

Estudio exploratorio de los comedores comunitarios SEDESOL



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar LatapíCentro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-
Occidente**Salomón Nahmad Sittón**Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico
Sur**John Scott Andretta**Centro de Investigación y Docencia
Económicas**Graciela María Teruel Belismelis**

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social****Equipo técnico**

Thania de la Garza Navarrete
Carolina Romero Pérez Grovas
Karina Barrios Sánchez
Diana María Franco Vasco
Carla Aguilar de la Fuente

Consultores externos**Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED)****Equipo técnico**

Iliana Yaschine Arroyo (coordinadora general), Citlalli Hernández Juárez y Sara Ochoa León

Coordinadora del estudio

Citlalli Hernández Juárez

Investigadores

Juan Pablo Anchondo Márquez, Luis Arévalo Ahuja, Laura Crespo Benítez, Eréndira Negrete Flores, Bruma Ríos Mendoza y Cristina Tovar Ugalde

Asistentes de investigación

Laura Dávila Lárraga, Andrea Díaz Herrera Moro y Marisol Ruíz Guzmán

Contenido

Siglas y acrónimos	5
Introducción	6
1. Presentación del Programa	6
Proceso de Instalación de un Comedor Comunitario	10
2. Objetivos del análisis exploratorio y preguntas de investigación.....	16
Metodología del análisis	17
3. Congruencia del diseño del Programa.....	22
4. Criterios utilizados para la focalización geográfica de los Comedores.....	24
5. Andamiaje institucional para el cumplimiento de la entrega de bienes y servicios.....	24
6. Correspondencia de la gestión y operación del programa con el modelo operativo planteado en sus Lineamientos y su contribución al logro de los objetivos.....	28
7. Mecanismo de evaluación y monitoreo del programa y su contribución a la mejora continua.....	33
8. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, de Contraloría Social y medición de la satisfacción de beneficiarios	35
9. Las acciones del programa están direccionadas a otro tipo de objetivos no establecidos en la normatividad del programa	36
10. Fortalezas y buenas prácticas del diseño, gestión y operación del programa	37
11. Debilidades o retos del diseño, gestión y operación del programa, y principales recomendaciones que se derivan	39
12. Percepción de los beneficiarios respecto del programa y sus resultados.....	45
Conclusiones.....	46
Referencias Bibliográficas.....	51
Anexo 1. Análisis de las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).....	53

ANECH	Asociación Nacional de Egresados de Chapingo
APF	Administración Pública Federal
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGPS	Dirección General de Participación Social
DICONSA	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PCC	Programa de Comedores Comunitarios
PUED	Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDCPS	Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

En 2014 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó el documento *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*¹ (Estructura y alcance) con la finalidad de informar a la ciudadanía y a los principales actores sobre los estudios y mediciones que el Consejo realizaría para evaluar la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada).

Uno de los estudios señalados en dicho documento es el Estudio exploratorio de los comedores comunitarios SEDESOL, cuyo objetivo era contar con un documento analítico a través del análisis exploratorio de los Comedores Comunitarios para conocer los factores que sustentan su implementación.

Los instrumentos de evaluación que se detallaron en el documento de Estructura y alcance buscaban medir tanto los procesos intermedios de la Cruzada (capacidad de coordinación y de promover participación social, desempeño de los programas que integran la estrategia, acciones para incrementar la productividad de los pequeños productores) como los resultados finales de esta estrategia gubernamental.

Es así como en el marco del esquema presentado por el CONEVAL para la evaluación de los avances de la primera fase de la implementación de la Cruzada, se realizó el presente estudio exploratorio centrado en conocer el funcionamiento y las características clave de los Comedores Comunitarios.

1. Presentación del Programa

El programa de Comedores Comunitarios (en adelante programa) se encuentra a cargo de la Dirección General de Participación Social (DGPS) de la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social (SDCPS) de la Secretaría de

¹ El documento puede consultarse en la siguiente página electrónica: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/estructura_alcance_instrumentos_CNCH.aspx

Desarrollo Social (SEDESOL). Su objetivo general se enfoca en proporcionar alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes a grupos poblacionales con problemas de desnutrición o en riesgo de padecerla y que presentan inseguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria. Con ello busca contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación, objetivo de la Cruzada. Para lograrlo, estableció como sus objetivos específicos los siguientes:

1. Mejorar la situación nutricional de niños y niñas de cero a once años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y aquellas personas que determine el Comité Comunitario (en adelante Comité) por su condición de pobreza extrema y carencia de acceso a la alimentación mediante la instalación y operación de los comedores.
2. Promover la inclusión social de la Población Atendida por los comedores comunitarios, a través de acciones integrales que involucren a las familias y a la comunidad, para avanzar en dinámicas sociales incluyentes que permitan aportar a la transformación positiva de su entorno.
3. Impulsar acciones de orientación nutricional entre la Población Atendida de los comedores comunitarios, que sustente el desarrollo de una cultura alimentaria nutricional.

El propósito del programa es focalizar sus intervenciones en los territorios rurales y urbanos ubicados en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) (SEDESOL 2014d; DOF 2013). En 2014 contó con un presupuesto modificado de \$2,050.8 millones de pesos, el cual creció poco más de ocho veces en comparación con su presupuesto ejercido en 2013 (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución del presupuesto del programa

Año	Programa Presupuestario			Programa de Comedores Comunitarios		
	Total Gasto Programable	Subsidios	Otros subsidios	Gasto total aprobado	Gasto modificado	Ejercicio del Gasto
2013	0	0	0	0	0	251,160,000
2014	111,211,236,932	105,405,773,877	1,623,523,500	1,555,500,000	2,050,800,000*	1,279,140,000**

* Monto de gasto modificado de acuerdo a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2014.

** Gasto ejercido hasta el tercer trimestre de 2014.

Fuente: Elaboración del PUED para el CONEVAL con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013 y 2014 (SHCP, 2014; 2013), y de la MIR 2014 del Programa (SEDESOL, 2013a; 2014b).

El comportamiento del presupuesto del programa corresponde con el crecimiento en la cobertura de los comedores y consecuentemente en la población beneficiaria o población atendida. En 2013, el programa instaló quinientos comedores en el estado de Guerrero y estableció en sus Lineamientos alcanzar una meta para el ejercicio fiscal 2014 de 810 comedores en la cobertura nacional y continuar con el abasto de los ya instalados en 2013 (SEDESOL, 2014c: 6). Sin embargo, con base en la última información disponible de la cobertura del programa (5 de agosto de 2014), esta meta se superó, toda vez que reportó en 2014 un total de 3,156 comedores comunitarios distribuidos en 309 municipios de dieciséis entidades federativas (SEDESOL, 2014g). El programa cuenta con una población beneficiaria de 336,172 personas (cuadro 2).

Cuadro 2. Número de comedores comunitarios y población atendida, por estado y municipio, 2014

Estado	Número de Municipios	Número de Comedores	Población Atendida
Baja California	5	188	20,547
Baja California Sur	5	38	3,561
Campeche	1	2	220
Chihuahua	6	76	6,090
Coahuila	6	28	3,036
Chiapas	57	276	31,778
Guerrero	55	599*	63,533
México	63	910	95,536

Michoacán	34	450	50,825
Nayarit	1	26	2,667
Puebla	15	150	14,954
Quintana Roo	10	76	8,859
Tabasco	1	1	120
Tamaulipas	10	97	9,525
Sonora	8	34	3,417
Veracruz	32	205	21,504
Total	309	3,156	336,172

Fuente: Elaboración del PUEd con datos proporcionados por el Programa (SEDESOL, 2014g).
Nota: *500 comedores de Guerrero fueron instalados en 2013, pero continúan operando en 2014.

