

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

Evaluación del Programa Comedores Populares DIF-DF de 2012 a 2015

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA**

PRESENTA:

NANUEL ÁVILA GÓMEZ

DIRECTOR

DR. HÉCTOR MIGUEL SALINAS HERNÁNDEZ

Ciudad de México, septiembre de 2018

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

A mis padres:

Hago un reconocimiento profundo y sincero, por el apoyo incondicional que me han brindado y las miles muestras de cariño para lograr mis metas. Sin ustedes, no lo hubiera logrado. Los amo.

A mis hermanos:

Les agradezco infinitamente por acompañarme en éste proceso en el cual ustedes son parte importante de mis logros. Los quiero mucho.

A mis profesores:

Por haber creído en mí, y ofrecerme su apoyo y orientación en todo momento. Pero, en especial a mi director de tesis, el profesor Héctor Miguel Salinas Hernández, quien con su particular, inigualable y divertida forma de ser e invaluable conocimiento pude concluir satisfactoriamente ésta tesis. Le estaré agradecido por el resto de mi vida.

Para CSE:

Por último quiero agradecer a la Coordinación de Servicios Estudiantiles y a todas aquellas personas involucradas que me permitieron obtener el apoyo económico para empastar mi tesis.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Espacio Público y Políticas Públicas	
1.1 El espacio Público.....	3
1.2 La Política Pública	12
1.3 Definición de las Políticas Públicas.....	15
1.4 Proceso de las Políticas Públicas	20
1.4.1 Definición del problema público	23
1.4.2 Un problema	23
1.4.3 Un problema público	23
1.4.4 Obtención de la información	24
1.4.5 Construcción de alternativas.....	24
1.4.6 Selección de criterios.....	25
1.5 Ventajas de las políticas públicas	25
1.5.1 Ventaja y desventaja	27
1.5.2 Ventaja	27
1.5.3 Desventaja	28
1.6 Elaboración y diseño de las políticas públicas	28
1.7 Actores que intervienen en la política pública.....	32
Capítulo 2. Los Comedores Populares DIF-DF	
2.1 Antecedentes	38
2.2 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	43
2.3 Programa Sectorial de Desarrollo Social del Distrito Federal	

2013-2018	44
2.4 Dependencia o entidad responsable del programa.....	46
2.5 Objetivos y alcances	47
2.5.1 Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.....	48
2.5.2 Objetivo general	51
2.5.3 Objetivos específicos.....	51
2.5.4 Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal.....	52
2.6 Programación presupuestal.....	55
2.6.1 Requisitos y procedimiento de acceso, instalación y operación	55
2.6.2 Requisitos de permanencia, causales de baja o suspensión temporal.....	57

Capítulo 3. Comedores Populares DIF-DF: el programa como definición del problema

3.1 Antecedentes de evaluación	58
3.2 Eficiencia	59
3.3 Legalidad	61
3.4 Aceptabilidad política	62
3.5 Solidez del programa	62
3.6 Perfectibilidad	63
3.7 Análisis de información proporcionada por el DIF-DF.....	64
3.8 Manejo de recursos	67

3.8.1 Estructura en la administración del recurso.....	68
3.8.2 Objetivos alcanzados	69
3.9 Proyección de resultados.....	70
4. Análisis del programa de Comedores Populares DIF-DF de 2012 a 2015	
4.1 Marco Jurídico, Leyes y Normas.....	73
4.1.1 Marco regulatorio y de evaluación normativo	75
4.2 Recursos.....	78
4.2.1 Objetivos cumplidos establecidos en los propósitos y metas del programa	81
4.2.2 Estudios realizados por el CONEVAL	83
4.3 Duplicidad del programa Comedores Populares con el programa Comedores Comunitarios	85
Fuentes	89

Introducción

En el presente trabajo se hará un análisis del programa “Comedores Populares” administrados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), desde el estudio teórico y documental del tema; usando como base, la información proporcionada por el gobierno. La investigación abarca de los años 2012 a 2015, comparando las evaluaciones realizadas por el propio organismo en dichos años.

Usando literatura de autores como Canto Chac, Hannah Arendt y Luis Aguilar Villanueva, por mencionar algunos, se hace un análisis del programa desde su creación hasta su implementación, los actores sociales y políticos involucrados en el tema, marco jurídico y administración.

El objetivo que persigue éste trabajo es analizar sí la política pública ha cumplido con lo establecido en su objetivo y en todo caso, cuáles han sido sus áreas de oportunidad donde debe de prestar mayor énfasis y que propone dicha investigación a partir de lo indicado en los documentos que el DIF – DF hace público.

Así mismo, se propone posibles alternativas para el mejoramiento de dicho programa, usando la Ley Orgánica de la Administración Pública, en su apartado de los Organismos Descentralizados.

Las partes que conforman el análisis del programa “Comedores Populares” se divide en 4 capítulos: el primero se refiere al espacio público y las políticas

públicas; el segundo a los “Comedores Populares”; el tercero al programa como definición del problema; y por último, el cuarto es un análisis del programa de “Comedores Populares DIF-DF de 2012 a 2015.

Los planteamientos que se realizan en ésta investigación, parten de los documentos analizados por parte del DIF-DF en su programa “Comedores Populares” y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC) en su programa “Comedores Comunitarios”.

Capítulo 1

Espacio Público y Políticas Públicas

1.1 El espacio Público

Antes de empezar a hablar de políticas públicas, es necesario entender previamente qué es política y, nos referiremos a política como la ciencia o el arte de gobernar, donde se busca la organización y/o administración de un Estado en sus asuntos e intereses (Ávila, 1998:24). Pero para hablar de política es necesario hablar del espacio público, que es donde se da la disputa por el poder.

Y es justamente el espacio público donde se trata de la realización humana por excelencia, ejerciéndola cotidianamente, que engloba las acciones humanas del individuo dentro de lo público y lo privado (Arendt, 2005:83). También se puede conocer a lo público como la realización política del individuo dentro de la esfera privada y pública. Es importante añadir que el espacio público debe de entenderse como la actividad pública donde se constituyen los temas centrales de gobierno en las democracias occidentales, entendido también como el “espacio de la política” por Hannah Arendt quien explica que la política y el espacio público son una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social, ya que debemos de recordar que somos seres sociables por naturaleza y depende de su existencia de otros, por ello la esencia de la política hacia el individuo en el espacio público, es un fin para alcanzar la pluralidad humana desde el ámbito privado, como público aunque concierne a todos decidir el equilibrio político, ahora

se deposita en unos cuantos, los cuales fungen como nuestros representantes de nuestras voluntades.

Como es bien sabido, la categoría de lo “político”, es una creación griega; en Grecia nació lo “político, porque en Grecia nació la polis, la experiencia política original y la democracia. Como bien lo escribió Finley: “Fueron los griegos los que descubrieron no sólo la democracia, sino también la propia política, que es el arte de conseguir decisiones mediante la discusión pública y, después, de obedecer esas decisiones como condiciones necesarias para la convivencia civil”. Entonces podemos indicar que la política ha estado vinculada desde la Grecia clásica a un espacio de convivencia, el significado etimológico y el contenido democrático estuvieron tan identificados con la polis griega, que ésta no se concebida sin la presencia activa de los ciudadanos quienes adoptaron las plazas y las calles públicas (ágora) como el lugar de discusión, de asambleas y de acuerdos comunes. Por otro lado el modelo helénico resulta de obligada referencia por el fenómeno de la independencia entre la democracia y la opinión pública, en efecto, la presencia equilibrada entre ambos factores determina estructural y dinámicamente la situación estable de la vida cotidiana bajo el imperio de la ley que surge mediante el consenso de la opinión pública (Arendt, 2005:96 ss).

En el análisis de la razón de lo público, es la Ciudad Jónica, que aporta la idea de derecho, la que trajo el principio organizador de una nueva estructura social y al mismo tiempo, mediante la equiparación de las clases sociales, la libertad ciudadana que confirió al individuo el ámbito necesario para su pleno desarrollo personal. La política no es aplicar pensamientos normas, sino crear

una comunicación de pensamientos políticos suficientemente vigorosa que hará iniciar una posición de equilibrio, una armonización entre el pensamiento político y la realidad social concreta (Rabotnikof, 2005: 331 ss).

En este sentido, el poder público no es sino la emanación activa y energética de la opinión pública, que a su vez es un fenómeno colectivo apoyando en una realidad individual, en la cual flotan los demás usos y vigencias que de ella se nutren. El poder público supone siempre tras de sí una opinión que sea verdaderamente pública, y por lo tanto con robusta vigencia, de ahí la reconocida interacción entre opinión pública y democracia.

Nicolas Tenzer, siguiendo a Arendt, opina que la política es, precisa y necesariamente, el reino de la opinión de la **doxa**¹ como la llamaban los griegos, pero también sabemos que la política no equipara todas las opiniones **a posteriori**² aunque las atienda todas **a priori**³, que sólo concede proyección política a algunas de ellas. Pero para que el espacio de política exista, también debe haber encuentro entre los hombres, una acción en común, un interés compartido en aspecto de una cosa común, es decir, esa base republicana propia de toda política.

¹ Palabra griega que se traduce como “opinión”. Concepto utilizado por Parménides, al distinguir la “vía de la verdad” de la “vía de la opinión” o un conocimiento obtenido a partir de la experiencia

² Expresión en latín que significa “posteriormente” o “con posterioridad”, que hace alusión a examinar o considerar un hecho después de que ha ocurrido.

³ Expresión en latín que significa “de lo anterior”. La expresión se utiliza para demostrar algo que va desde su causa hasta el efecto. También se refiere a aquello que se realiza con anterioridad a la reflexión sobre el asunto en cuestión.

La política se encuentra vinculada al urbanismo en cuanto al espacio físico de convivencia en la ciudad (Rabotnikof, 2005:300).

Con la madurez de la democracia en las ciudades del estado de Grecia, aparecen en ellas nuevos elementos urbanísticos, que coexisten con los defensivos o comerciales, y que indican una colaboración mucho más estrecha del pueblo en el los asuntos de la comunidad. Aquel espacio de la ciudad de Atenas concebido como una posibilidad dinámica, como una abertura de cada individuo a los otros que habitan en esa ciudad que se proyecta, y que genera consenso, es el espacio público que ha intentado hacer suyo la cultura mediterránea.

Menciona Canto Chac que, la política es el comportamiento propositivo, intencional y planeado que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios, como lo son la acción con sentido y de forma racional, que en otro sentido, es un proceso, un curso que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores.

Entendiendo que, es un proceso que cambiará dependiendo la etapa histórica en que se encuentre, podemos decir, que los componentes de la política buscan perfeccionar sus métodos para convertirse en políticas públicas. Pero, ¿Qué es política pública?, generalmente para referirnos a Políticas Públicas podemos decir que, son los programas que un gobierno desarrolla en función de un problema o situación; y se pueden entender justo como un uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales que a partir de la Segunda Guerra Mundial con la actividad de mejorar las decisiones se incorporó sistemáticamente

la teoría y el método científico logrando así una nueva forma de ver y estudiar las políticas (Schmit, 1998:23).

Harold Laswell, es uno de los referentes en la materia de ciencias políticas, define para los años cincuenta a la política pública como: "...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos", posteriormente se incluiría en el entendimiento de políticas públicas como: "el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión". Por ello, lo primero que se debe de incluir, es todo lo referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas, es decir, conocer el proceso de decisión de la política y lo segundo, es referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables, que en otras palabras, sería incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública. Es oportuno decir que había una diferencia entre ciencia para comprender el conocimiento del proceso de decisión y ciencia para decidir que el conocimiento es el proceso de decisión. Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el "***policy studies***" (estudios de políticas) y el "***policy analysis***" (análisis de políticas).

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados (Aguilar, 1998:78), pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, así

como entre diferentes perspectivas evaluadoras, estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos, que entre otras cosas, explica otra característica primordial de las políticas públicas. Por un lado está el análisis y el estudio, y por otro lado están los actores, como también lo son los factores que propician que la política pública, se convierta en política pública que más adelante serán mencionados como lo es la perfectibilidad, recursos materiales y humanos etcétera.

El estudio de las políticas públicas, no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas. “Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra **policy**”, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realizan un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los "no actos comprometidos" de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia” (Meny y Thoening, 1992:89).

Si bien, las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios, consisten también en precisar el juego reglas y acciones que tiene como objetivo resolver y dar respuesta a la multiplicidad de necesidades, intereses y referencias de grupos, como también con personas que integran una sociedad; a lo que generalmente se le conoce como “agregar demandas”, de

forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.

Ahora bien, ya definimos que es la política pública, su estudio y su análisis, para continuar con el entendimiento de dicho tema, es necesario considerar tres componentes en la toma de decisiones para cualquier política: los que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos, por otro lado la política, es tanto como la lucha por el poder en función de intereses y ventajas,, se expresa y efectúa en el proceso de la elaboración de políticas (Dror, 1987:130).

La Política Pública como finalmente lo señala Lowi Theodore es entonces, un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competencias y coaliciones de conflictos, también de transacciones convenientes, es decir, que son políticas que se clasifican en regulatorias (regularización o no de las conductas), distributivas (destinadas a prestar bienes y servicios) y redistributivas (administrar la recaudación).

En el estudio de políticas públicas haremos la siguiente división: ***policy analysis*** que es básicamente buscar la mejor Política Pública en términos de eficiencia y equidad y por otro lado es el estudio de la elaboración de políticas (***policy-making study***) orientando positivamente a describir, clasificar y explicar el

patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado a un gobierno particular en los asuntos Políticos.

Por ello, generalmente se tiene instrumentos para plantear e impulsar las Políticas Públicas; dependiendo del tipo de actores que intervengan, aunque en algunos casos éstos pueden variar según así sea el caso. Para el gobierno es a través de sus instituciones y se procede al elaborar una propuesta basada en los siguientes aspectos:

Las normas jurídicas: los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas,

Los servicios de personal: Elaborar las políticas requiere infraestructura humana, organizativa y de material.

Los recursos materiales: Destacan principalmente los financieros ya que son los que suelen ser más restringidos.

La persuasión: expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. (Bazua, y Valenti, 1986:65-78).

