/2018)

- Poder Legislativo, “Primera versión de la Ley General de Desarrollo Social”, Cámara de Diputados, recuperado el 28 de diciembre de 2018, consultar en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lqds/LGDS\\_orig\\_20ene04.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lqds/LGDS_orig_20ene04.pdf)
- Poder Legislativo, “Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. Recuperado el 18 de diciembre de 2018, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2117583&fecha=30/03/2006](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2117583&fecha=30/03/2006)
- Poder legislativo, “Austeridad y Aplicación Racional de los Recursos Presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2002 de la Auditoría Superior de la Federación”, recuperado el 23 de diciembre del 2018, consultar en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=752372&fecha=28/02/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=752372&fecha=28/02/2002)
- Poder legislativo, “Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios”, recuperado el 13 de enero del 2019, consultar en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017)