Los recursos autorizados para ejecutar el programa tienen el carácter de “subsidios”, por lo que los “beneficiarios directos” de estos recursos son los Comités, que son órganos de participación social y representación de las comunidades creados en el marco de la Cruzada.

Los comités comunitarios reciben los subsidios en especie (equipamiento y alimentos no perecederos) por medio del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), que actúa como único proveedor para la instalación y operación regular de los comedores, de acuerdo con los montos y la periodicidad sintetizados en el cuadro 3. El programa prevé que estos subsidios se canalicen a la población objetivo en calidad de raciones alimentarias (menús) preparadas por grupos de cocineras(os) integrados por personas de la comunidad que participan en forma voluntaria. En este sentido, la población atendida en los comedores (que en principio correspondería a la población objetivo), representa a los “beneficiarios indirectos” del programa.

Cuadro 3. Montos para el equipamiento, transferencias mensuales y conceptos de apoyo destinados a cada uno de los comedores

Finalidad de los recursos	Concepto	Monto*
Instalación y equipamiento (apoyo por única vez)	Cocinas rústicas (leña)	\$143,625.42
	Cocinas de gas	\$139,049.82
Provisión de alimentos (monto mensual)	Alimentos no perecederos (destinados para la provisión de alimentos dos veces al día para hasta 120 personas durante cinco días de la semana, preferentemente de lunes a viernes)	\$79,569.60

Fuente: Elaboración del PUEd con base en la SEDESOL (2014c).

*Es importante señalar que estos montos no los recibe el Comité Comunitario como recurso monetario, sino en especie.

El órgano responsable directo del funcionamiento de los comedores es la Comisión de Alimentación (Comisión) que forma parte del Comité Comunitario, cuyos integrantes deben elegirse en Asamblea General² con la comunidad. Asimismo, para su debida instrumentación se requiere el desarrollo de procesos de responsabilidad social. En este sentido, el programa plantea que la participación comunitaria que se consolide a partir de los comedores, permitirá detonar adicionalmente procesos relacionados con los objetivos de la Cruzada (SEDESOL, 2014c: 4).

Proceso de Instalación de un Comedor Comunitario

La instrumentación del programa busca que las comunidades se involucren activamente y formen parte de la solución de la problemática a la que está enfocado, que es la carencia alimentaria. De acuerdo con información de la SEDESOL el proceso de instalación de un Comedor Comunitario es el siguiente:

² “Miembros de la comunidad reunidos para la toma de decisiones mediante su participación democrática” (SEDESOL, 2014c: 25).

Figura 1. Proceso de instalación de un Comedor Comunitario



Fuente: Elaboración del CONNEVAL con información de la SEDESOL.

En este sentido y de acuerdo con los Lineamientos Específicos del programa cada una de las etapas contempla lo siguiente:

1. Se realiza una asamblea comunitaria para conformar el comité comunitario.

La comunidad se deberá organizar en un Comité Comunitario estableciendo la Asamblea General como órgano de decisión de la comunidad, la cual deberá ser representativa y contar con el aval de sus representados para impulsar el establecimiento del Comedor.

2. El comité a través de un acta acepta el comedor

El Comité Comunitario integrará la solicitud para la instalación y arranque del Comedor Comunitario. La propuesta se deberá presentar en la Delegación de la

SEDESOL, la cual en un plazo máximo de cinco días hábiles realizará el análisis de factibilidad y emitirá, en su caso, su visto bueno. La Delegación de la SEDESOL en la entidad federativa, remitirá la propuesta de atención a la Dirección General de Participación Social dentro del plazo marcado, para que en un plazo no mayor a diez días hábiles realice el dictamen técnico y, en su caso, autorice la propuesta.

Con el oficio de autorización de la propuesta emitido por la Dirección General de Participación Social, la Delegación de la SEDESOL emitirá la aprobación correspondiente y solicitará al proveedor se lleve a cabo el proceso de instalación y equipamiento del Comedor. Asimismo, en la Asamblea General se levantará un Acta de Acuerdo para la aceptación de instalación de un Comedor Comunitario en la comunidad.

3. La asamblea determina al encargado de la comisión de alimentación

La Asamblea General nombrará a la Comisión de Alimentación con un responsable del Comedor quien recibirá los bienes y servicios necesarios para la instalación y operación del Comedor conforme a lo establecido en los Lineamientos.

4. En un acta se selecciona:

a. Al grupo de cocineras (os)

La Comisión de Alimentación integrará cuando menos cuatro grupos de cocineras (os) de cinco integrantes cada uno que serán responsables de la elaboración y ministración de las raciones alimentarias.

b. Tipo de cocina

Los Comedores Comunitarios deberán estar adaptados a las características específicas de la comunidad, tanto en su carácter geo-social (localidad o barrio), así como de las condiciones físicas y materiales de la comunidad.

Las cocinas podrán ser rústicas, donde el uso de leña sea el principal combustible para cocinar; o de gas, en localidades que tienen disponibilidad de gas como combustible para cocinar.

c. El espacio físico donde se instalará el comedor

La comunidad en Asamblea General identificará y acordará el espacio físico que albergará el Comedor Comunitario.

d. El padrón de beneficiarios (120)

El Comité Comunitario con autorización de la Asamblea General será el responsable de autorizar a las personas que formen parte de la Población Atendida y que podrán cubrir la cuota de recuperación en especie, informando a la SEDESOL.

e. La cuota por ración alimenticia (en su caso)

A fin de apoyar la operación del Comedor, el Comité Comunitario con autorización de la Asamblea General y previa autorización de la SEDESOL, podrá establecer una cuota de recuperación como contraprestación al apoyo otorgado por el Programa.

La cuota de recuperación podrá ser de hasta \$10.00 (Diez pesos 00/100 M.N.) por ración alimenticia y será definida en función de las necesidades de gastos derivadas de la operación del Comedor de acuerdo a su tipo (rústico o semi-industrial), así como de las condiciones socioeconómicas de la comunidad y siempre deberá regirse por un monto bajo, tomando en consideración que la población atendida son personas ubicadas en zonas de pobreza extrema y carencia alimentaria.

La cuota de recuperación podrá cubrirse en especie, mediante su participación en la ejecución de las actividades dentro del Comedor a razón de una jornada de

trabajo al día, la cual será equivalente a un monto de \$60.00 (Sesenta pesos 00/100 M.N.). Así, una persona que sufrague la cuota de recuperación con una jornada de trabajo al interior del Comedor, tendrá derecho a recibir hasta dos raciones alimenticias al día para tres personas de la población atendida.

En lo que respecta a la utilización de los recursos económicos obtenidos de las cuotas de recuperación, el Comité Comunitario por conducto de la Comisión de Alimentación deberá:

- a. Usar los recursos para la adquisición de alimentos perecederos que enriquezcan los menús del Comedor.
- b. Solventar los gastos derivados de la operación del Comedor.