Resumiendo lo anterior, para referirnos a Políticas Públicas se ha entendido que son los programas que un gobierno desarrolla en función de un problema o situación, pues un gobierno busca dar soluciones o respuestas a las diversas demandas de la sociedad, o como bien lo señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

En otro sentido, el estudio de las Políticas Públicas como bien menciona Pallares, debe de realizarse y plantearse bajo tres cuestiones: "...las políticas que desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan, y como se evalúan y cambian, analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y que efecto producen..." (Pallares, 1998:143). Por ello decimos que políticas públicas podemos entenderlas como el ámbito privilegiado donde se realiza el "pacto" entre estado y sociedad; que es donde podemos rescatar el sentido de participación entre dos actores, pero el objetivo final de beneficio, es la sociedad civil. Es importante mencionar que no todo es asunto público y que lo público no todo se convierte en Política pública, ya que varios de los temas públicos sólo son atendidos por el gobierno y el entendimiento de las políticas públicas se estructura por el gobierno y sociedad (Solís, Rojas y Duarte, 2009: 5).

Así pues, podemos indicar lo siguiente: las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una incidencia determinada sobre la vida de los ciudadanos (Aguilar, 1998:87 ss).

Pallares señala que las Políticas Públicas deben de ser consideradas como "procesos decisionales", un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo determinado que en algunas ocasiones puede ser focalizado o a cierto tipo de población y que en todo caso puede ser a positivo o negativo el beneficio, ya que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición. Por ello debemos de rescatar que el estudio de

las Políticas Públicas genera propuestas para dar soluciones a ciertos temas que aquejan a la población o a grupos determinados y de interés, donde inmediatamente surjan los actores integrantes, donde quizás algunos se apoyan y otros se oponen, de esta manera surge la necesidad de negociar y realizar acuerdos. Más allá del tema de sus acuerdos o la búsqueda de soluciones, las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios donde consiste básicamente en crear reglas y acciones determinadas que tiene como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad, eso es lo que se conoce como “agregar demandas” que más tarde explicaremos, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias (Bardach, 1988:107).

1.2 La Política Pública

Hay un gran conjunto de Políticas Públicas que a lo largo de su historia se vuelven objeto de incidencia en las organizaciones, dado que se constituyen en potencias aliadas o declaradas amenazas al cumplimiento de sus respectivas agendas, que es una de las lógicas en la formación de políticas, además de contraer obligaciones entre sociedad y gobierno. La participación ciudadana es pieza clave en el objetivo de las Políticas Públicas, ya que busca ser aplicables a los diferentes problemas sociales y de esta manera dar solución de forma institucional a esas demandas.

La participación ciudadana es el objetivo de las Políticas Públicas desde su aplicación, ya que en distintos momentos es una de las maneras de contar con la incidencia pública socialmente relevante.

Hay diversos conjuntos de Políticas Públicas, que resuelven el objeto de incidencia en las organizaciones; ya que constituyen, por si solas potencias aliadas o declaradas amenazas al cumplimiento de sus respectivas agendas. Con esto nos referimos a los intereses que predominan en cada grupo, los cuales lógicamente no quieren verse afectados, por supuesto si nosotros vemos desde un punto de vista de un lado, seguramente veremos las políticas públicas y si vemos el otro lado, veremos la gestión pública, en un caso, cuando vemos las políticas públicas, estamos hablando también de esos procesos decisionales de la administración pública y si hablamos de procesos decisionales, estamos hablando de procesos complejos, procesos que en realidad involucran múltiples actores altamente políticos, conflictivos, contenciosos que requieren una serie de arreglos institucionales de acuerdo a las necesidades ciudadanas para poder llegar a decisiones sobre los fines, metas, objetivos a lograr para resolver estos problemas públicos y por supuesto la estrategia de intervención estatal, es decir, cómo es que queremos que nuestro estado resuelva los problemas junto con la sociedad (Salazar, 1998:43).

Si tenemos en mente que todo gobierno busca la solución ante los inconvenientes de la ciudadanía, de aquí traemos a colación la importancia del tema central del objetivo de Políticas Públicas.

Harold Laswell nos menciona que el objetivo de la Política Pública casi siempre busca forzar o imposibilitar que la gente haga cosas que, de otro modo, no lo haría, es decir, que debe haber intervención del Estado en la mayoría de los casos para que los problemas que los aqueja como sociedad sean resueltos, pero administrados por el gobierno, de tal manera que así es como se confirma la influencia de cambio de conducta de aquellos que les toca ajustarse a la política.

Por otro lado Allison Graham nos indica que, la identidad entre estado y nación, más allá de la soberanía y la cohesión nacional, parece no poder cubrir todos los variados ámbitos de la vida social y de las decisiones individuales, por ello, la acción de la sociedad tiene tal extensión, diversidad y libertad de iniciativas que los objetivos y los instrumentos de un específico gobierno se juzga como los mejores.

Por lo tanto, podemos decir que el objetivo de las Políticas Públicas es generar acuerdos entre gobierno y sociedad civil por medio de procesos decisionales donde el estado involucra contextos complejos y competitivos, donde además encontraremos aspectos contenciosos, conflictivos y altamente políticos para que al final exista una definición y proyección de fines o estrategias, que principalmente la maquinaria estatal procesará para dar solución a aquellos problemas de forma eficaz y eficiente.

1.3 Definición de las Políticas Públicas

En los últimos años se ha acumulado una gran producción académica de lo que son las políticas públicas y por lo tanto hay un número de definiciones similar al de los autores ya existentes. En el siguiente cuadro describiré las definiciones de algunos, de los que se consideran más importantes:

- Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil. (Cardozo, 2006:89).
- Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad, (Canto y Castro, 2002:78).
- Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o

mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (Lahera, 2004:65)

- Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. (Aguilar, 1998:34).
- Son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo, 1997:54).
- Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto. (Subirats, 1989:107).
- Procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas. (Lindblom, 1979:203).
- El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (**polity**). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (**politics**). Y, finalmente, la política como

designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (**policy**) (Roth, 2006:66).

Pero para este trabajo nos enfocaremos en lo que nos menciona Giandomenico Majone, donde nos explica que la definición de Política Pública “es la actividad de comunicación pública y no solo de una decisión orientada a la efectucción de metas (...) es también todo el conjunto de actividades “post-decisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar evidencias, argumentos y persuasión” (Majone, 1989:99 ss).

Por ello, el análisis en y para el proceso de las políticas públicas, se debe comprender como el uso de técnicas de análisis, investigación y pro-pugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación (Aguilar, 1998:78).

Una particularidad que encontramos en nuestros autores es que tradicionalmente las políticas públicas han formado parte del conjunto de disciplinas, como la ciencia política, que estudian el Estado y los gobiernos. Lo particular de este enfoque, nacido como una parte de la ciencia política y la administración pública, es la orientación hacia el conocimiento práctico y la solución de problemas públicos en contextos democráticos, como Majone y Aguilar lo retoman en sus diversos trabajos.

Ahora bien, para entender de forma general la definición de lo que son las políticas públicas, es primordial diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: **politics** (política), **policies** (políticas). El primero es

entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

A lo largo de este trabajo, hablaremos de política (en singular) –**politic-** cuando nos refiramos a las relaciones de poder (objeto de estudio de la Ciencia Política); y políticas (plural) cuando nos refiramos a las políticas públicas – **policies, policy-**. Esta es la clave para diferenciar la Ciencia Política (**Political Sciences**), de las Ciencias de Políticas (**Policy Sciences**). No obstante existe la política de las políticas públicas, que son las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad.

Toda política involucra tres sistemas: político, administrativo y social. El social, porque de alguna manera pretende ser una respuesta del Estado/Gobierno a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema político, porque fundamentalmente es el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y finalmente el sistema administrativo, porque es el que va a ejecutar, a poner en marcha esas posibles soluciones que impactan en el subsistema social que es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción de Estado/Gobierno.

En este orden de ideas, cuando se habla de análisis de políticas públicas es necesario mirar el proceso global y dentro de él, la forma singular y característica cómo se involucran estos tres sistemas, con el fin de intentar dar explicación a lo que sucede con la acción del Estado/Gobierno y derivar elementos que permitan

contribuir a mejorar la gestión. De ahí que el análisis de políticas no solamente tenga un carácter explicativo y académico sino que contribuya también a que la gestión sea cada vez mejor.

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que cumplan con los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforma mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Aguilar, 1998:25).

La ciencia tradicional consideraba, en los años cincuenta y sesenta, que las Políticas Públicas (*policies*) eran variables dependientes de la actividad Política (*politics*) (Roth, 2006:13-14). Se suponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia, de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran las decisiones de los gobernantes para dar solución a un problema en particular, y que solo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados.

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales,

orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

1.4 Proceso de la Políticas Públicas

Entendemos, hasta este punto, que las Políticas Públicas son los procesos decisionales en contextos complejos y de múltiples actores que definen los fines y estrategias de intervención estatal, los cuales también tienen relación con la gestión pública. Antes de continuar debemos entender ¿qué es la decisión pública? y, nos referiremos a ella como la intervención del estado con una serie de decisiones u adopción de un proceso de decisiones que nos va a permitir en algún momento resolver problemas públicos o crear condiciones para que esos problemas públicos puedan ser resueltos (Aguilar, 1998:38); ¿Pero qué cosa es un problema público?, son los problemas que sufren los ciudadanos sea de manera individual o de manera colectiva (Aguilar, 1998:43), como problemas de desnutrición infantil, problemas de salud, educación, inseguridad ciudadana o también puede ocurrir que los problemas públicos sean problemas de

organización del estado, problemas de ineficiencia, problemas de burocratismo o simplificación administrativa que entre otras cosas, las políticas públicas que debe de generar el estado en respuesta a los diferentes conflictos son debido a que los ciudadanos ejercen sus derechos y garantías.

Una vez que ya hemos definido brevemente el aspecto de la política, a continuación trataremos el término de lo público, logrando así el complemento al tema de Políticas Públicas.

Si bien las diferencias entre público y privado han dependido del momento histórico, resulta curioso y hasta paradójico que lo público es asociado con lo gubernamental, como si los gobiernos tuvieran el monopolio de lo público.

La política pública es desde el entendimiento de la disciplina de los griegos una actividad que se realizaba en la polis y no podía ejercerse sino en público (la familia era un espacio pre-político y por ende privado, era el ***oikos***). Público y política para los griegos era algo similar porque no había concepción de lo individual, la política era pública y lo público era político. Con Maquiavelo comienza a manifestarse un realismo de la política distinto al mundo helénico, se pone de manifiesto que la política está en manos de algunas élites y que la cosa pública, la ***res pública***, no pertenece a todo público.

Una de las principales aportaciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en las políticas (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etcétera). Este

ámbito público es el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas (Aguilar, 1998:107).

Ahora bien, Gobernanza o gobernación es un concepto central para entender nuestra materia de lo que es público, implica el proceso de dirección de la sociedad o el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y objetivos de la vida asociada que es importante realizar, y definen su capacidad de dirección, la manera como se organizarán, se dividirán el trabajo y disminuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados (Aguilar, 1998:28-29).

Por ello, y usando las definiciones de los autores antes mencionados, entiéndase por público como un adjetivo notorio, patente, visto o salido por otros del común de la sociedad. Relativo al pueblo común del pueblo o de la sociedad. Aquello referido a las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales, en cualquier par de coordenadas espacio-temporales, como el concepto de bienestar público de complemento, y decimos que puede ser precisado como el conjunto de bienes privados y públicos, menos el conjunto de males privados y públicos, que los miembros de una sociedad producen y consumen (Bazua y Valenti, 1986:81 ss).

1.4.1-Definición del problema público.

Definir el problema, es el elemento principal en este diseño (y otros diseños) de políticas públicas, ya que, si no se delimita de forma correcta nos puede llevar a atender problemas que no sean públicos. Entonces tendremos que dar respuesta a las siguientes dos preguntas ¿Qué es un problema? y ¿Cuál puede considerarse como problema público?

1.4.2 Un problema

Cuando hablamos de problemas, vienen a nuestra mente todo tipo de situaciones que nos generan diversos cuestionamientos, y tenemos entonces problemas personales (económicos, familiares, religiosos, culturales, sentimentales, etc.) y problemas sociales o que afectan al bien común, problemas que si no afectan a toda la ciudadanía, si a una buena parte de ella (desempleo, migración, violencia, narcotráfico, epidemias, inflación, desnutrición, etcétera). Estos últimos, son los que nos interesa tratar cuando surge el problema de un agente público.

1.4.3 Un problema público

Bardach, menciona que en la definición del problema, el analista debe contemplar una parte cuantitativa “deberá incluir aspectos de magnitud”, es decir, se deben de considerar cuestiones técnicas que nos ayuden a diseñar la solución del problema

para lo cual, será conveniente hacernos algunas preguntas como: ¿en qué consiste el problema?, ¿contamos con los elementos necesarios para resolverlo?, ¿quiénes están involucrados en dicho problema?, ¿cómo podemos resolverlo?, el presupuesto con el que contamos ¿es suficiente?, ¿Qué podemos proponer que no se haya propuesto ya? y ¿cuál es la cobertura que podemos atender? y finalmente ¿cuáles son las metas esperadas?

1.4.4 Obtención de la información.

Como sabemos, la información es necesaria para tres propósitos principales; el primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir, el segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar, el tercer propósito es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento (Bardach, 1992:26).

1.4.5 Construcción de alternativas.

Las alternativas son aquellas acciones, que toman el o los diseñadores de la política pública, para la solución del problema público elegido. Podemos decir que son los escenarios a seguir y mediante los cuales se diseñara la política más acorde, recordemos que no siempre será la más favorables o la mejor diseñada,

pero si debe ser, la que busque la solución al problema, en donde estén involucrados todos los actores inmersos en dicha acción. Se recomienda hacer una lista de todas las alternativas que le gustaría considerar en el curso de su análisis, y reorganice algunas más en una sola alternativa básica con una o más variantes (Bardach, 1992:31).

Elegir una alternativa, significa que la elección de una implica descartar otra, y otras veces significa simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, quizá en conjunción con otras alternativas (Bardach, 1992:37).

1.4.6 Selección de criterios.

Una vez propuestas las alternativas, continúa el proceso más complicado, la selección de la alternativa adecuada. Debemos tener en cuenta el análisis costo – beneficio (gastar menos con mejores resultados) y por el otro, tenemos que los problemas sociales, no pueden ser abordados bajo ésta lógica, y en él intervienen conceptos como la bondad, la justicia, la equidad, etcétera.

1.5 Ventajas de las Políticas Públicas

Para cualquier buen análisis de políticas públicas, es importante tener siempre presente, y sobre todo, hacer frecuente alusión, a por lo menos cinco

características: La primera, toma la política pública como unidad de análisis: su unidad de análisis es la política pública considerada como un todo, vista en su proceso global, es decir, sin hacer un retrato de la realidad o seccionarla en un momento dado. Desde esta perspectiva se mira en un conjunto lo que pasa desde que inicia esa política hasta el momento en que se analiza.