De acuerdo con los casos de estudio se encontró que se han establecidos cuotas diferenciadas incluyendo casos de exención del pago. En todos los casos existe un esquema de cuotas de recuperación que considera el perfil sociodemográfico de la población beneficiaria (como lo establece la normatividad).

En las localidades visitadas se encontraron variantes en el esquema de cuotas. En la región de la Montaña, se establecieron las cuotas más reducidas, como se esperaba dadas las condiciones de pobreza y rezago social. La cuota más alta en contraste fue en la misma región aunque en un contexto semi-urbano (Tlacoapa Centro) y en la región de la Costa Chica (Playa Ventura). Aun así, la cuota representa un costo menor comparado con las ofertas locales (fondas de comida).

Cuadro 4. Esquema de cuotas de recuperación establecidos por el Comité y la comisión de alimentación en los comedores visitados.

Municipio	Localidad	Cuota de recuperación
GUERRERO, REGIÓN MONTAÑA (contexto rural y semi-urbano e indígena)		
Tlapa	Tres Caminos	\$10.00 por familia, por semana
Tlacoapa	El Chirimoyo	\$5.00 por semana, por persona
Tlacoapa	Tlacoapa Centro	\$5.00 por ración y \$2.50 personas con alguna discapacidad por día

Municipio	Localidad	Cuota de recuperación
Metlatónoc	Yuinani	No se pudo observar porque durante el trabajo de campo habían suspendido el cobro de la cuota de recuperación.
GUERRERO, REGIÓN COSTA CHICA (contexto rural e indígena)		
Copala	Playa Ventura	\$5.00 por ración, exentos los adultos mayores
Ometepec	Milpillas	\$2.00 por ración, exentos los adultos mayores
San Luis Acatlán	Poza Verde	\$2.00 por ración, exentos los adultos mayores
Rancho del Cura Tejería	Xochistlahuaca	\$3.00 niños y \$5.00 adultos, exentos los adultos mayores y familias con jefatura femenina
MICHOACÁN (contexto urbano)		
Morelia	El Durazno	\$4.00 por ración, exentos los adultos mayores
Morelia	Los Ángeles	\$3.00 por ración para la PO y \$5.00 la población general
Morelia	Ciudad Jardín	\$3.00 por ración para la PO y \$5.00 la población general
Uruapan	Rubén Jaramillo	\$4.00 por ración

Fuente: Elaboración del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) para el CONEVAL

5. La Comisión de Alimentación es la responsable de recibir el equipamiento y el abasto mensual

La Comisión de Alimentación es responsable de verificar y, en su caso, otorgar su aprobación para la recepción, a entera satisfacción, del equipamiento, insumos y demás bienes y servicios necesarios para la instalación y operación de los Comedores.

6. DICONSA provee el equipo de cocina y abasto.

Los Comités Comunitarios reciben los subsidios en especie (equipamiento y alimentos no perecederos) por medio de un único proveedor que es DICONSA, para la instalación y operación regular del Comedor Comunitario, de acuerdo a los montos y la periodicidad establecida por la SEDESOL.

7. Capacitación a los grupos de cocineras (os), para la proporción de alimentos.

En la etapa de arranque de los Comedores y a petición de la Asamblea General, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y otras instituciones

públicas, podrán participar en la puesta en operación y capacitación de las personas que operarán los Comedores.

8. Un grupo de cocineras (os) atiende a 120 beneficiarios con dos raciones de alimento al día (desayuno y comida), cinco días a la semana.

La provisión de alimentos en los Comedores Comunitarios será de dos veces al día para hasta 120 personas durante cinco días a la semana, preferentemente de lunes a viernes.

2. Objetivos del análisis exploratorio y preguntas de investigación

De acuerdo con las características clave de los Comedores Comunitarios, se definieron los objetivos y las preguntas de investigación que se presentan en el cuadro 5.

Cuadro 5. Objetivos y preguntas de investigación que guiaron el análisis exploratorio del programa

	Objetivos	Preguntas de investigación
1	Analizar de forma general la congruencia del diseño del programa de Comedores Comunitarios	¿El diseño del programa, plasmado en sus Lineamientos específicos, tiene un vínculo claro con los elementos básicos de su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)?
2	Identificar cómo se lleva a cabo la instrumentación de los Comedores Comunitarios, contando con los elementos necesarios para describir los procesos que conforman su dinámica de organización y operación	<p>¿Cuál es el mecanismo general de operación del programa para cumplir con la entrega de los bienes y servicios (Componentes), incluyendo sus mecanismos de coordinación y participación comunitaria?</p> <p>¿La gestión y operación del programa (incluyendo sus mecanismos de coordinación y participación comunitaria) corresponde con el modelo operativo planteado en sus Lineamientos y contribuyen al logro de los objetivos del programa?</p>

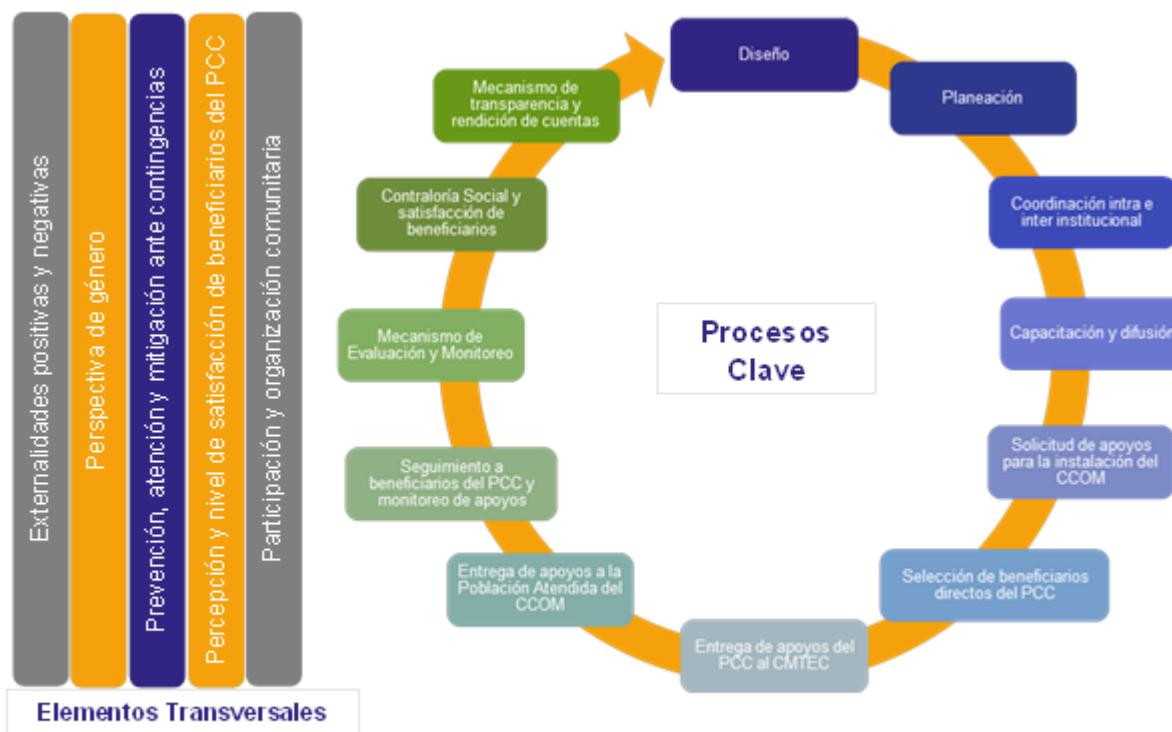
Objetivos	Preguntas de investigación
	<p>¿El mecanismo de evaluación y monitoreo del programa contribuye a su mejora continua, proporcionando elementos para la toma de decisiones?</p> <p>¿Existen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, de medición de satisfacción de beneficiarios, así como de contraloría social?</p>
<p>3 Analizar si la gestión y la articulación de los procesos están direccionados a otro tipo de objetivos del programa no establecidos en su normatividad</p>	<p>¿Responde el programa a algún otro objetivo(s) no establecido en su normatividad?</p>
<p>4 Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculicen la gestión, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo</p>	<p>¿Cuáles son las principales fortalezas (y oportunidades) del diseño, gestión y operación del programa, y cuáles podrían considerarse buenas prácticas en la gestión del programa?</p> <p>¿Cuáles son los principales problemas o retos (y debilidades) del diseño, gestión y operación del programa, y cuáles representan cuellos de botella en la gestión del programa?</p>
<p>5 Conocer la percepción de los beneficiarios respecto del programa y los beneficios recibidos</p>	<p>¿Cuál es la valoración de los beneficiarios sobre el programa y su nivel de satisfacción con los apoyos recibidos?</p>
<p>6 Identificar áreas de oportunidad con potencial para mejorar el programa en términos de su diseño, gestión y operación</p>	<p>¿Qué se recomienda para mejorar el diseño, la operación y gestión del programa, aumentando con ello su efectividad en el logro de sus objetivos?</p>

Metodología del análisis

A partir de una adaptación del “Modelo General de Procesos” propuesto por el CONEVAL en el “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social 2013” (CONEVAL, 2013b), se definió

el Modelo general de procesos clave y elementos transversales del programa que consta de doce procesos clave que se muestran en la figura 2, la cual también incluye los elementos transversales.

Figura 2. Modelo general de procesos clave y elementos transversales del Programa de Comedores Comunitarios



Fuente: Elaboración del PUED para CONEVAL con base en el "Modelo General de Procesos" de CONEVAL (2013: 14).
Nota: La figura muestra la secuencia lógica de los procesos clave del PCC con fines ilustrativos, toda vez que existen procesos que se llevan a cabo en forma simultánea con otros, o se realizan de forma continua.

Este estudio exploratorio se basó en un análisis de gabinete y en la realización de trabajo de campo de tipo cualitativo. El análisis de gabinete consideró los siguientes documentos normativos, todos ellos elaborados por la SEDESOL:

- Programa Nacional México Sin Hambre 2014–2018
- Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y los Programas Sociales
- Diagnóstico y propuesta de atención del Programa de Comedores Comunitarios
- Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios en el marco de la Cruzada contra el Hambre

- MIR 2014 del Programa de Comedores Comunitarios

Basados en el análisis de gabinete se realizó la selección de la muestra de comedores analizados, los actores clave participantes y los alcances de esta investigación de campo. El trabajo de campo se realizó en tres regiones de los estados de Guerrero y Michoacán, en las cuales se trabajó de forma simultánea durante un periodo de quince días.

Se decidió concentrar la investigación en los dos estados con mayor cobertura del programa, Guerrero y Michoacán. Para la selección específica de los comedores a visitar, considerando los objetivos de la investigación, se buscó seleccionar una muestra intencional que permitiera captar la mayor heterogeneidad de casos con la intención de identificar rasgos o características clave del funcionamiento de los comedores, así como los factores o variables que pudieran explicar el nivel de operación observado. Con esta lógica, se consideraron los siguientes criterios:

- *Contexto.* Comedores ubicados en localidades rurales y urbanas.
- *Multiculturalidad.* Comedores que atendieran a: i) población indígena, ii) población afrodescendiente, y iii) población mestiza.
- *Tiempo de operación.* Debido a que se decidió visitar comedores en Guerrero y Michoacán, de manera automática se tendrían comedores que iniciaron con la puesta en marcha del programa en 2013 (con casi un año de operación, en el caso de Guerrero), así como comedores con algunos meses de haber sido instalados (en Michoacán).

Otros criterios que se tuvieron en cuenta fueron:

- *Nivel de seguridad:* comedores que se ubicaran en zonas que no representaran riesgos, dados los niveles de violencia que se viven en el país.
- *Nivel de accesibilidad del comedor:* que no implicara demasiado tiempo llegar a los comedores, sobre todo considerando que la temporada de

lluvias solía ocasionar derrumbes carreteros en ciertas zonas y que el tiempo para realizar el trabajo de campo era reducido.

- *Nivel de funcionamiento de los comedores:* de acuerdo con la percepción del personal del programa, se identificaron comedores que pudieran considerarse: i) “casos exitosos” o que funcionan mejor que el promedio, ii) “casos promedio” que funcionan adecuadamente aunque tienen problemas como la mayoría de los comedores, y iii) “casos no exitosos” que tienen más problemas que el promedio de los comedores.

Finalmente se visitaron un total de doce comedores ubicados en las regiones de la Montaña y de la Costa Chica en Guerrero, así como en los municipios de Morelia y Uruapan, en Michoacán. Cabe señalar que para fines de este Informe, los dos municipios de Michoacán también se reconocen como una región, por lo que se hace referencia a “tres regiones” de estudio.

Se realizaron entrevistas semi estructuradas tanto a nivel central como estatal, municipal y local y grupos focales en el ámbito local. La selección de actores a entrevistar en el nivel central privilegió a aquellos vinculados con el diseño, la toma de decisiones y la operación del programa.

Los actores relevantes del programa en el ámbito local a entrevistar se eligieron a partir de la revisión de las figuras operativas que participan en los procesos que se presentan en los Lineamientos del programa, incluyendo a DICONSA pues es un pilar fundamental para la operación del programa.

Respecto a la población beneficiaria participante en las entrevistas individuales, se consideró la necesidad de entrevistar al menos a una persona de cada perfil, en este caso: mujeres embarazadas o con niños menores de cinco años, adultos mayores, personas con alguna discapacidad y personas consideradas casos de excepción. Por otro lado, para los grupos focales, con base en la información proporcionada por el programa respecto de la composición de la población atendida en los comedores de la muestra, se definió el perfil de población objetivo

que sería conveniente que participara (ej. si había un número importante de mujeres embarazadas, o bien, de niños beneficiarios del comedor, se hicieron grupos focales con estos grupos). De igual forma, a fin de tener diversas opiniones, experiencias y perspectivas, se entrevistó a figuras en el ámbito local de los sectores salud y educación, de los Ayuntamientos y líderes locales. Adicionalmente, con la intención de contrastar información y ser comprensivos, se realizaron entrevistas a no beneficiarios y actores de la sociedad civil.

Los comedores analizados se ubican en los dos estados que en agosto de 2014 concentraban poco más de 90 por ciento de la cobertura del programa e incluyó localidades rurales, una semiurbana y urbanas, de distinta composiciones étnicas y diversos niveles de funcionamiento.