El segundo lugar, el análisis de la política tiene una ambición explicativa. Pretende decir qué fue lo que paso y por qué paso, no simplemente contar lo que sucedió. El análisis de la política es como la puesta a prueba de una hipótesis, en el sentido de que si se realiza un determinado tipo de acción, probablemente se producirán determinados tipos de efectos.

Hasta aquí se podría pensar que todo lo referente a las Políticas Públicas son ventajas, sin embargo, se debe de establecer una comparación entre los aspectos positivos y negativos que vienen a la par con los términos.

Existen múltiples instrumentos posibles para atender al bienestar de las personas, la familia, el trabajo, la comunidad, las organizaciones sociales, y, por supuesto las Políticas Públicas. Siendo éstas últimas un medio como ya lo hemos mencionado, el medio para que el gobierno interactúe siendo la clave, con otros actores y así buscar soluciones a las necesidades existentes, inclusive planear a largo plazo.

No podemos negar la intervención de las preferencias grupales y personales que en ocasiones predominan. Siendo esto algo que perjudica, obstaculiza y daña a la clara visión del concepto de lo público y a su vez en la traducción del bienestar social.

Si las Políticas Públicas han de responder a las necesidades de las personas, es necesario que éstas se lleven a cabo en función de al menos, los criterios de oportunidad, calidad y transparencia. Para lograr esto se necesita la participación integra de todos los actores y a su vez la preocupación final hacia la sociedad (Aguilar, 1998:56 ss).

1.5.1 Ventaja y desventaja.

Las Políticas Públicas pueden revertir, potenciar o inhibir la capacidad de que otros mecanismos permitan alcanzar el bienestar individual y colectivo. Por ejemplo, una Política Pública de empleo, de vivienda o de educación, puede debilitar o fortalecer comunidades y familias, así como potenciar o inhibir la realización personal de los individuos mediante el trabajo o el estudio. Es decir, se tienen por un lado costos y por otro el beneficio.

1.5.2 Ventaja.

Las Políticas Públicas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de promover integración social: es decir, permitir que la gente viaje en el “mismo avión.” Este último término hace referencia también a la búsqueda de la equidad, ya que si bien es cierto que una propuesta de política puede beneficiar a unos y perjudicar a otros, se debe tener en mente a la mayoría que es quien decide en

una democracia, sin menospreciar a las minorías, esto en el caso de una política pública exitosa

1.5.3 Desventaja.

En la realidad de los países, las Políticas Públicas ni son siempre tan públicas, ni siempre responden a las necesidades de las personas a quienes están supuestamente dirigidas, y me refiero a la realidad que no se puede ocultar, donde suele pasar donde se hacen diseños “en el escritorio” y al momento de implementar surgen deficiencias, como también lo es desde el diseño en donde se tiene errores que se transmiten al final de su evaluación.

Debido a que las Políticas Públicas son una arena de contienda entre actores sociales con intereses y agendas particulares, el carácter más o menos público depende de cuán capaces sean de “agregar demandas” de los grupos en cuestión, y a la forma de dar respuestas satisfactorias a los respectivos intereses.

1.6 Elaboración y diseño de las políticas públicas

Para lograr un análisis imparcial se puede mencionar que han existido dos modelos: el modelo racional, de H. Simón, que consiste en recoger informaciones e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles. Definir todas las alternativas posibles para enfrentar cada

problema y hacer un análisis omnicomprensivo de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias.

Pero según H. Simón al modelo racional se le puede criticar el hecho que en la actualidad vemos cómo no existe prácticamente una política que parta de cero, casi todas en su inmensa mayoría ya han sido planteadas con anterioridad por autoridades que han antecedido a quien ahora las retoma.

Por otro lado, el modelo incremental planteado por Lindblom y Canto Chac consiste que en la elaboración de las políticas se tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, esta plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental.

En ambos modelos podemos hacer mención de que se requiere un pleno conocimiento de las fallas de mercado y las fallas de gobierno, que son aspectos económicos que son fundamentales para que el analista pueda comprender, entre las cuales sobresalen, las externalidades, información asimétricas, etc.

Para no lograr un documento demasiado técnico, no vamos a definir cada una de éstas, las que son del pleno dominio de los economistas. Por lo que solamente las quisimos mencionar para que sean tomadas muy en cuenta.

En esta parte el análisis de la elaboración de las políticas públicas es el punto de partida que se constituye desde su idea en un proceso “cíclico”. Que consiste en analizar los factores que inciden en el desarrollo de una política a través de los diferentes estadios o arenas en la toma de decisiones. Es decir, que

algunas se retoman, pidiéndolas actualizar algunos factores, no es raro ver ciertas políticas radicales o ya plateadas y retomadas (darle continuidad).

Pallares nos indica los tres importantes momentos como las tres grandes etapas en la elaboración y diseño de las políticas públicas. En ellas considera “La Formulación de las políticas, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento.”

En el proceso de la elaboración debemos considerar los siguientes pasos; papel de la ciudadanía, regímenes democráticos, objetivo de la sociedad civil en la creación de las políticas públicas y organizaciones sociales y no gubernamentales quienes se encargarán de canalizar las necesidades de la población para que se conviertan en una sola demanda que dé frutos y resultados,

Por otro lado, la formulación de las políticas públicas son las que definen el proceso subsecuente para poder conformar las etapas o pasos de una política pública, la cual está conformada por:

- A) El Establecimiento de la Agenda Política: Resultado de la movilización de demandas y presiones.
- B) La Definición de los Problemas: Recopilar información, estudios, a fin de ir concretando a su vez el tema en específico al cual nos vamos a enfocar.
- C) La Previsión: Es medir el impacto que podría tener la Política Pública al momento de su implementación.

D) Establecimiento de Objetivos: Establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Una vez que ya se ha hecho un análisis conciso del tema.

E) Selección de Opción: Se trata de seleccionar la opción que sea viable conforme a estudios realizados y a un previo análisis plural. (Antón, 1988:95 ss)

Es, sin duda, necesario hablar de la implementación cuando nos referimos a la elaboración y diseño. Debo mencionar que en su estudio introductorio de Wildavsky y Pressman nos aportan que es necesario traducir la práctica para generar resultados que entre otras cosas Barret y Fudge consideran que la implementación es una continua elaboración y acción del cual se necesita negociar entre aquellos que quieren llevar a la práctica todo aquello que necesita la acción.

Básicamente, la implementación se lleva a cabo una vez que ya se tiene todos los pasos anteriores hechos de manera correcta. Es aquí donde esperamos resultados de todo aquello planeado en papel.

Es necesario complementar dicho párrafo hablando de la evaluación y continuidad o cambio, la cual consiste en la evaluación del proceso necesario para medir el grado que están alcanzando las finalidades deseadas, y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera.

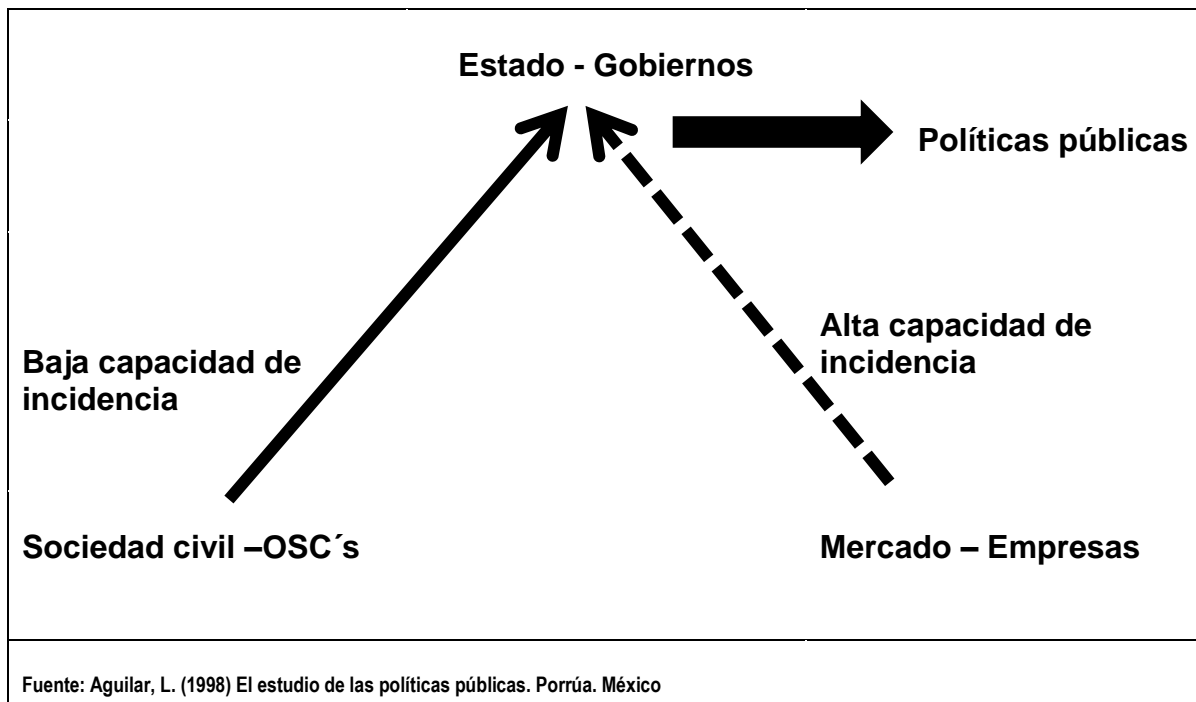
Este paso permite ver desde el comienzo algunas fallas o las que se vayan dando en el transcurso de la implementación. Se debe de estar consciente que la

importancia de hacer una evaluación imparcial sobre lo que nosotros mismos hemos diseñado, con la finalidad de tener un antecedente verídico.

1.7 Actores que intervienen en la política pública

Hemos venido haciendo mención de la importancia que tiene cada uno de los elementos participantes en una Política Pública, para mostrarlos de una mejor forma, a continuación mostraremos la siguiente imagen, la cual gráficamente por sí muestra a las partes integrantes.

Cuadro 1. Triángulo de actores: situación actual



Nota: La línea punteada indica la dirección de la incidencia y la flecha sin punteado, indica la debilidad de la incidencia

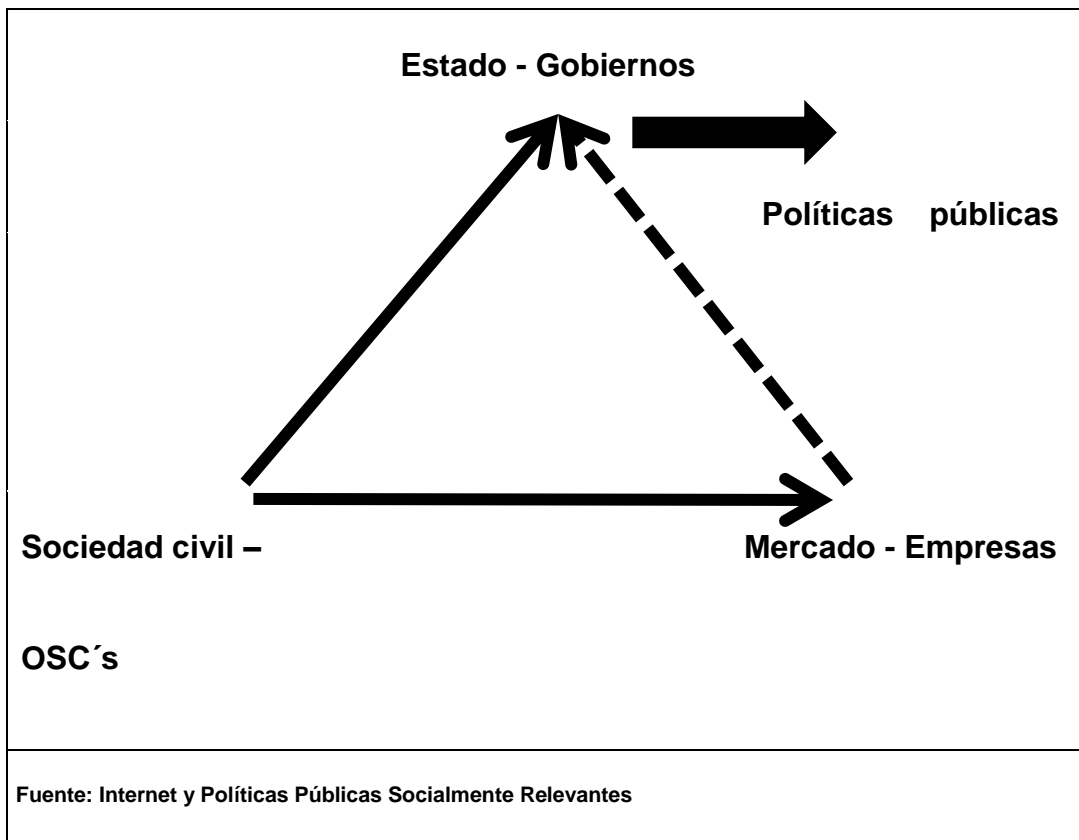
En el esquema anterior podemos apreciar el por qué en ocasiones las Políticas Públicas no funcionan como deberían, ya que uno de los actores, en este caso la sociedad civil carece de poder de incidencia frente al que detentan las empresas, por lo que éste último sector será mayormente beneficiado con la implementación de la política.

Podemos resaltar que en una Política Pública debe existir equilibrio entre los actores que intervienen en ella, además de que se tiene una mejor visión de por qué en ocasiones desde el diseño hasta la implementación no funcionan.

El éxito de una política pública depende de: Que las Políticas Públicas sean efectivamente públicas, es decir, satisfactoriamente “agreguen” demandas e intereses de los distintos sectores de la sociedad.

Una vez que hemos visto las fallas que actualmente subsisten en el correcto desarrollo de las Políticas Públicas, a continuación se presenta la siguiente imagen la cual es una propuesta realizada por diversos autores, haciendo mención de ser la situación idónea para el buen desempeño de la política.

Cuadro 2. Triángulo de actores en una política pública: situación deseable



Se trata de promover, en suma, que las Políticas Públicas logren, efectivamente, “agregar” intereses y agendas de los distintos sectores de la sociedad.

La anterior figura muestra cómo debería ser un equilibrio para poder impulsar Políticas Públicas que beneficien a todos los actores participantes, y sobre todo se vean reflejadas en la sociedad, que a fin de cuentas es la que recibe el impacto final.