En este sentido, se considera que los hallazgos del estudio identifican rasgos clave de la operación de los comedores en diferentes contextos y que aportan a la comprensión y aprendizaje general sobre la operación y gestión del programa. No obstante, no puede considerarse que dichos hallazgos sean representativos de la operación de todos los comedores. Por ejemplo, no se estudiaron aquellos que podrían representar los casos más críticos para la operación, como pudieran ser los que se ubican en las comunidades más alejadas que enfrentan problemas en la infraestructura carretera que se acentúan por la temporada de tormentas tropicales.

A continuación se presentan las principales conclusiones del estudio, destacan los puntos más relevantes, los cuales se estructuran en torno a los objetivos que guiaron esta investigación. A lo largo del informe se documenta cómo se llevan a cabo los procesos sustantivos del programa, resaltando los vacíos identificados en los mismos, así como algunos aspectos del diseño que se observaron en la práctica (ej. la modalidad de “cocina mixta”, la existencia de un esquema de cuotas de recuperación con casos exentos de pago), varios de los cuales requieren ser ajustados o contemplados en la normatividad del programa.

3. Congruencia del diseño del Programa

Se reconoce que desde su inicio, el programa definió su MIR como una herramienta de planeación y orientación hacia resultados, donde se plantean indicadores para evaluar su desempeño. No obstante, el diseño del programa, plasmado en sus Lineamientos específicos, no guarda una correspondencia clara con los elementos básicos de su MIR. Un elemento importante es que el Propósito planteado en la MIR no retoma el objetivo general del programa enfocado en el derecho social a la alimentación, ***acotándolo a apoyar el acceso a alimentos variados y dejando de lado la importancia de que éstos sean nutritivos, suficientes y de calidad.***

Esto en parte se debe a que la lógica interna de los mismos Lineamientos del programa aún debe ser revisada, toda vez que no existe un vínculo claro entre los objetivos específicos que se propone alcanzar y los componentes (o intervenciones) hasta ahora definidos, además de que existen otros elementos que deben ser precisados en aras de mejorar la consistencia lógica y claridad respecto del programa (adelante se mencionan algunos aspectos), para luego ser reflejados en su MIR.

Por otro lado, no resulta claro de qué forma los Lineamientos que regulan la operación actual del programa retomarán los elementos planteados en el “Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitarios” (SEDESOL, 2014b), lo que ayudaría a comprender el carácter vinculante de ambos documentos normativos. Se reconoce que aspectos como los criterios de focalización geográfica ya fueron considerados por el programa en la práctica. Sin embargo, hay aspectos discrepantes en ambos documentos y que exigen mayor análisis, como la definición de la población objetivo, mientras que uno la define con base en una delimitación geográfica, en otro se define un perfil de población determinado.

La definición actual de la población objetivo en los Lineamientos prioriza a la población que cubra criterios demográficos y físicos de la población, seguido de aquella que se reconoce por la comunidad como en pobreza extrema alimentaria. En la lógica de los objetivos del programa y de la estrategia más amplia en la cual se enmarca (la Cruzada), parecería más adecuado modificar el enfoque de la definición de la población objetivo, es decir, tendría que ser aquella que tenga condición de pobreza extrema alimentaria, y dentro de ésta priorizar a los grupos más afectados o vulnerables a padecer inseguridad alimentaria y desnutrición.

En lo que respecta al análisis de las metas establecidas en los indicadores de la MIR, si bien se reconoce el esfuerzo del programa por contar con esta herramienta de planeación estratégica desde el inicio de su operación, es necesario realizar mejoras a la definición de los indicadores propuestos y hacer un planteamiento adecuado de las metas a alcanzar que consideren al menos las siguientes problemáticas:

- No se encuentran enunciados, ni en la MIR ni en los Lineamientos, los componentes o intervenciones mediante los cuales el programa busca alcanzar su segundo y tercer objetivo específico, es decir, promover la inclusión social con acciones integrales que involucren a las familias y la comunidad e impulsar acciones de orientación nutricional. Lo anterior deriva consecuentemente en que no estén consideradas todas las actividades relevantes en la MIR del programa. Por último, cabe resaltar que no se plantean las metas a alcanzar para ninguno de los indicadores considerados en la MIR, por lo que no se tiene un referente para valorar el desempeño del programa en el presente ejercicio fiscal.
- Entre los indicadores del nivel de Componente, se tiene la proporción de municipios de la Cruzada que cuentan con al menos un comedor, donde el avance reportado es de 506 municipios a mayo de 2014, en tanto, en la información más actualizada recibida para la investigación se reporta que los comedores se encuentran en 309 municipios (296 atendidos por la

Cruzada), por lo que nuevamente no es claro qué fuente de información fue considerada para el indicador, ya que no es consistente con la información recibida por el CONEVAL.

- Por último, hay algunos indicadores que tienen errores en su misma construcción. Un ejemplo de ello es el indicador de porcentaje de personas que participan en la preparación de alimentos del comedor donde se reporta el valor de 100 tanto en el numerador (número de personas que participan en la elaboración y preparación de alimentos en comedores), como en el denominador (número de personas atendidas en los comedores), valores que son incorrectos.

4. Criterios utilizados para la focalización geográfica de los Comedores

A partir del análisis de la cobertura del programa y lo establecido en su normatividad relativo a las prioridades de atención (en este caso las Zonas de Atención Prioritarias –ZAP- rurales y urbanas), se documentaron una serie de criterios de focalización de diversa índole que han sido considerados en la planeación de la cobertura. De hecho el Programa hasta ahora no cuenta con algún documento en el que describa la estrategia de cobertura, los criterios utilizados y los que guiarán la expansión de la cobertura hasta abarcar la totalidad de su población objetivo.

5. Andamiaje institucional para el cumplimiento de la entrega de bienes y servicios

A partir del conocimiento adquirido sobre la dinámica de operación del programa mediante sus procesos clave, se identificó que participan de forma importante un conjunto de instituciones de la APF, así como los gobiernos municipales y locales. Tal es el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) que validan las condiciones de seguridad de las localidades para que el programa pueda incursionar, y en la capacitan a las integrantes de la

Comisión de Alimentos que estarán al frente de los comedores. En esta última tarea también se observó la intención de involucrar a universidades públicas en los estados con orientación en gastronomía o preparación de alimentos. La apreciación de las comunidades visitadas sobre la labor de la SEDENA y SEMAR ha sido favorable.

En el inicio, la participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) fue clave como punto de entrada a las localidades indígenas, porque contactaron a las autoridades locales para la organización de las Asambleas Generales en cada comunidad y tenían la capacidad para explicar en lengua indígena en qué consistía el programa y sus beneficios, aclarar dudas, así como justificar la presencia de los efectivos de la SEDENA para apoyar el arranque de los comedores. La participación de la CDI solamente se dio en la región de la Montaña de Guerrero y actualmente mantiene una presencia más discreta.