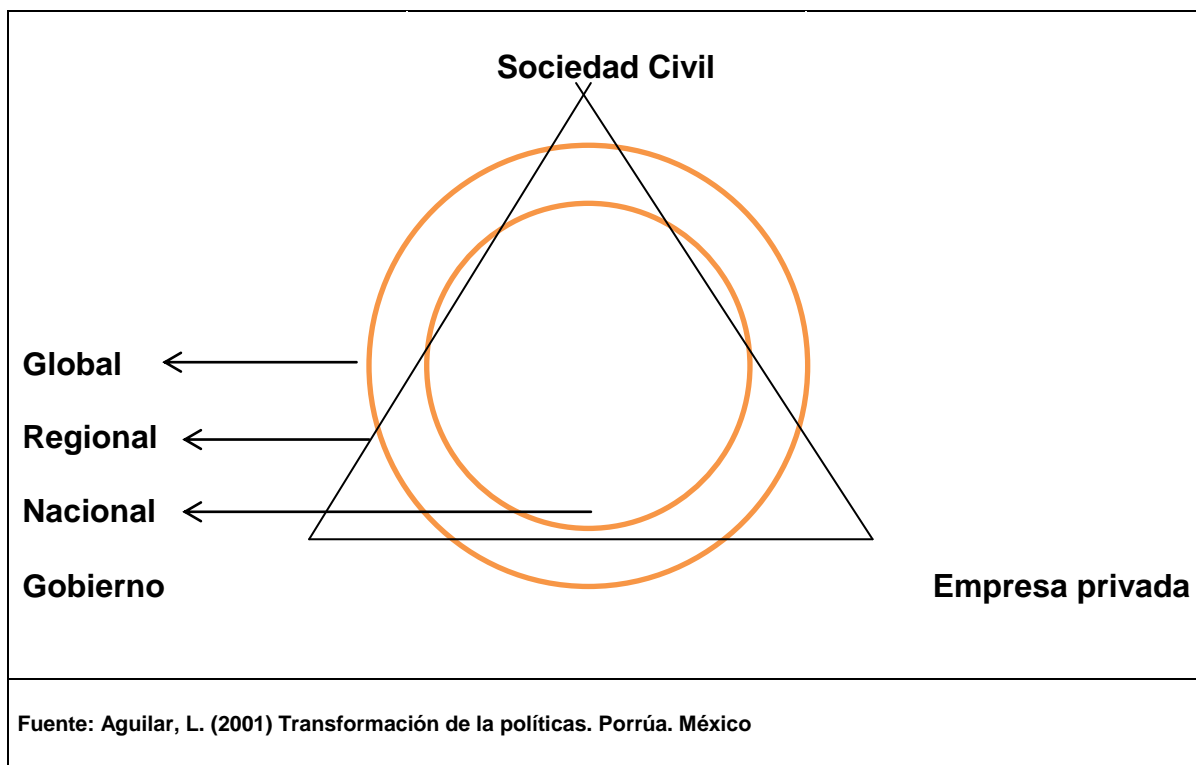
Existen varios tipos de actores clave para dicho acceso, incluyendo públicos, privados y pertenecientes al llamado “tercer sector” o sociedad civil organizada. La lógica que orienta el accionar de los gobiernos es la búsqueda de

“agregación de demandas” y su principal arena son las instituciones públicas; la lógica que orienta el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, es la búsqueda de mejorar el bienestar de dar respuestas a grupos específicos, siendo su arena la sociedad civil.

¿Cuáles son actualmente los principales actores que buscan incidir en las políticas públicas?

A continuación se muestra la siguiente imagen que es muy similar a la anterior, solamente que aquí se puede apreciar la diferenciación en los actores gubernamentales, los cuales se enfocan de diferente manera en la sociedad. Pero la apreciación general es la misma en cuanto a la relación que cada uno de ellos tiene y el peso igualitario entre ellos.

Cuadro 3. Proceso de políticas públicas



En ocasiones, debido a los múltiples intereses que cada uno de los actores tienen, se forma una parálisis ante la posible implementación de la política o de su correcto funcionamiento. Es por esto, que a continuación queremos hacer mención de algunos aspectos que se pueden usar para agilizar el proceso de avance en las Políticas Públicas.

La sociedad civil organizada cuenta con poca experiencia y reflexión como para poder articular una estrategia con fundamentos éticos y políticos. Siendo esto, una situación poco deseable, sin embargo, aún en la actualidad no contamos con esa cualidad como ciudadanos, por lo que siguen existiendo políticas que no son aterrizadas a la realidad. Esta falta de interés, genera apatía ante cualquier iniciativa política o por el contrario una reacción sin fundamentos. Volvemos a reafirmar la importancia de contar con información para tener una mayor participación en la toma de decisiones.

La manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus Políticas Públicas, su proceso, patrón y estilo de decisión y operación, han quedado sin investigación sistemática. No es necesario enumerar algunos ejemplos, se tendrán múltiples de éstos, por la sencilla razón de que la política se ve orillada a situaciones del momento, sin fundamentos académicos, sin estudio, más bien de manera intuitiva. El proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó el lugar central, la estructura económica, el conflicto de las clases, el inter-juego de los grupos de interés, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político, eran los factores más socorridos para dar enteramente cuenta de por qué los gobiernos decidían de la manera en que lo hacían (Aguilar, 1998:87).

Un análisis profundo no es cosa sencilla, y cierto es que en ocasiones se requieren decisiones de último momento, para lo cual no hay tiempo de llevar a cabo toda la metodología de estudio, empero, en la mayoría de las ocasiones tiende a prevalecer los intereses personales y grupales por sobre los evaluativos.

Capítulo 2

Los Comedores Populares DIF-DF

2.1 Antecedentes

México tiene una extensa historia en la implementación y diseño de programas y políticas orientadas a mejorar la nutrición de grupos vulnerables. A pesar de ello, la desnutrición constituye uno de los retos de salud pública más importantes en México.

La evolución de los programas y políticas alimentarias y de nutrición que en México se han implementado, siguen un patrón similar al que se ha experimentado en el resto del mundo, iniciando con programas asistenciales, hasta llegar a programas integrales de coordinación intersectorial.

México tiene una historia importante de crisis (ambientales, sociales, económicas y políticas) con efectos negativos en la seguridad alimentaria y de nutrición. A principios del siglo XX se produjeron epidemias, sequías y hambrunas recurrentes, debido a condiciones ambientales adversas y a una pobre infraestructura para hacerles frente, lo que ocasionó muertes y emigración masiva de mexicanos, esto por un lado, por otro lado este tipo de crisis ha impulsado y estimulado el desarrollo de programas y políticas sociales para preservar la seguridad alimentaria. Los programas y políticas alimentarias en México guardan una estrecha relación con la estabilidad nacional a partir de la Revolución de 1910, motivada en parte por una fuerte demanda de problemas que desequilibran socialmente al país.

Por varias décadas el Estado Mexicano procuró mantener su hegemonía y legitimidad instrumentando de forma moderada políticas redistributivas, sin embargo las medidas que se tomaron nunca fueron suficientes ni tuvieron un impacto significativo en el desarrollo de las zonas rurales de extrema pobreza; además, crearon dificultades entre el Estado y los grupos de poder locales, por lo cual, éste optó por generar mecanismos distributivos (subsidios) para mejorar el bienestar social y contener la demanda por aumentos en la canasta básica (Barquera et.al , 2001: 464 ss).

En México las políticas alimentarias han formado parte de los programas de desarrollo y han respondido a coyunturas de tipo ambiental, económico y político. El Estado creó en 1980 el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), un programa que tuvo por objeto estimular la producción de alimentos básicos para alcanzar la autosuficiencia y mejorar la distribución de alimentos, sobre todo para los sectores marginales. Este programa se caracterizó por la coexistencia de diversas agencias, sectores y secretarías, y su planeación y coordinación quedó a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, presidido por un grupo de asesores del Presidente de la República, mientras que en su desarrollo participaron organizaciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Por ello, a partir de 1983 se crea el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), como una de las medidas de ajuste estructural para disminuir el gasto público, reduciendo significativamente los subsidios relacionados con el consumo y producción de alimentos. Dicho plan identifica dentro de sus objetivos, aumentar el consumo de alimentos en zonas vulnerables, eliminando la necesidad de tener una agencia coordinadora. Para 1985, después del temblor que afectó a la ciudad

de México y algunos estados de la República, el gobierno puso en marcha planes de gobierno para proteger la seguridad alimentaria de las poblaciones afectadas.

A partir de éste suceso en México, organizaciones de la sociedad civil adquirieron importancia estableciendo diversos programas asistenciales, preventivos y educativos para mejorar la alimentación en el país (Velázquez, 2012: 60 ss).

En diciembre de 1987 se experimentó una importante devaluación del peso con un aumento generalizado en los precios de alimentos y otros bienes, ante lo cual el Estado convocó a un “pacto de solidaridad económica”. Muchos de los programas anteriores fueron estructurados en diversos grados; así pues, a principios de los noventas se inicia el programa integral “Solidaridad” el cual abarcaba varios programas dirigidos a la salud, educación, distribución de alimentos y mejoras en los servicios públicos de las comunidades. Su objetivo era elevar el nivel de salud de la población rural, urbana e indígena con los altos índices de marginación. Dentro de las acciones que planteaba este programa era beneficiar a la población en materia de alimentación y nutrición, donde se incluía la vigilancia del estado nutricional de los niños menores de cinco años, la orientación alimentaria y el fomento a la producción de alimentos (Medina, 1978: 28 ss).

En diciembre de 1994, de nueva cuenta, México experimentó una devaluación y crisis económica generalizada, fue necesaria la adopción de medidas de ajuste estructural, buscando una disminución importante del gasto público. Para ello, el gobierno diseñó la política social integral denominada Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) al mismo tiempo dio fin a la existencia de Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO),

organismo paraestatal que operaba gran parte de los subsidios generalizados en el país (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014: 25-30).

La evolución de los programas y políticas de nutrición y alimentación en México es producto de un proceso de aprendizaje de las experiencias en programas y acciones realizadas tanto en el país como en otros países. Así mismo, han sido utilizados por el Estado para contener la movilización social, además de transformarlos para disminuir el gasto social en los programas de ajuste estructural. Actualmente se sabe mucho más acerca de las causas de desnutrición y las acciones que se pueden llevar a cabo (Barquera et.al , 2001: 464 ss).

Ahora bien, conociendo los antecedentes por los cuales el gobierno mexicano decide crear políticas alimentarias es necesario saber en éste apartado que el programa de Comedores Populares DIF-DF, forma parte del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal, el cual como lo menciona la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal “contribuye a garantizar el Derecho Humano a la alimentación, ampliando las opciones de oferta de alimentos a bajo costo con calidad e higiene conforme a la normatividad, y alcance de cualquier habitante en el Distrito Federal, preferentemente de quienes habitan en las Unidades Territoriales (UT´s)⁴ de Muy Bajo, Bajo y Medio Índice de Desarrollo Social (IDS)⁵ , así como en aquellas zonas que tienen condiciones de pobreza y desigualdad, bajo los principios de igualdad e inclusión social”. En este

⁴ Las Unidades Territoriales son demarcaciones conformadas por grupo de personas con diversas necesidades a las cuales se les focaliza programas sociales.

⁵ El índice de desarrollo social es el conjunto de características sociales de salud, educación alimentario, transporte, acceso a servicios básicos y oportunidades laborales que busca mantener actualizada una base de datos sobre estos indicadores.

marco, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), a través de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria (DEAA), busca atender la demanda de desnutrición asociado con “acciones tendientes a combatir la desigualdad y pobreza, velar la inclusión social, especialmente a grupos vulnerables y respetando los derechos humanos de los ciudadanos con la participación de los mismos”. Así mismo, el programa de Comedores Populares DIF-DF, se encuentra diseñado para fortalecer la nutrición de aquellos grupos tendientes a sufrir algún grado de desnutrición, como bien lo menciona las “Reglas de Operación” de los Comedores Populares DIF-DF es “ofrecer desayunos y comidas completas de calidad, considerando a la población en condiciones de vulnerabilidad social y promoviendo la participación ciudadana con la formación de Grupos Solidarios que conforman la representación legal de los comités que atiende dichos Comedores” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014: 3-35).

El programa de Comedores Populares busca contribuir al ejercicio del Derecho Humano así como a la Alimentación, promoviendo la organización y la participación ciudadana, también fomenta la cohesión y solidaridad social en las comunidades, mediante la instalación y operación de Comedores Populares, protegiendo el ingreso familiar de la población residente en zonas de Muy Bajo, Bajo y Medio Índice de Desarrollo Social en el Distrito Federal, así como en aquellas zonas que tienen condiciones de pobreza y desigualdad, bajo los principios de igualdad e inclusión social, veremos más adelante si sus principios y objetivos se encuentran focalizados correctamente, además si han cumplido con lo establecido en la Ley de de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

2.2 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018

El programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018, establece los lineamientos necesarios para cumplir con los objetivos establecidos desde metas, acciones y proyección de resultados, así mismo plantea la base para la definición e implementación de las políticas públicas de la Ciudad de México hasta el año 2018.

A partir de éste, se elaborarán los programas sectoriales, institucionales, parciales y especiales, y se desarrollará la programación, presupuestación y evaluación de los mismos que la Ley de Planeación de la entidad establece y necesita.

El programa tiene cinco características que en conjunto generan las planeación necesaria para establecer un orden orgánico en dicha entidad federativa.

Dicho programa nos indica que “se elaboró a partir de una participación de los diversos sectores involucrados en la Ciudad de México, incluyendo dependencias Federales y Estatales cuyas contribuciones definieron el funcionamiento y desarrollo del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal”, mismas que se organizaron de la siguiente manera:

Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano

Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana

Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable

Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura

Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Así pues, también nos menciona que los ejes antes mencionados se basaron en los enfoques transversales que comprende a los Derechos Humanos, Igualdad de Género, Participación Ciudadana, Transparencia, Innovación, Ciencia y Tecnología, Sustentabilidad, Desarrollo Metropolitano y Acción Internacional.

2.3 Programa Sectorial de Desarrollo Social del Distrito Federal 2013-2018

El Programa Sectorial de Desarrollo Social del Distrito Federal 2013-2018 (PSDSDF 2013-2018) nos menciona que “sustenta una política social en los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integridad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad a partir del marco normativo vigente el cual guía el diseño, aplicación y evaluación de las acciones y programas sociales”. El PSDSDF 2013-2018 rescata en su objetivo, la “promoción de los derechos humanos, especialmente de las personas en situación de vulnerabilidad, alienta la participación ciudadana y de la igualdad de género, así como la equidad social”.

Entendemos que dicho programa “busca atender la demanda social desarrollando acciones y políticas públicas tendientes a disminuir las carencias de la población”. Por un lado, el programa apela a sus propósitos donde nos indica que su creación busca trabajar de forma interinstitucional para optimizar la aplicación de los recursos y por otro lado busca la “articulación de acciones tendientes a contribuir la conformación de un sistema de protección social integral”, mismos ya antes mencionados en programas institucionales a nivel estatal y federal.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF) establece que “la política social será incluyente y el desarrollo social un proceso planificado, responsable, riguroso, participativo y articulado bajo la estrategia denominada Capital Social”.

Además, el PGDDF retoma el diagnóstico del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), elaborado por un grupo interdisciplinario que identificó las principales carencias, de los grupos vulnerables, para los que se elaboraron líneas de acción específicas. Los grupos de población detectados como mayormente discriminados son los siguientes:

“Las mujeres, la infancia, las y los jóvenes, los pueblos y comunidades indígenas, lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis e intersexuales, las poblaciones callejeras, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo”.

La ley de Planeación del Distrito Federal establece que “los programas sectoriales son los documentos que desarrollan los lineamientos contenidos en el Programa General; en objetivos, metas y líneas de acción de mediano plazo, que regirán los indicadores y políticas de un determinado sector”.

Para el sector social, este programa ha tomado la denominación de Programa Sectorial Desarrollo Social con Equidad e Inclusión, y nos indica que es “el resultado de los trabajos realizados en el marco de la planeación institucional del Gobierno de la Ciudad de México”, mismo que da cumplimiento a los mandatos establecidos en dichas leyes; las autoridades involucradas en el

Programa Sectorial de Desarrollo Social del Distrito Federal son la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Cultura, Secretaría de Protección Civil, Secretaría de Educación, Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Procuraduría Social, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Subsecretaría de Participación Ciudadana, Fondo para el Desarrollo Social, Instituto de la Juventud, Instituto de las Mujeres, Instituto para la Atención y Prevención de Adicciones, Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, Instituto de Asistencia e Integración Social y el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014:2-15).

2.4 Dependencia o entidad responsable del programa

A partir del decreto por el que se establece la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal y por medio del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México se instrumenta el programa de Comedores Populares en las diferentes demarcaciones delegacionales para mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de la población ubicada ya que como lo menciona el programa, incidir en “Zonas de Atención Prioritaria ya sean rurales o urbanas” que, como bien lo indica su objetivo, busca “consolidar

una estrategia de atención alimentaria dirigida a personas con problemas de mal nutrición, con inseguridad alimentaria o en riesgo de padecerla”.

Por ello, la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social y el Instituto de Asistencia e Integración Social, y en coordinación con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México serán los encargados de organizar los grupos de mejoramiento en el funcionamiento de los comedores, además de promover los ejercicios anuales de capacitación sobre rendición de cuentas y resultados para la mejora en el funcionamiento de los comedores (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017:162-167).

2.5 Objetivos y alcances

El programa nos indica y hace énfasis en que busca “consolidar una estrategia sostenible de ampliación en la oferta de alimentos saludables a bajo costo en las unidades territoriales con índices de marginación medio, alto y muy alto”, dejando en claro que la universalidad de la alimentación de ésta manera se encuentra cubierta.

Por otro lado, y siendo más apegado en el texto que nos ofrece las “Reglas de Operación” del programa Comedores Populares, nos menciona que los objetivos y alcances, se remitirá a la Sección “Diseño” respuesta ocho de la Evaluación de Diseño realizada al programa de Comedores Populares que dice:

“De manera explícita en el diagnóstico y el objetivo general del programa, se plantea la alineación del programa con los principios, objetivos y metas de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social y el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, en particular en lo relativo a los objetivos del desarrollo para disminuir las brechas sociales y la mención de que con las acciones propuestas se trabaja hacia el logro del derecho humano a la alimentación para la población de la Ciudad de México”.

2.5.1 Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal busca “promover el Desarrollo Social estableciendo acciones en coordinación con las organizaciones civiles y sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y sus habitantes del Distrito Federal”, buscando de manera concentrada las “Políticas Generales de Desarrollo Social que deben de ser aplicables en el ámbito central, desconcentrado, descentralizado y delegacional del Gobierno del Distrito Federal”.

Así mismo, dicha ley busca concretar acuerdos entre los distintos sectores en torno al Desarrollo Social y aprobarlos, mediante la inclusión anualmente en el presupuesto de egresos del Distrito Federal, los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa de Desarrollo Social y de los programas Delegacionales en la materia (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014: 162-167).

Por otro lado la ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal al Consejo de Desarrollo Social y la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social,

contempla designar al Director General del Consejo de Evaluación, en términos de lo establecido en el Artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y establece la propuesta de elección para comisionar y con previo proceso de elección realizado por ésta mediante convocatoria pública las y los Consejeros Ciudadanos del Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación.

Dentro de las acciones establecidas en dicha ley uno de los aspectos más destacables son:

- “Formular el programa de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración relacionadas con la materia”.
- “Promover la celebración de convenios y programas con las dependencias del Ejecutivo Federal”.
- “Elaborar los Criterios de Ejecución del programa, junto con el programa Operativo Anual”.
- “Promover y fomentar la participación de la sociedad en la elaboración de las políticas públicas de Desarrollo Social”.
- “Coordinar el desarrollo de las políticas, programas y acciones, con las demás dependencias de la Administración”.
- “Realizar valoraciones sobre la política y programa sociales”.
- “Establecer y dar a conocer los indicadores y sus resultados sobre el progreso en el cumplimiento de los derechos sociales de la población del Distrito Federal”.

- “Coordinar con las Delegaciones los proyectos y acciones en materia de Desarrollo Social comunes a todo el Distrito Federal”.
- “Emitir los lineamientos, normas y modelos de atención básicos que deben regir la operación y funcionamiento de las instalaciones y demás infraestructura social a cargo de las delegaciones, así como vigilar su cumplimiento”.
- “Operar las instalaciones e infraestructura social a su cargo, de conformidad con los lineamientos, normatividad y modelos de atención básicos que establezca la misma dentro del ámbito de su competencia”.
- “Fungir como secretario ejecutivo del Consejo de Desarrollo Social y de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social”.
- “Recibir del Consejo de Evaluación para inserción en el Sistema de la Información del Desarrollo Social, las mediciones que éste realice sobre la desigualdad, la pobreza y el grado de desarrollo social de las unidades territoriales en la Ciudad de México; y los resultados de la evaluación del programa de Desarrollo Social y las evaluaciones de los programas sociales” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000:1-5).

2.5.2 Objetivo general

El principal objetivo de los Comedores Populares DIF-DF es “otorgar aproximadamente a 18,000 usuarios que residen o transitan en la Ciudad de México, con carencia por acceso a la alimentación, en situación de pobreza extrema y espacialmente en Unidades Territoriales con Índice de Desarrollo Social (IDS) muy bajo, bajo y medio, raciones de comida caliente, a través de la instalación y operación de aproximadamente 120 comedores populares, de conformidad con la suficiencia presupuestal, para contribuir al acceso a la seguridad alimentaria, dando cumplimiento a la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017:162-167).

2.5.3 Objetivos específicos

El objetivo específico que busca el programa de Comedores Populares es “proporcionar raciones alimenticias, a quienes no cuenten con acceso a alimentos nutritivos, principalmente para aquellos grupos vulnerables como son: niñas, niños, mujeres, madres solas, personas con discapacidad y población indígena, a través de la operación de comedores populares mediante la conformación de grupos solidarios que operen los comedores populares para la preparación de alimentos”. Además, de la “instalación de comedores populares preferentemente en Unidades Territoriales con Índice de Desarrollo Social muy bajo, bajo y medio”,

para facilitar a los grupos vulnerables el acceso a los alimentos (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017:162-167).

En la búsqueda de los objetivos específicos en el Programa de Comedores Populares DIF–DF se encuentra la “contribución a garantizar el derecho a la alimentación y nutrición”, a través del cumplimiento de la siguiente normativa:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 2 inciso B fracción III y Artículo 4, párrafo tercero.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal: Artículo 1, fracción II.
- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal: Artículos 1 y 2, fracción I
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal: Título Segundo, Capítulo 2 de los Derechos, Artículo 5, inciso c, fracción I y III (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017:162-167)

2.5.4 Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal

El principal objetivo de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal es “establecer las actividades estratégicas prioritarias que busquen el desarrollo de planes alimentarios tendientes a cubrir la política social vigente en la Ciudad de México”. Así mismo, dicha ley apela al derecho humano de la adecuada alimentación y nutrición para toda la ciudadanía de manera sustentable.

En ésta ley se nos indica que es primordial la inclusión de la participación de los sectores público, social y privado para su respectiva “planeación, diseño y toma de decisiones, programación, ejecución de acciones, evaluación y actualización, de las políticas y acciones que garanticen seguridad alimentaria y nutricional de la población”.

Dentro de sus principales objetivos son:

- “Buscar los criterios, principios básicos, objetivos, atributos, normas y responsables de la política alimentaria y nutricional del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal y sus instrumentos, así como los criterios que debe cumplir el proyecto de presupuesto del Distrito Federal que anualmente debe presentar el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en materia de seguridad alimentaria y nutricional”.
- “Gestionar Las responsabilidades del Ejecutivo del Distrito Federal en la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las acciones requeridas para asegurar la protección alimentaria y nutricional; en coordinación con las jefaturas delegaciones para lograr los objetivos de esta ley”.
- “Generar una red de seguridad alimentaria que garantice el derecho humano a la alimentación y haga efectivo el acceso de todos los ciudadanos a alimentos inocuos y de calidad nutricional”.

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal busca que el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal defina la

canasta básica alimentaria recomendada, así mismo hacer el estudio correspondiente sobre el estado patológico en el que exista un balance de desnutrición de la población y su dieta correcta a consumir. Por otro lado generará un padrón de “Beneficiarios del programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cumpliendo con el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal definiendo las responsabilidades de cada uno de los órganos involucrados”.

Los ejes principales en los cuales la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal incide son en:

- I. “Medidas Concretas para la Erradicación de la Desnutrición”.
- II. “Campañas informativas de desnutrición a la población de Distrito Federal”.
- III. “Áreas geográficas prioritarias del Distrito Federal”.
- IV. “Orientación Alimentaria”.
- V. “Apoyo Alimentario y de Sanidad Doméstica”.
- VI. “Apoyos a la Seguridad Alimentaria de la Familia”.
- VII. “Los demás que contribuyan al logro de los objetivos del programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

La ley antes mencionada dentro de lo dispuesto buscará “establecer los Subprogramas Delegacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional”. Estos subprogramas serán complementarios entre sí y articulados con el programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2009:2-10).

2.6 Programación presupuestal

El ejercicio de los recursos, queda definido por la normatividad que en la materia establece la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, en cuanto a los montos, la liberación y calendario de ejecución.

Las metas se adecuarán a la suficiencia presupuestal, de manera que no se afecten la calidad y el contenido de los apoyos, materiales, equipamiento e insumos que se entreguen a los operadores de un Comedor Popular.

Por lo que respecta a la instalación, el costo unitario por comedor, es de aproximadamente \$545,900.00 (QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS PESOS 00/100 M.N.) (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017:166-184).

2.6.1 Requisitos y procedimiento de acceso, instalación y operación

Una vez autorizado el presupuesto anual para este programa, se realiza su difusión en el siguiente orden cronológico:

- A. Se publican las “Reglas de Operación” en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México
- B. El programa se da a conocer mediante la página de internet del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Para la instalación de nuevos Comedores Populares, el Comité Evaluador del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México,

tomará en consideración las solicitudes recibidas en el Ejercicio Fiscal 2016 o el anterior según sea el caso.

Las personas que soliciten la instalación de un Comedor Popular deberán cumplir con los requisitos establecidos en las “Reglas de Operación” del programa Comedores Populares 2017.

Los espacios propuestos para ser incorporados al programa de Instalación de Comedores Populares deben encontrarse preferente en Unidades Territoriales (UT), donde se acredite la legítima propiedad del local, y deberán presentar carta bajo protesta de decir la verdad que el lugar propuesto está libre de gravamen y la superficie del local tenga una superficie aproximada de 37 metros cuadrados, ventilación e iluminación, así como acceso directo a la calle.

Los procedimientos de acceso serán por medio de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, donde el Comité Evaluador realizará sesiones ordinarias semestralmente y las extraordinarias que sean necesarias, donde se tomará la decisión para la instalación del Comedor Popular. Cuando sea el caso, y por razones presupuestales, un programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena universalidad se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-especial en el que dicho programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúna las características del programa específico (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017:173-190).

2.6.2 Requisitos de permanencia, causales de baja o suspensión temporal

Para el caso de aquellos Comedores Populares que dejen de funcionar, debido a una decisión tomada en Asamblea del Comité de Administración, deberán enviar por escrito dicha solución, dirigida al titular de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria.

La Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria podrá suspender los apoyos al Comedor Popular, por cumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en estas “Reglas de Operación”, en las leyes aplicables o en la carta compromiso para la operación del comedor popular respectivamente o por alguna de las causas mencionadas en las reglas antes mencionadas de Comedores Populares 2017, y en el caso que hayan incurrido en faltas administrativas, serán acreedores de suspensiones, teniendo como plazo máximo de 3 días para aclarar dichas sanciones. La acumulación de dos suspensiones independientemente de la causa que las haya originado, dará lugar a la cancelación definitiva del apoyo y como consecuencia el retiro del equipo que se haya entregado para la operación del Comedor Popular (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017:184-194.

Capítulo 3

Comedores Populares DIF-DF: el programa como definición del problema.

3.1 Antecedentes de evaluación

Los lineamientos para realizar la Evaluación Interna 2012, 2013, 2014 y 2015 de los programas Sociales del Distrito Federal operados en 2014, son emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA-DF).

La propuesta que nos ofrece el programa para evaluarlo es que “tiene como propósito evaluar el diseño, consistencia y orientación a resultados del programa de Comedores Populares, para proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”. Para el cumplimiento del propósito, se deben considerar algunas limitaciones inherentes al proceso mismo, como son: “poco fortalecimiento de una cultura de evaluación (cultura del *statu quo*), la escasez de recursos humanos especializados en el tema por el escaso desarrollo de capacidades y competencias en materia tanto de formulación como de ejecución, monitoreo y evaluación de los programas sociales, y datos e información existente deficiente e insuficiente, lo que dificulta la disponibilidad de información oportuna para la realización de las evaluaciones” (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2012: 3-ss).