DICONSA tiene una importancia específica en la instrumentación de las intervenciones, en particular en lo relacionado con la instalación y operación regular de los comedores. Apoyándose en el andamiaje institucional, la experiencia de esta dependencia y su nivel de penetración en las comunidades objetivo; el programa canaliza los subsidios hacia sus beneficiarios directos, los Comités Comunitarios.³ DICONSA se encarga de transformar los subsidios en apoyos en especie que reciben los Comités en forma de equipamiento básico (por única vez) y el abasto regular de productos no perecederos (mensualmente). Esto implica las tareas de adquisición, almacenamiento y distribución de los insumos predefinidos por el programa. En general, esta coordinación ha funcionado adecuadamente, favoreciendo el logro de los objetivos de cobertura pese a algunos problemas operativos que se comentan adelante. Al respecto, quizá convendría plantearse el reconocimiento formal de una “Coordinación” como

³ Como órganos de participación social representativos de las comunidades, creados en el marco de la Cruzada.

instancia que brinde mayor certeza a la participación de DICONSA en el programa, posibilitando a su vez la celebración de convenios multianuales con los proveedores que permitan reducir los problemas que se han llegado a presentar en el abasto, entre otras de las ventajas asociadas.

La participación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) también es relevante porque tiene a su cargo la coordinación e instrumentación del componente relativo a la instalación de huertos demostrativos de traspatio para la producción agropecuaria de percederos y la cría de aves y animales de corral. SAGARPA a su vez se apoya en otras instituciones como la Asociación Nacional de Egresados de Chapingo (ANECH) para el desarrollo de las actividades que este componente conlleva. Al momento de las actividades de campo, todavía se encontraba en su fase diagnóstica, por lo que su grado de avance difiere del componente de los comedores.

La participación de las autoridades municipales y locales también ha sido prioritaria para facilitar y autorizar el uso de espacios para la instalación de los comedores, y en varios casos contribuyen en su mejora y adecuación, e incluso con el pago de algunos servicios (ej. luz, renta). La coordinación con estos niveles de gobierno ha sido en términos operativos, pero tras un año de operación del programa, se podría contemplar una participación más estratégica e incluirlo en los Lineamientos, a fin de evitar que se busque capitalizar ésta en términos político—electorales.

En lo que respecta al programa, además del nivel central que da las directrices, su estructura operativa a nivel estatal es sin duda fundamental para el desarrollo de casi todos los procesos clave. La labor de los Promotores Sociales y Coordinadores Municipales es de suma importancia, al ser el vínculo directo entre el programa y las comunidades y realizar la tarea de acompañamiento y seguimiento regular de los comedores.

Las estructuras organizativas sobre las que recae primordialmente el funcionamiento de los comedores son el Comité Comunitario y la Comisión de Alimentación. Con pocas excepciones, principalmente comunidades rurales e indígenas caracterizadas por tener experiencia organizativa previa y donde existe un respeto por las estructuras jerárquicas de la comunidad, el Comité y la Comisión se han mantenido como estructuras separadas aunque sí estrechamente interrelacionadas. Asimismo, cada comedor cuenta con un núcleo de apoyo constituido normalmente por personas cercanas a la Comisión, comprometido y proactivo que se organiza para brindar apoyo en diversas tareas requeridas para la operación del comedor. Esto es parte de la participación comunitaria que busca detonar el programa a través de los comedores, y que resulta indispensable para que funcione adecuadamente y logre su auto—sostenibilidad futura. El contexto urbano, sin embargo, tiene la limitante de no tener precedentes efectivos de organización y participación colectiva, que se manifiesta en la falta de interés en los asuntos de la comunidad y se refleja en los bajos niveles de participación en el proyecto de los comedores, más aún cuando debe ser voluntario.

Adicionalmente, al interior de la SEDESOL se encuentra la estructura operativa de la Cruzada, que actualmente tiene la tarea de reconfigurar o consolidar los Comités Comunitarios, que habían quedado en la inactividad desde su conformación, para revigorizarlos y comenzar a trabajar con ellos en el marco de lo previsto en sus propios lineamientos. La coordinación de esta estructura con el personal operativo y los Comités que ya se encuentran trabajando con los comedores representa un reto para evitar la duplicidad de esfuerzos, confusiones y hasta conflictos entre ambas estructuras y al interior de las comunidades.

Los grandes ausentes en este andamiaje son los sectores educativo y de salud, quienes no tienen un involucramiento formal en el programa. Si bien a nivel local se han dado experiencias de colaboración a iniciativa del propio personal de las escuelas y centros de salud, estos han sido casos aislados. La coordinación con

ambos sectores se vislumbra como esencial por su contribución al logro de los objetivos del programa y su potencial para generar efectos sinérgicos para los tres actores. Por lo que es una tarea prevista en los Lineamientos que está pendiente.

Cabe señalar que el programa está impulsando la colaboración de gobiernos estatales, otras dependencias de gobierno, Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas, para coadyuvar en el desarrollo de ciertos procesos (ej. capacitación, monitoreo y evaluación), o generar las condiciones para que pueda operar mediante el acondicionamiento de espacios para instalar los comedores. Estas colaboraciones no son parte formal del andamiaje institucional, pero muestran avances en la conjunción de voluntades encaminadas con un mismo objetivo, acorde con lo que busca la Cruzada.

A partir de lo observado en campo es posible concluir que el comedor tiene un amplio potencial para ser un catalizador de coordinación y vinculación interinstitucional e intergubernamental, ya que es un espacio donde converge un número importante de personas de la comunidad con carencias de diversa naturaleza, además de la alimentaria.

6. Correspondencia de la gestión y operación del programa con el modelo operativo planteado en sus Lineamientos y su contribución al logro de los objetivos

Hoy en día, en un país tan desigual como es México, persiste una alta incidencia de personas cuya condición de marginación y pobreza no les permite satisfacer una necesidad básica como la alimentación, llegando a experimentar situaciones de hambre e inseguridad alimentaria. En este contexto, es irrefutable que esta intervención de política pública atiende entre su población objetivo en el corto plazo, una necesidad impostergable de acceso a la alimentación, dando prioridad a los grupos de población más afectados o vulnerables.

Sin embargo, el objetivo general del programa va más allá de eso, toda vez que se propuso desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional que garantice el derecho social a la alimentación (SEDESOL, 2014c), y para ello fundamenta su diseño en los atributos de un “programa de asistencia social alimentaria a grupos de riesgo”, de acuerdo con la normatividad en la materia (la NOM—014—SSA3—2012) (DOF, 2012), citada en los Lineamientos del programa. En este sentido, es posible señalar que sus intervenciones, al menos en el diseño, tienen el potencial de contribuir con el objetivo planteado. Sin embargo, en la práctica, las intervenciones tienen diferente nivel de instrumentación. El énfasis en esta primera etapa del programa, sin duda se ha puesto en el componente relacionado con la instalación y puesta en operación de los comedores. Más adelante se analiza en qué medida se considera que esta intervención contribuye realmente al logro de los objetivos del programa.

El componente de instalación de huertos de traspatio y cría de aves y animales de corral tiene diferentes niveles de desarrollo entre las regiones visitadas. Mientras que en la región de la Montaña, Guerrero, está concluyendo la fase diagnóstica y está próxima la instrumentación, en Morelia y Uruapan, Michoacán, están en la fase diagnóstica, y en la región de la Costa Chica, Guerrero, no ha dado inicio actividad alguna. En este sentido, habría que ser cautelosos para advertir que su instrumentación será heterogénea por las dificultades intrínsecas al apoyo (ej. contar con un terreno propicio) que no todos los comedores pueden eludir. Esto ayudaría a controlar las expectativas de las comunidades respecto de este componente.

Por otro lado, todavía no se han precisado “las acciones integrales” (SEDESOL, 2014c:6) que habrán de promover la inclusión social con miras a una transformación positiva del entorno. De igual forma, no se han instrumentado “acciones de orientación nutricional entre la población atendida de los comedores, que sustente el desarrollo de una cultura alimentaria nutricional”. Estos dos

componentes están encaminados a la consecución de dos objetivos específicos del programa, que además no están planteados como tal en los Lineamientos.

Tras un año de operación, el programa es relativamente nuevo y por el distinto grado de avance y definición de sus componentes, se reconoce que aún está en etapa de construcción. Esto mismo se refleja en sus Lineamientos, en los que es posible reconocer un planteamiento de tipo general sobre su diseño y sus mecanismos de gestión y operación, con base en los elementos que hasta ese momento se tenían precisados, omitiendo aquellos que aún estaban poco claros. Por ejemplo, el modelo de operación establecido en los Lineamientos fue elaborado bajo el supuesto de que serían las propias comunidades, a través de los comités comunitarios y las comisiones de alimentación, las responsables de hacer las gestiones con la delegación de la SEDESOL para la requisición de bienes para la operación del comedor, así como el pago a los proveedores. Estos procesos en la realidad se llevan a cabo de forma diferente y tiene que ver con la participación de DICONSA como el único proveedor de los bienes para la instalación y operación de los Comedores, así como de la SAGARPA respecto al componente de huertos y cría de aves y animales de corral.

A pesar de ello, ninguna de estas instituciones está considerada en la normatividad del programa. Debido a que su participación no había sido concretada, no están definidos los mecanismos de control y supervisión del manejo de los recursos (o subsidios) por parte de ambas instancias; en cambio, se le asignan responsabilidades relacionadas al comité que podrían resultar improcedentes.

En este sentido, los tomadores de decisión del programa tienen previsto modificar los Lineamientos capitalizando la experiencia acumulada durante un año de operación, dando mayor claridad sobre los distintos componentes del programa y su mecanismo de operación y gestión y retomando aquellos elementos que

consideren necesarios del “Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitarios”.

En el caso de los comedores, el programa tiene control sobre los beneficios que entrega al Comité (vía DICONSA), que consiste en un paquete homogéneo de apoyos (equipo y abasto de alimentos no perecederos).⁴ En una segunda etapa, se suma el ingrediente de la “participación activa” de la comunidad, que a través de la Comisión de Alimentación se organiza para transformar dichos apoyos en raciones alimentarias para la población atendida del Comedor. Lo que ocurre en la segunda etapa es parte del componente de “apropiación comunitaria” que conlleva una serie de procesos y decisiones de la comunidad, que si bien no pueden ser normados por el programa, debe cuidarse que la normatividad sea muy clara y no deje espacios para interpretaciones ya que esto puede llevar, como en el caso de la determinación de los “casos de excepción” que son parte de la población objetivo del programa, a una aplicación discrecional de criterios por parte del Comité—Comisión, lo que puede derivar en que se deje de atender al sector de la población al que van dirigidos los apoyos del programa.

Asimismo, el elemento de apropiación comunitaria tiene una clara relación con la existencia de distintas modalidades de atención de los comedores que se han instrumentado en la práctica. Mientras que algunas modalidades responden a la lógica del programa y están más encaminadas al logro de sus objetivos (ej. comedores que atienden básicamente en forma presencial y priorizan la atención en la población objetivo) y por lo tanto deberían alentarse, otras más bien deberían rencauzarse porque corren el riesgo de que se desvirtúe la razón de ser del comedor y las prioridades de atención del programa (ej. comedores que benefician a un número importante de su población objetivo e incluso a otra población mediante “comida para llevar”). Esto no sólo es atribuible a los vacíos o aspectos

⁴ La única diferencia se basa en el tipo de estufa requerida (de gas o ecológica), y en la realidad un buen número de comedores optaron por la utilización de ambas, creando una modalidad, “cocina mixta”.

no descritos en la normatividad, también encuentra su explicación en las circunstancias en que han surgido los comedores.

Tanto en Guerrero como en los municipios de Michoacán visitados, un común denominador fue la premura con la que debieron instalarse y ponerse en marcha los comedores, en el primer caso justificado por la emergencia de atención a la población afectada debido a la contingencia ambiental de 2013, y posteriormente con la intención de lograr una ambiciosa meta de cobertura en el presente año.

De tal modo, el proceso de gestión y operación de los comedores visitados fue precipitado, sobre bases poco sólidas en términos de dominio de la normatividad, y debió ser dirigido fundamentalmente por los operadores del programa, dejando poco margen para el desarrollo de las capacidades organizativas y de gestión de las comunidades. Siendo esto último más importante en aquellas comunidades sin antecedentes previos de organización y participación efectivos, como la mayoría de las comunidades rurales e indígenas de la Costa Chica, Guerrero y las comunidades urbanas de Uruapan y Morelia, Michoacán. A ello se sumó la falta de definición de los procesos del programa, de capacitación y manuales que orientaran el accionar del personal operativo y de recursos materiales para el desarrollo de sus funciones.

De acuerdo con información proveniente de los actores entrevistados, los comedores más recientes han tenido procesos de gestión y operación mucho más regularizados y han recibido orientación referente a la organización del Comité y la Comisión (cómo trabajar en el marco del comedor, cuáles son los cargos y tareas a asumir, cómo manejar la despensa, la preparación de los distintos menús, entre otros). Sin embargo, es indispensable asegurar que los procesos de instalación se den conforme a lo establecido en los lineamientos y la normatividad del programa.

7. Mecanismo de evaluación y monitoreo del programa y su contribución a la mejora continua

El programa cuenta con mecanismos formales e informales para monitorear sus avances. El primero de ellos se basa en el seguimiento a los indicadores de la MIR. Estos indicadores y otro tipo de información están siendo sistematizados como parte de la consolidación de un sistema de información del programa (aún en construcción) y se analizan en reuniones de planeación estratégica que se realizan a nivel central. A nivel estatal, también se llevan a cabo reuniones de seguimiento que buscan ser participativas en la medida en que se convoca a diferentes niveles de la estructura operativa del programa. En estas sesiones se discuten aspectos de interés para el programa y aquellos relacionados con la operación de los comedores. No obstante que estos ejercicios se realizan con cierta regularidad, todavía no son procesos institucionalizados de revisión del desempeño, por lo que no parece existir información documentada sobre el tipo de problemáticas detectadas, las alternativas de solución acordadas y el seguimiento de los acuerdos.

Un aspecto crucial es el monitoreo del padrón de población atendida de los comedores, por ser el respaldo de que los subsidios se están ejerciendo debidamente. No obstante, cuatro elementos podrían incidir en la calidad y veracidad de la información:

1. No llevar un registro puntual y estricto de la población que acude efectivamente a recibir los beneficios;
2. Admitir población en los comedores con un perfil diferente al de población objetivo y por ende, no estar empadronada;
3. Que no acuda una población permanente y estable a los comedores sino que es variable;
4. Que los promotores sociales carezcan de capacidades técnicas y metodológicas para la sistematización de información, lo que podría derivar en una sobre-inscripción en los listados del padrón de población atendida e

impedir un seguimiento histórico que identifique los movimientos o modificaciones a lo largo del tiempo.