Es importante señalar que para el programa de Comedores Populares, se realizaron evaluaciones internas para los años 2011 a 2013, siendo la primera

“Evaluación Interna programa Comedores Populares 2011”, la segunda “Evaluación 2013 al programa de Comedores Populares, Sistematización de los Ejercicios de Evaluación Interna realizados con anterioridad”, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF), Número 1636, de fecha 28 de junio de 2013 y la última denominada “Evaluación Interna 2014 del programa de Comedores Populares operado en 2013”, publicada en la GODF, número 1889, de fecha de 30 de junio de 2014 (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2015: 2-42).

3.2 Eficiencia

De carácter cuantitativo:

- “Generar Estadísticas generadas por entes públicos locales: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA-DF), Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) y Secretaría de Desarrollo Social del Distrito del Distrito Federal (SEDESO), y federales: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)”.
- Estudio de campo a través de encuestas a derechohabientes del programa.

De carácter cualitativo:

- Realización de entrevistas a personal responsable del programa para la obtención de información sobre la operación, avances y resultados.
- Análisis de información interna de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria (procedimientos, cédulas de registro e informes).

Asimismo, la metodología está sustentada en el modelo del Marco Lógico (MML), el cual ha sido definido en los siguientes pasos para el análisis integral del programa:

- Identificación del problema.
- Identificación de los involucrados.
- Verificación de la jerarquía de los objetivos.
- Verificación en la congruencia (horizontal y vertical) en la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual resume lo que el programa pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del programa serán monitoreados y evaluados a través de indicadores de cumplimiento de metas asociadas a objetivos.
- Verificación de los indicadores que deban ser relevantes y pertinentes de acuerdo con los propósitos, necesidades y características del programa social.
- Monitoreo de desempeño e impacto del programa en la población beneficiaria (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2015: 38-50).

3.3 Legalidad

Se conforma a partir de la consistencia normativa y la alineación con la Política Social del Distrito Federal, en conjunto con la matriz de diseño de las “Reglas de Operación” 2014.

El diseño de las “Reglas de Operación” 2014 con respecto a los lineamientos para la elaboración de las Reglas Operación 2014, en sus once apartados (incluyendo una introducción) y tomando una valoración de satisfactorio, parcial y no satisfactorio, presentaron los siguientes resultados: “42% de cumplimiento satisfactorio, 42% cumplimiento parcial y 17% cumplimiento no satisfactorio” (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2013: 17-49).

Se señala que, la necesidad social que el programa atiende contribuye a garantizar el “derecho a la alimentación de las personas con carencia alimentaria”, sin embargo, es necesario incorporar las causas y efectos que derivan de la identificación y puntualización del problema sobre el cuál se actúa con el programa social, soportada con información estadística.

Se cuenta con la definición de la “población potencial, objetiva y atendida; sin embargo, se necesitan cifras de cada una de las poblaciones. Se señala la entidad responsable y las unidades administrativas involucradas para la operación y seguimiento del programa social”, por éste lado se cumple con lo mínimo que exige el programa de comedores populares (Cerón, 2013: 38-49).

3.4 Aceptabilidad política

El objetivo general del programa contribuye al ejercicio del derecho humano a la alimentación mediante la instalación y operación de comedores populares, principalmente en beneficio de la población que habita en unidades territoriales de muy bajo, bajo y medio índice de desarrollo social.

Se establece como meta física del programa para el ejercicio fiscal 2014 la instalación de 20 comedores populares. Sin embargo es necesario definir estadísticamente a la población objetivo y beneficiaria del programa con el propósito de programar mejor las metas físicas del programa (Cerón, 2013:45-54).

3.5 Solidez del programa

En el apartado de Difusión se señalan los teléfonos y horarios en los que se brinda información y atención para el registro de solicitantes, así como las áreas responsables para esta actividad.

Se informa con claridad si la entidad responsable entrega a los y las solicitantes un comprobante de haber completado su registro en el programa y quedar inscrito como derechohabiente del mismo. Incorporar en las “Reglas de Operación” si los trámites a realizar son gratuitos, o en su caso, los costos que deben cubrirse por el solicitante.

Se integra información del área responsable encargada de la evaluación interna del programa, debiendo integrarlas fuentes de información de gabinete (referencias académicas, estadísticas y documentales especializadas) y de campo

(encuestas, entrevistas, grupos focales, cédulas, entre otras) que se emplearán para dicha evaluación y las fechas en las cuales se realizará (Cerón, 2013: 38-76).

3.6 Perfectibilidad

Se especifica la forma y el medio de cómo participan las y los ciudadanos (contraloría ciudadana) y la modalidad de participación social (información, consulta, decisión, asociación, deliberación, entre otras).

Este apartado debe establecer lo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de cómo “garantizar el derecho de los y las ciudadanas y habitantes del Distrito Federal (no población atendida) a intervenir y participar en la planeación, programación, implementación y evaluación del programa social”, según sea el caso.

Se señalan en las “Reglas de Operación” los programas con los que se tiene articulación. Por otra parte el 17 de Octubre de 2013, se publicó en la GODF, el decreto por el que se crea el “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México” que tiene por objeto coordinar la aplicación de programas y acciones que garanticen la seguridad alimentaria de la población (Cerón, 2013:49-85).

3.7 Análisis de información proporcionada por el DIF-DF

La evaluación puede definirse como la emisión de un juicio de valor acerca de una política, programas o proyecto, la cual:

- Se realiza mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones respecto a parámetros definidos. Su finalidad es emitir juicios valorativos fundamentados y objetivos, sobre los resultados y actividades de las intervenciones y políticas sociales y formular recomendaciones que permitan decisiones orientadas a ajustar la acción (Nirenberg, 2009).
- Es una consecuencia de la necesidad de introducir cambios respecto de un problema de viabilidad, funcionamiento, resultados o impacto de Políticas, programas y proyectos sociales. El desarrollo de una evaluación supone una decisión de política pública y constituye un insumo clave para el desarrollo de políticas, programas y proyectos sociales.
- Es un proceso reflexivo que se apoya en la formulación de preguntas precisas sobre uno o varios aspectos relativos al diseño ejecución o finalización de políticas, programas y proyectos sociales. Los procedimientos de recolección, análisis e interpretación de información constituyen la base sobre la cual es posible responde las interrogantes de evaluación (ya sea de diseño, operación, resultados o impacto).

Dado lo anterior, la evaluación no debe ser entendida como un proceso aislado. Por el contrario, es un insumo para orientar la acción y un proceso

permanente de aprendizaje y mejora que acompaña toda la vida de una política social. Es decir, una herramienta importante para la toma de decisiones. Por lo tanto, la evaluación busca conocer para hacer, para actuar, para construir, para modificar; así como ayudar a construir un futuro deseado en relación con una determinada política o programa social (Subirats, 1995; 50-72). Es importante mencionar que existe dentro de la literatura de análisis de política pública social una amplia gama de instrumentos de política utilizados con propósitos de asistencia alimentaria y nutricional. Los criterios empleados consideran los objetivos de los programas, sus poblaciones objetivo, los instrumentos utilizados, su alcance geográfico y la institucionalidad que los sustenta.

De acuerdo a estos criterios y gracias a la información proporcionada por el DIF-DF, los programas de protección social basados en alimentos pueden clasificarse en programas de alimentación escolar, iniciativas de entrega de alimentos a grupos vulnerables, transferencias condicionadas (monetarias o en especie), cupones cambiables por alimentos y acciones de apoyo a la oferta, en el se presenta la tipología que la revisión de la literatura existe sobre programas alimentarios. La tipología de los programas sociales alimentarios muestra una diversidad de modalidades de gestión y de prestación de servicios. Se puede diferenciar entre aquellos que realizan todas las funciones requeridas para la entrega de alimentos (adquisición, distribución, almacenamiento, preparación y administración), y los que recurren a la contratación de proveedores para la realización de alguna o todas las funciones señaladas (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017: 162-191).

Cuadro 4. Tipología de los Programas Sociales Alimentarios

Tipos de Programas Alimentarios	Meta Poblacional	Instrumento	Institucionalidad	Alcance	Objetivos
Alimentación Escolar	Familias en pobreza, poblaciones con necesidades especiales, niños en educación inicial	Raciones Alimentarias, Canastas, Cupones para alimentos	Fondos sociales (Ejemplo, Programa Desayunos Escolares coordinado por el DIF Nacionales y los Estatales; con presupuesto federal), Programas Especiales de Seguridad Alimentaria, Organizaciones No Gubernamentales	Secretarías de Desarrollo Social, Sistemas de Protección Social, Sistemas de Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional y DIF de las Entidades Federativas en México)	Nutrición y Educación
Alimentación a Grupos Vulnerables en Comedores Comunitarios, Públicos o Populares; ONG'S, Instituciones de Asistencia Privada	Familias en Pobreza, Poblaciones con Necesidades Especiales, Niños en Educación Inicial	Raciones Alimentarias, Canastas, Cupones para alimentos	Fondos Sociales, Programas Especiales de Seguridad Alimentaria, Organizaciones No Gubernamentales	Nacional, Local (Entidades Federativas)	Seguridad Alimentaria en ocasiones, Capital Social y Organización Comunitaria
Alimentación a Grupos Vulnerables en Centros de Salud de Primer Nivel de Atención	Niños menores de 2 años, madres embarazadas o gestantes	Complementos alimenticios, leche	Secretarías de Salud (Nacional o Estatales, locales), Red de atención de salud de primer nivel en los sistemas de protección Social (IMSS, ISSSTE, etc.)	Nacional, local (Entidades Federativas, Municipios o Delegaciones)	Nutrición y Salud
Asistencia al Fortalecimiento de la Pequeña Producción Agrícola	Pequeños Productores en Situación de Inseguridad Alimentaria	Entrega de insumos (Semillas), Créditos, Capacitación	Instituciones Públicas Sectoriales y ONG'S	Nacional, Regional, Locales (Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones)	Autoconsumo o generación de ingresos
Subsidio a los Alimentos	Familias Pobres rurales y Urbanas	Venta Subsidiada de Alimentos de Canasta Básica de los más pobres	Instituciones Públicas Sectoriales	Nacional	Nutrición

Fuente: Elaborado con base en DIF-DF. Reglas de Operación del Programa de Comedores Populares. 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Las cifras mostradas, se refieren al presupuesto asignado para la apertura de nuevos comedores.

3.8 Manejo de recursos

En el presente apartado se hace una valoración de los recursos con que cuenta el programa para su operación.

Primero, se analiza información sobre los recursos humanos del área responsable, donde el personal de la DEAA que opera el programa está conformado de 35 personas servidoras públicas, incluido el titular de la misma. De acuerdo con el esquema de contratación se tienen: estructura 2, base 30 y honorarios 3.

El presupuesto ejercido en la instalación para el ejercicio fiscal 2014, fue de \$4,885,586.44 (cuatro millones, ochocientos ochenta y cinco mil, quinientos ochenta y seis pesos 44/100M.N.). Con respecto a la operación el presupuesto ejercido fue de \$17,769,120.15 (diecisiete millones, setecientos sesenta y nueve mil, ciento veinte pesos 15/100 M.N.) (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017: 162-167)

La información disponible permite analizar la evolución del presupuesto autorizado durante el periodo 2010-2014, mismo que se resume a continuación:

Cuadro 5. Tabla: Presupuesto autorizado del programa Comedores Populares DIF-DF, de 2010 a 2014

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuesto autorizado	\$20,000,000.00	\$20,197,947.00	\$9,500,000.00	\$5,000,000.00	\$5,000,000.00	\$5,115,000.00

Fuente: Elaborado con base en DIF-DF. Reglas de Operación del Programa de Comedores Populares. 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Las cifras mostradas, se refieren al presupuesto asignado para la apertura de nuevos comedores.

De manera general, se observa un decremento del presupuesto autorizado al pasar de \$20`000,000.00 en el año 2010, a \$5`000,000.00 en el año 2014, lo que representa una disminución en términos nominales de 75% (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2015: 12-29).

3.8.1 Estructura en la administración del recurso

Las áreas correspondientes e involucradas en el manejo de recursos son: el Comité Evaluador de Comedores Populares sesiona, analiza y aprueba según sea el caso las propuestas de los comedores seleccionados para apertura y firman el acta administrativa de la sesión.

La Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, realiza los procedimientos administrativos requeridos por la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, para llevar a cabo la Licitación Pública para la adquisición del equipo, mobiliario y enseres, así como los servicios de adecuación del espacio físico.

La Dirección de Programas Comunitarios participa en el proceso de licitación pública como es: junta de aclaración de bases, apertura de propuestas, y emisión de fallo para la adquisición del equipo, mobiliario y enseres, y por último la programación y logística para la instalación de comedores (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2015: 162-169).

La Subdirección de Servicios Alimentarios tiene como funciones la “recepción, verificación y validación de facturas del proveedor para el pago del equipo, mobiliario y enseres, así como los servicios de adecuación del espacio

físico de los comedores populares”, así mismo se encarga de coordinar la entrega física de espacio al grupo solidario.

A la Dirección Ejecutiva de Administración corresponde la firma del contrato para la adquisición del equipo, mobiliario y enseres, así como los servicios de adecuación del espacio físico.

La Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales a través de la Subdirección de Recursos Materiales realiza los procedimientos administrativos para llevar a cabo la licitación pública para la adquisición del equipo, mobiliario y enseres, así como los servicios de adecuación del espacio físico de los comedores populares.

3.8.2 Objetivos alcanzados

Según a la información proporcionada por la evaluación interna realizada por parte del Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia del Distrito Federal en 2016, nos indica que “se garantizó el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria para todos los habitantes del Distrito Federal, con contribución a la salud pública al disminuir la prevalencia en sobrepeso y obesidad, por medio del acceso al derecho a la alimentación a bajo costo para las personas con carencia alimentaria”. Así mismo nos menciona que se contribuyó a la economía familiar y se promovió la participación de los operadores en los comedores populares desde el fomento en la convivencia y solidaridad social.

Cuadro 6. Objetivos alcanzados indicados en la última evaluación realizada los comedores populares 2016.

Alineación	Objetivo	Meta Sectorial	Políticas Públicas
Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión	Consolidar una estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos saludables a bajo costo en las unidades territoriales con índices de marginación medio, alto y muy alto.	Consolidar los 363 comedores ya instalados e incrementar en al menos 10 nuevos comedores en las Unidades Territoriales clasificadas de muy alta y alta marginación para el 2018.	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Secretaría de Desarrollo Social a través del Instituto de Asistencia e Integración Social y de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, en coordinación con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal promoverá capacitación con la finalidad de potencializar las capacidades organizativas de los grupos y así mejorar el funcionamiento de los comedores. 2. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y la Secretaría de Salud promoverán la realización de un estudio sobre la situación alimentaria de las personas usuarias de los comedores ubicados en las unidades territoriales con alto índice de marginación al 2018.

Fuente: Elaborado con base en Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión del Distrito Federal 2013-2018. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 1969 Bis. 21 de octubre de 2014. Ciudad de México.

3.9 Proyección de resultados

Desde su inauguración de los Comedores Populares en 2009 por el entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) ha buscado ampliar la demanda nutricional en la Ciudad de México con la inauguración de nuevos comedores populares llegando a la cantidad 120 en zonas donde existe menor índice de desarrollo social.

Unas de las bases de dicho programa es ampliar la alternativa alimentaria con la instalación de comedores populares operados por la comunidad a través de los grupos solidarios sirviendo raciones de comida a la población flotante de la

Ciudad de México. Los alcances que ha tenido el programa de Comedores Populares DIF-DF han sido los siguientes:

- Universalidad: El programa de Comedores Populares, brinda servicio a todas las personas que acudan a solicitar el servicio, pagando una cuota de recuperación de \$10.00.
- Igualdad: El programa brinda atención sin hacer ninguna discriminación por origen étnico, edad, religión y preferencia sexual es satisfactoria
- Equidad de Género: En la operación del programa se promueve la equidad de género.
- Equidad Social: Se promueve la equidad social a través de garantizar el derecho a la alimentación.
- Justicia Distributiva: El objetivo primordial del programa, consiste en promover la seguridad alimentaria de las personas que viven o transitan en unidades territoriales de muy bajo, bajo o medio índice de desarrollo social.
- Diversidad: El programa no hace distinción entre personas ya sea por sexo, edad o preferencia sexual.
- Integralidad: El programa se articula con otros programas, como el programa de despensas y el de desayunos escolares.
- Territorialidad: Para el establecimiento de los comedores populares se toma en cuenta que beneficie a las unidades territoriales de muy bajo, bajo y medio índice de desarrollo social.
- Participación: Se establecen los requisitos, derechos, obligaciones y plazos para acceder a los beneficios del programa.

- Exigibilidad: En la operación de los comedores populares, se promueve la participación de los ciudadanos para el establecimiento de comités que son los encargados de administrar el comedor.
- Transparencia: El programa cuenta con un padrón de beneficiarios, el cual de acuerdo a la Ley de transparencia, es público.
- Efectividad: ROP 2014, se proponen indicadores para dar seguimiento al programa y con ello garantizar su efectividad (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2015:4-25).

Capítulo 4

Análisis del programa de Comedores Populares DIF-DF de 2012 a 2015

4.1 Marco Jurídico, Leyes y Normas

El 5 de diciembre de 1997 llegó Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, cargo que asumió después de las elecciones de 1997 y con ello se realizaron diversos cambios en la administración de la capital mexicana, entre los que destacaron numerosos programas orientados al desarrollo social (Vázquez, 2010: 37-48) pero no es, sino hasta el año de 2009 que como jefe de gobierno Marcelo Ebrard Casaubón crea los comedores populares administrado por el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) y DIF-DF ahora Ciudad de México (DIF-CDMX) órgano descentralizado del gobierno de la Ciudad de México.

En efecto el programa de Comedores Populares se creó en el año 2009 como parte de la iniciativa del Gobierno del Distrito Federal que obedecía a la política alimentaria que en aquel entonces el gobierno emprendía a través de dos instituciones, que en primera instancia, establecieron las bases para la instalación a futuro de los propios Comedores Populares en unidades de muy alta, alta y media marginación (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2013: 5-ss).

Para septiembre de 2009, se promulgó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, a la cual se alineó el programa “Comedores Populares”, así es como el programa ya contaba con un marco normativo para su funcionamiento y administración (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, 2018: 202-208).

En 2013 el programa se agrupó en torno al “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México”, sistema que garantiza la seguridad alimentaria de la población de la Ciudad y cualquier otro programa que contenga algún componente alimentario se encontrará regulado por dicho sistema.

Para junio de 2017, se promulgó la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México, misma que se suma a las “Reglas de Operación”, donde se fija de forma muy determinada las facultades y responsabilidades de cada una de las instancias involucradas.

Ahora con la nueva normativa, los Comedores Populares se rigen por las siguientes leyes para su correcto funcionamiento:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal
- Ley de los Derechos de las personas Adultas Mayores en el Distrito Federal
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018
- Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018
- Programa Institucional DIF CDMX

4.1.1 Marco regulatorio y de evaluación normativo

Para el año 2012, el programa de Comedores Populares del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) contaba con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA DF), quien se encargaba de realizar las evaluaciones correspondientes del año fiscal en curso a partir del año 2009 por medio de los “Lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales del Distrito Federal”, que posteriormente fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2013: 5-ss). En dicha evaluación se puede contemplar los resultados de evaluaciones Internas realizadas al programa en los tres años anteriores, dicho de otra manera, de los ejercicios fiscales de 2009 a 2011.

Las evaluaciones contemplaban resultados obtenidos sobre Diseño, Operación, Evaluabilidad y de Resultados de Satisfacción que ayudarían a sistematizar los principales hallazgos de las evaluaciones internas realizadas.

Para el ejercicio fiscal 2012 presentado en 2013, los aspectos importantes que consideró Evalúa DF fueron, en primer lugar “la sistematización de las evaluaciones internas realizadas al programa de Comedores Populares por el DIF-DF y en segundo lugar, el seguimiento y formulación de nuevas recomendaciones que ya habían surgido a partir de la sistematización de las evaluaciones realizadas al programa y que requerían de la atención de la

Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria” (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2013: 5-ss).

Por ello, en ésta cuarta evaluación, Evalúa DF le dio seguimiento mediante trabajo de gabinete con base en la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria y de las Evaluaciones Internas requeridas como: Evaluación de Diseño 2010, del ejercicio fiscal 2009; Evaluación de Operación 2011, del ejercicio fiscal 2010; y Evaluación de Resultados de Satisfacción 2012 del ejercicio fiscal 2011, en donde se encontraron los siguientes resultados:

Sección de Diseño: Se encontró que las “Reglas de Operación” es el único documento normativo del programa, y que no se contaba estructurado un mecanismo que promueva la participación ciudadana para generar los grupos solidarios que administrarían los Comedores Populares.

Sección de Operación: Se revisó que funcionaba como se había diseñado en su origen, ya que los indicadores que maneja el programa son los que señalan en las “Reglas de Operación” 2010, pero todavía no había los mecanismos para calcular la cobertura, aunque ya se contaba con un padrón de personas que administraban los Comedores Populares

Sección de Evaluabilidad: Se requería articular un sistema de evaluación y criterios más precisos (eficacia, eficiencia, cobertura, impacto, costo-beneficio) que, en cualquiera de los dos indicadores planteados son insuficientes para medir los objetivos y las estrategias, y por último, no se

dispone de un plan de trabajo para la divulgación de los aspectos medulares de operación del comedor (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2013: 6-13).

En este aspecto las “Reglas de Operación” son explícitas en el sentido de que centran la atención particularmente en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación, aun cuando se reitera el carácter universal de este tipo de apoyos, no se cuenta con los indicios necesarios que hicieran ver que los objetivos se estaban cumpliendo; para que de esta forma se pudiera expresar el carácter institucional, donde la problemática de inseguridad alimentaria por disminución de recursos afecta en mayor medida a quienes habitan en zonas marginadas. No se abunda en la precisión de la población objetivo, aunque es explícito el criterio de prioridad en la ubicación de los comedores en términos territoriales (unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación), donde no se cuenta con mayor información.

Con lo limitado del diagnóstico contenido en la “Reglas de Operación”, se construye una línea causal entre la crisis económica, la disminución de los ingresos de las familias, los problemas de acceso a los alimentos y el riesgo de que lleguen a sufrir hambre, planteado con ello la necesidad de que el Estado cumpla con su obligación de garantizar el derecho humano a la alimentación.

Una de las premisas con que nace el programa es, que los apoyos otorgados por el DIF-DF a los grupos solidarios sean lo suficientemente necesarios para su funcionamiento, además de la asistencia técnica que se brinda en su operación,

para que con ello se garantice que las raciones alimentarias que reciba la comunidad no sólo sean económicas sino además nutricionalmente equilibradas, pero nuevamente, debido a que no se cuenta con el aparato de evaluación para medir los indicios necesarios, este objetivo no se puede medir o ponderar resultados.

Por lo anterior, se puede indicar que para la evaluación realizada en 2012 de los años 2009, 2010 y 2011 se encuentra lógica entre los objetivos generales y específicos de las “Reglas de Operación”, aunque no son explícitas las estrategias de trabajo, ni se definen metas desglosadas por objetivo específicos.

4.2 Recursos

Los recursos empleados son humanos, técnicos, materiales y financieros, elementos necesarios que son usados para la instrumentación del programa en corto, mediano y largo plazo que, por su carácter y estructura, las “Reglas de Operación” sólo abordaban el asunto de los recursos financieros a aplicar, no así los humanos y materiales. El programa avanzaba en este cometido, aunque no llegaba a precisar los requerimientos. Por ello, cabe señalar que la falta de un área especializada en la operación del programa al interior de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria fue un proceso fundamental para explicar las dificultades de operaciones registradas de 2009 a 2011. Este aspecto debía ser subsanado en el corto plazo, con el detalle de número de trabajadores perfiles ocupacionales y tareas a realizar.

A partir de una revisión general de los avances logrados de 2009 a 2011, en términos de la ubicación de los comedores y la población que atienden, se puede mencionar que el programa alcanzó a su población objetivo, ya que, para el año 2013 operaban 94 Comedores Populares con la meta de vender un mínimo de 100 raciones al día, siendo desayuno o comida, los 5 días de la semana de lunes a viernes, esperando proporcionar por lo menos 3.8 millones de raciones alimenticias durante el periodo enero – diciembre del mismo año, para entonces el presupuesto destinado fue el siguiente:

Cuadro 7. Presupuesto autorizado en pesos mexicanos del programa, 2010-2015

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuesto autorizado	\$20,000,000.00 M.N.	\$20,197,947.00 M.N.	\$9,500,000.00 M.N.	\$5,000,000.00 M.N.	\$5,000,000.00 M.N.	\$5,115,000.00 M.N.

Fuente: Elaborado con base en DIF-DF. Reglas de Operación del programa de Comedores Populares de 2010-2015. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

De manera general, se observa un decremento del presupuesto autorizado al pasar de \$20, 000,000.00 (veinte millones 00/100 M.N.) en el año de 2010, a \$5, 000,000.00 (cinco millones 00/100 M.N.) en el año 2014, lo que representa una disminución en términos nominales de 75%.

El programa otorga dos tipos de apoyos: el primero que es para la persona que con un grupo solidario de 5 personas, se encargan de abrir el establecimiento (Comedor Popular), y se le otorga en especie la cantidad de hasta 130,000 mil pesos para equipo de cocina y comedor para la instalación, y hasta 115,000 mil pesos para acondicionar el inmueble donde se instalará el comedor popular, y por

último, por cada comedor en operación se le apoya en especie con hasta 17,000 mil pesos mensuales (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2013: 12-15).

Aunque el programa a pesar de sus deficiencias se encontraba en operación, pero el plan de austeridad presupuestal sería limitado en los siguientes años (2009-2011) para atender a la población beneficiaria, lo cual obstaculizó el logro de los objetivos y que además la competencia con los comedores públicos y comunitarios ponía en riesgo la existencia del programa, por ello era necesario dar seguimiento y coordinar acciones que permitieran consolidar las metas técnicas y administrativas, ya que de no ser así la infraestructura impactaría directamente en la operación y expansión del programa en las unidades territoriales lo cual afectaría el objetivo principal de los Comedores Populares.

Entonces podemos decir que a partir de lo expuesto anteriormente, no se alcanzó la meta física original del programa por la insuficiencia presupuestal teniendo un avance real de acuerdo a las “Reglas de Operación”, del 54% en la instalación de los Comedores Populares y de 75.8% en cuanto al ejercicio presupuestal (de acuerdo a la cuenta pública 2010), como lo muestra la siguiente tabla:

Cuadro 8. Metas físicas del programa, 2010-2015

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Metas físicas	54	35	0	15	20	10

Fuente: Elaborado con base en DIF-DF. Reglas de Operación del Programa de Comedores Populares de 2010-2015. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

4.2.1 Objetivos cumplidos establecidos en los propósitos y metas del programa

De acuerdo a las “Reglas de Operación” publicadas el 31 de enero de 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el objetivo general del programa de Comedores Populares, es:

“Ampliar las alternativas alimentarias de la población que habita en la Unidades Territoriales (UT) de muy alta, alta y media marginación, con la creación de comedores populares operados por la comunidad, donde se sirvan alimentos calientes, a bajo costo, con la calidad e higiene que establece la normatividad en la materia, a fin de contribuir de forma importante en la corrección de los problemas de deficiente nutrición, y el logro del derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria para los habitantes de la Ciudad de México.” (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2012:7).

De lo anterior podemos indicar que en las “Reglas de Operación” no se indican con precisión las formas en las que se habrá de corroborar que los resultados, al final de la ejecución del programa, se vinculan con los problemas y necesidades identificadas en el diagnóstico, aunque se describen los componentes de los reportes que los comedores deben enviar y se menciona que la asistencia técnica pondrán especial atención en la aplicación de los menús por parte del comedor, por lo tanto, aún no se cuenta con un método preciso que nos permita comprobar los resultados en la última evaluación realizada en el periodo fiscal 2011.

Por ello, en este apartado podemos decir que el equipo operativo tiene disponibilidad para realizar el trabajo, ya que aún cuando hay carencia de recursos humanos y financieros, los resultados alcanzados son aceptables, pero es necesario establecer una mayor coordinación entre las diferentes áreas involucradas en la operación del Programa, principalmente con el área administrativa, la Secretaría de Finanzas, como con las Coordinaciones de los Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo (EAEyD), Coordinación de Aseguramiento a la Calidad, Coordinación de Atención a Centro Asistenciales y Coordinación de Orientación Alimentaria.

También se debe buscar una vinculación estrecha con las áreas responsables de coordinar la operación de los Comedores Populares que opera el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF DF y los Comedores Públicos y Comunitarios que opera la Secretaría de Desarrollo del Distrito Federal, para evitar la competencia entre los programas e intercambiar experiencias de operación.

Ahora bien, para darle seguimiento a los objetivos establecidos en los propósitos y metas se presentaron dificultades, ya que no se disponía aún de la metodología, ni del equipo especializado que permitiera verificar la manera en que las raciones alimenticias contribuyen a mejorar la nutrición de los beneficiarios, ya que parte del equipo de evaluación, como lo es el Comité de Evaluación previsto en las “Reglas de Operación” no se encontraba en funciones.

4.2.2 Estudios realizados por el CONEVAL

Los estudios realizados por el CONEVAL nos indican que el ejercicio de evaluación interna de los programas sociales fue diseñado como un proceso que debe avanzar incremental, que debe avanzar en forma progresiva hacia la realización de una evaluación integral de los programas. Sin duda, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, particularmente a través del programa de Comedores Populares, a cargo de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, ha seguido un proceso de mejora incremental, los nuevos retos en la evaluación realizada en 2015 fue el presupuesto designado por la Secretaría de Finanzas (Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social, 2014: 45-ss).

El futuro inmediato para el programa fue realizar un importante esfuerzo de actualización y reformulación de temas estratégicos, tales como los involucrados en la Evaluación de Diseño, por lo cual el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, transitó desde la creación en 2009 con 25 Comedores dando 25,139 raciones distribuidas por año a 2011 con 118 Comedores instalados dando 2,265.571 raciones distribuidas por año, no llegando a su meta original de 3.8 millones de raciones al año, ello ocasionó que en 2013 no se avanzó al ritmo que se requería para llegar al 2015 (Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social, 2014: 43-60).

Dado lo anterior, las áreas de oportunidad en la Evaluación realizada en 2015 fueron la reformulación del Enfoque de derechos que permitiera la perspectiva de

derechos humanos en las políticas públicas, donde radique el grado de avance en las metas que se han establecido en las políticas y avances en programas sociales que tienen elementos en temas de alimentación.

Por otro lado, CONEVAL nos hace mención que el material documental es una parte esencial que genera un proceso de normalización y documentación de procedimientos, cuyo propósito es el normar y estandarizar la operación de los programas y servicios mediante el mapeo de procesos y documentación de procesos.

Y por último, como resultado del análisis de la evaluación realizada por el CONEVAL, nos hace referencia que el diseño del programa de Comedores Populares requiere una mayor precisión del objetivo del problema a atender, considerado a partir de la definición concreta, tanto espacial como temporal, ya que al revisar las “Reglas de Operación” 2014, se establece como población beneficiaria a los operadores de los comedores populares y no a los beneficiarios de dicho programa, lo cual es incompatible con el objetivo principal que es “el ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación, mediante la instalación y operación de Comedores Populares en beneficio de las personas que habitan en unidades territoriales de muy bajo, bajo o medio índice de desarrollo social” (Reglas de Operación del programa de Comedores Populares, 2014: 65-ss).

Por consiguiente, el programa de Comedores Populares mantuvo hasta el ejercicio fiscal 2015 una distribución de raciones alimenticias por arriba de la meta física, no así en la instalación de nuevos comedores, ya que hasta ese momento

era el único programa que contaba con propuesta para incentivar la activa participación ciudadana, el fortalecimiento de liderazgo y la promoción de derechos (Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2016:13-56).

Por ello el CONEVAL en la evaluación realizada, no indica que es necesario implementar un programa de monitoreo que permita adecuar el presupuesto asignado de acuerdo a los costos de mantenimiento de los comedores, como también, establecer una coordinación efectiva con los programas que tengan fines comunes para evitar duplicidades y ampliar la cobertura de beneficiarios y potenciar el programas de Comedores Populares a través de mecanismos de participación ciudadana (Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social, 2014: 45-ss).

4.3 Duplicidad del programa Comedores Populares con el programa Comedores Comunitarios

Como ya lo hemos mencionado antes, el programa de Comedores Populares se encuentra a cargo del Sistema Integral de la Familia del Distrito Federal, ahora Ciudad de México y a través de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria es administrado. A la par se encuentra funcionando el programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México que es implementado por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal a través de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social.

Los dos programas cuentan con una estructura similar en su funcionamiento, los dos fueron creados en 2009 y el costo de la ración es de \$10.00 en cualquiera de los casos. Por ello, en éste análisis y evaluación del programa de Comedores Populares se identificó duplicidad de funciones, se propone fusionar los Comedores populares con los Comedores Comunitarios, ya que cuentan con las mismas características de administración y funcionamiento, y aunque las diferencias en presupuesto son marcadamente evidentes como lo indica la siguiente tabla:

Cuadro 9. Tabla: Presupuesto otorgado en pesos mexicanos a los programas de Comedores Populares y Comedores Comunitarios del Distrito Federal de 2010 a 2015

Año	Comedores Comunitarios	Comedores Populares
2010	\$39,425, 251.17	\$20,000,000.00
2011	\$55,649,711.26	\$20,197,947.00
2012	\$71,502,862.28	\$9,500,000.00
2013	\$75,761,647.00	\$5,000,000.00
2014	\$75,000,000.00	\$5,000,000.00
2015	\$75,000,000.00	\$5,115,000.00

Fuente: Elaborado con la Evaluación Interna 2016 del programa de Comedores Comunitarios y, con base en DIF-DF. Reglas de Operación del programa de Comedores Populares de 2010-2015. Gaceta Oficial del Distrito Federal

Por ello, y como lo menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su apartado de los Organismos Descentralizados Capítulo II; Artículo 49:

“Cuando algún organismo descentralizado deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, pondrá al Jefe de Gobierno la disolución, liquidación o extinción de aquél. Así mismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2015: 100).

Por ello, y con la información proporcionada, podemos concluir que todo pareciera indicar que, los programas de Comedores Populares y Comunitarios estuvieran compitiendo paralelamente por obtener reconocimiento ante los ciudadanos de la Ciudad de México o en todo caso, buscar que dichos programas vinculen a los ciudadanos con identidades políticas y, con bandera partidista utilizar estos programas con fines electorales para acumular mayor número de simpatizantes en gobiernos locales o delegacionales, ya que con el análisis realizado en dicho trabajo no se puede encontrar una lógica en la operación de dos programas similares, aunque sean instituciones diferentes, cumplen con el mismo objetivo y se administran de la misma manera.

Los programas sociales “Comedores Populares” y “Comedores Comunitarios” se encuentran administrados similarmente. Este trabajo busca demostrar que

aunque los dos son parte del gobierno de la de Ciudad de México no necesariamente eficientan sus recursos, ya que como se ha mencionado anteriormente, se puede buscar fusionarlos en uno sólo y así usar el recurso que sirve para su evaluación e implementación, sea para su alcance y funcionamiento.

Fuentes

Libros

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000). Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2009). Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal. México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014). Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018. México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014). Reglas de Operación del programa de Comedores Populares DIF-DF. México.
- Aguilar, L. F. V. (1992) La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguilar, L. F. V. (1998) El estudio de las políticas públicas. Porrúa. México.
- Aguilar, L. F. V. (2001) Transformación de las políticas. Porrúa. México
- Arendt, H. (2005) La condición humana.4a. Ed. Paidós. Barcelona, España. Pp 76-104
- Ávila, E. A. (1998) La ciencia política en definición. Facultad Ciencias Políticas y Sociales. México.
- Bardach, E. S. (1988) Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Bardach, E. S. (1992) Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Cadenas, C. E. A. y Ruiz, D. L. (2003) ¿Qué es una política pública?. Universidad Latina de América. México.
- Canto, M. C. y Castro O C. (2002). Introducción a las políticas públicas. Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. MCD. México. D.F. México.
- Cardozo, M. I. B. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social en México. Miguel Ángel Porrúa. México D. F., México.

-
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal Evalúa DF. (2013). Análisis de los procesos de evaluación interna 2013 de los programas sociales operados en 2012 en el Distrito Federal. México.
 - Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. (2013). Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales para el ejercicio fiscal 2014. Gaceta Oficial del Distrito Federal. México.
 - Dror, Y. (1998) “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en Luis Felipe Aguilar Villanueva, El estudio de las Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa. México.
 - Dunn, W. N. (2013) Public Policy Analysis. 50a Ed. Always Learning Pearson. New Jersey, USA.
 - Graham, T. A. (1988) La esencia de la decisión. Gel. Buenos Aires.
 - Hall, R. H. (1996) Organizaciones: estructura y proceso. 3a Ed. Prentice Hall Internacional. Colombia. Bogotá.
 - James, G. M. y Johan, P. O. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica. México.
 - Lahera, E. P. (2004) Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica. Chile.
 - Lindblom, E. C. y Cohen D. K. (1979) Usable knowledge: Social science and social problem solving. Yale University Press. Connecticut, USA.
 - Majone, G. (1989) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México.
 - Medina, L. (1978) Del Cardenismo al Avilacamachismo. Colegio de México. México.
 - Nirenberg, O. (2009). Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión en: M. Chiara, M.M. Di Virgilio e I. Arriagada, Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires. Prometeo Libros.

- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires. Paidós.
- Pérez, M. S. (2005) *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada. España.
- Rabortnikof, N. (2005) *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Roth, A. N. D. (2006) *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. 10a Ed. Aurora. Bogotá, Colombia.
- Subirats, J. (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Tamayo, M. S. (1997) *El análisis de las políticas públicas: la nueva administración pública*. Alianza. Madrid, España.
- Velázquez, B. L. (2012) *Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria*. Senado de la Republica LIX Legislatura. México.
- Vázquez, J. L. A. (2010) *Distrito Federal. Historial de las Instituciones Jurídicas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Senado de la Republica. México.

Electrónicas

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2015) *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* (en línea), consultado el 6 de mayo de 2018, en: <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LOAPDF.pdf> 6 de mayo de 2018
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social. (2016) “Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019” (en línea, consultado el 22 de febrero de 2018, en https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2016.pdf
- Pablo, G. A. S., Ortiz, G.E. R. y Pons, H. D. (2009) “Investigación monográfica. La evaluación de políticas públicas” en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*

(en línea), consultado el 1 de mayo de 2016, en:
www.eumed.net/rev/cccss/04/srd.htm

- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. (2012) “Evaluación Interna programa Comedores Populares 2011 (en línea, consultado el 23 de mayo de 2017, en: http://www.dif.df.gob.mx/dif/_evaluaciones/2011/Comedores_2011.pdf. 23 de mayo de 2017.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. (2015) Evaluación Interna programa Comedores Populares 2015 (en línea), consultado el 20 de mayo de 2017, en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/od/dif/Comedores%20Populares_evaluacion%20interna%202015.pdf 20 de mayo de 2017
- Secretaría de Desarrollo Económico. (2017) Monitoreo de precios de la canasta básica (en línea), consultado el 20 de diciembre de 2017, en: <http://www.sedeco.cdmx.gob.mx/monitoreo-de-precios-de-canasta-basica/consulta-de-precios-2017>
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social. (2014) “Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019” (en línea, consultado el 22 de febrero de 2018, en https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2014.pdf 22 de febrero de 2018
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. (2012) “Evaluación Interna programa Comedores Populares 2011” (en línea, consultado el 23 de mayo de 2017, en: http://www.dif.df.gob.mx/dif/_evaluaciones/2011/Comedores_2011.pdf. 23 de mayo de 2017.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. (2015) Evaluación Interna programa Comedores Populares 2015 (en línea), consultado el 20 de mayo de 2017, en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/od/dif/Comedores%20Populares_evaluacion%20interna%202015.pdf 20 de mayo de 2017
- Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2018) “Reglas de operación del programa Comedores Comunitarios de la Ciudad de México 2018”, en Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 252, tomo I, 31 de enero

de 2018, disponible en <http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a8/370/e6a/5a8370e6a410d281658191.pdf>, consultado el 27 de abril de 2018

- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. (2018). Reglas de Operación de los Comedores Populares, en Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 252, Tomo III, 31 de enero de 2018, disponible en <http://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a7/4ac/523/5a74ac5236ffb430519256.pdf>, consultado 20 enero 2018
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. (2013). Evaluación interna 2013. Programa de Comedores Populares Comunitarios (Gestión 2009-2012), disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2013/evaluaciones/EVALUACION%20COMEDORES%20COMUNITARIOS%202013.pdf>, consultado 7 de mayo de 2018
- Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. (2016). Evaluación interna 2016 de diseño y construcción de línea base del programa Comedores Comunitarios operado en 2015, disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/evaluaciones/secretarias/sds/Evaluacion%20Comedores%20Comunitarios%202016.pdf>, consultado el 16 de mayo de 2018
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. (2013). Evaluación 2013 al programa Comedores Populares, sistematización de los ejercicios de evaluación interna realizados con anterioridad, junio de 2013, México, D.F., disponible en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2013/evaluaciones/Evaluacion%20Interna%20del%20Programa%20Comedores%20Populares%202013.pdf>, consultado el 24 de noviembre de 2017
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. (2015). Evaluación Interna 2015. Programa Comedores Populares operado en 2014, mayo de 2014, México, D.F., disponible en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/od/dif/Comedores%20Populares_evaluacion%20interna%202015.pdf, consultado el 15 de diciembre de 2017

Revistas

- Barquera, S., Rivera, D. J., Gasca, G. A. (2001) “Políticas y Programas de alimentación y nutrición en México” en revista Salud Pública de México. 43(5): 464-477.
- Bazua, F. C. H. y Valenti, G. N. (1986) “Hacia un enfoque amplio de Política Pública” en Revista de Administración Pública. 84:25-97
- Charles, E. L. (2010). “La ciencia de salir del paso” en Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. 4:3-13
- Finley, M. I. “Vieja y nueva democracia” en Revista Contralínea. 247: 8-26
- Gutiérrez, D. E., Martínez, M. E., Navarrete, M. L., Merino, C. M., Ruiz, M. A. y Rico, C. J. (2012) El análisis y la evaluación de las políticas públicas, acción formativa. Curso elaborado por el Colegio de Politólogos y Sociólogos, en colaboración con ACAP. Vol. 1. 4 de septiembre de 2012. Madrid, España. Pp 2-9
- Klijn, E. H. (1998) Redes de Políticas Públicas: una visión general. Revista redes. 5: 5-23
- Lowi, T. J. (1964) American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory. World Politics. 16(4):677-715
- Pallares, P. F. (1988) Las Políticas Públicas: El sistema político en acción. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). 62:141-163
- Salazar, C.V. (1998). Políticas Públicas: la evaluación y el análisis de las políticas públicas. Revista Opera. 9: 22-52

La presente tesis,
“Evaluación del Programa Comedores Populares DIF-DF de 2012 a 2015”
fue sustentada por:

Manuel Ávila Gómez

el 14 de septiembre de 2018 en el plantel San Lorenzo Tezonco,
Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

El sínodo estuvo integrado por los profesores,
Mtra. Josefina Elena Domínguez Cornejo, Lic. Rogelio Eduardo Herrera Unda y
Dr. Héctor Miguel Salinas Hernández

Director:
Dr. Héctor Miguel Salinas Hernández

Ciudad de México

MMXVIII