Por otro lado, la requisición de la “Cédula de seguimiento a Comedores Comunitarios” establecida en los Lineamientos, no parece ser un instrumento ampliamente reconocido, utilizado y sistematizado por el personal de base del programa, por lo que cabría cuestionarse su utilidad como insumo para apoyar la toma de decisiones respecto a la operación de los comedores. De hecho el mecanismo privilegiado de seguimiento (o acompañamiento) que realizan los promotores sociales y coordinadores municipales son las visitas regulares a los comedores bajo su encargo. Sin embargo, no siempre pueden cumplir con la frecuencia establecida (una visita a la semana a cada comedor), ni siguen una estrategia bien definida, sino que se han centrado en la solución de los problemas emergentes que surgen día con día en los comedores, sin que necesariamente haya una sistematización de toda esta experiencia.

Como parte de sus responsabilidades, los promotores sociales y coordinadores municipales deben elaborar informes mensuales de las actividades desarrolladas, pero se desconoce la utilidad que tiene esta información con miras a la mejora continua del programa. De manera adicional, el personal no cuenta con las capacidades necesarias para hacer un adecuado análisis de la información que resulta del seguimiento.

En colaboración con otras instituciones, se están llevando a cabo dos proyectos de monitoreo y evaluación centrados en la población infantil menor de cinco años beneficiaria de los comedores, pero su alcance es acotado a las regiones donde están desarrollándose (la Montaña y la Costa Chica en Guerrero), y sólo considera un segmento de la población objetivo. Por lo anterior, en materia de evaluación de los resultados y efectos del programa, todavía no es posible distinguir una agenda de evaluación con visión hacia el mediano–largo plazo, y que permita conocer el grado de consecución de los objetivos del programa.

8. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, de Contraloría Social y medición de la satisfacción de beneficiarios

El programa cumple con la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas usando los canales establecidos para difundir la información sobre sus resultados y el uso de sus recursos, sin embargo, en principio no resultan ser medios de difusión accesibles para el tipo de comunidades y el perfil de la población al que van dirigidas las intervenciones del programa. Por otro lado, la población beneficiaria del programa no conoce los mecanismos para ejercer su derecho a recibir información sobre el mismo.

A nivel local, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia la comunidad no son una práctica sistemática que haya sido interiorizada por los Comités Comunitarios y las Comisiones de Alimentación. En todo caso, el papel de organizador y coordinador de Asambleas Generales con el propósito de rendir cuentas sobre el uso de los recursos del comedor es asumido primordialmente por el personal operativo del programa. La excepción son las comunidades rurales e indígenas de la Montaña donde la celebración de Asambleas Comunitarias se realizaba previo al programa y, a raíz del comedor, se ha incluido este tema en su agenda, informando cuestiones relacionadas como el uso de las cuotas de recuperación. El hecho de que no se lleve a cabo un registro puntual y estricto de los ingresos y egresos de los comedores (solamente se identificó un caso de excepción), también demerita el ejercicio de rendición de cuentas.

Respecto a la Contraloría Social, el programa señala en sus Lineamientos los medios que tiene al alcance la población atendida para presentar quejas y denuncias por el incumplimiento del apoyo del programa, sin embargo, no cuenta con buzones de quejas y sugerencias en los comedores. Los Lineamientos son poco conocidos por el Comité y la Comisión, menos aún por la población atendida. La principal forma de canalizar alguna queja, duda o comentario sobre todo lo concerniente al programa es vía telefónica, directamente con el personal operativo del programa, o bien, en la Asamblea General comunitaria, pero en ningún caso

existe un mecanismo formal de registro de estas expresiones de la comunidad, así como del seguimiento que se le da.

No se ha instrumentado un mecanismo para conocer el nivel de satisfacción de los beneficiarios directos (el Comité) e indirectos (la población atendida) del programa respecto de los apoyos recibidos.

9. Las acciones del programa están direccionadas a otro tipo de objetivos no establecidos en la normatividad del programa

Contrario a la lógica del ciclo de un programa nuevo en el que primero se esperaría instrumentarlo a pequeña escala, monitorear y evaluar sus resultados, hacer los ajustes necesarios y posteriormente escalarlo, esta primera etapa del programa se ha caracterizado por una rápida expansión y densificación de la cobertura de los comedores, por lo que varios procesos aún bajo definición tuvieron que llevarse a cabo dentro de una fuerte restricción de tiempo, teniendo incluso que improvisarse sobre la marcha.

En este contexto dos cuestiones resultan claras: 1) sin duda ello ha contribuido a hacer llegar beneficios alimenticios a más población con esta carencia en un corto tiempo, 2) sin embargo, asegurar que los comedores cumplan con el objetivo de “proporcionar alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes” (SEDESOL, 2014c: 5), sobre todo en lo concerniente al valor nutrimental de los apoyos, dejó de ser la máxima prioridad para el programa para dar prioridad a la ampliación.

Un hecho que parece corroborar lo anterior es que en el discurso de los tomadores de decisión del programa, la visión compartida es que la dinámica social generada en torno al comedor transite gradualmente por diferentes etapas, las cuales son: (1) participación comunitaria y organización social, (2) desarrollo comunitario, y (3) cohesión social. Así, parece que la prioridad del proyecto del comedor pasó de ser un medio para garantizar el pleno derecho a la alimentación de su población objetivo (y de la Cruzada), a ser el medio para desencadenar esa

transformación y generación de cohesión social, a partir de la dotación de alimentos a población con carencia alimentaria. De ser este el caso habría que replantear el diseño y la normatividad del programa, dejando claros los objetivos que se persiguen.

De continuar con la orientación inicial plasmada en la normatividad del programa, habría que realizar un ejercicio de planeación estratégica para considerar los recursos humanos, materiales y de tiempo necesarios, con la finalidad de que se puedan atender las áreas de oportunidad que limitan los alcances del programa en la consecución de sus objetivos.

10. Fortalezas y buenas prácticas del diseño, gestión y operación del programa

Una de las mayores virtudes del programa es su flexibilidad, toda vez que permite adaptar la instrumentación de los comedores a las necesidades de las comunidades, y a las capacidades y decisiones de las personas responsables de su funcionamiento, en este caso de la Comisión y el Comité. Estos ejercicios sin duda coadyuvan a una cultura democrática más general, de ahí que existan diferentes variantes en términos de gestión y operación de los comedores.

Otra fortaleza del diseño es la selección de la población objetivo, toda vez que la población coincide en aceptar que es la población más vulnerable y por ende, la que debe ser prioritaria de atención por los comedores. No obstante, un grupo también ampliamente reconocido como prioritario es la población estudiantil, principalmente de nivel secundaria y bachillerato, cuya alimentación es esencial para que tengan un buen rendimiento escolar. Este grupo podría ser reconocido explícitamente dentro de la población objetivo del programa (en la práctica son considerados como casos de excepción).

Otra característica positiva es que el programa provee los medios (o herramientas) para que sea la propia comunidad la que se organice y se involucre de forma

activa en la resolución de un problema que les afecta. En las comunidades con muy altos niveles de marginación y pobreza, como los de la región de la Montaña, Guerrero, además del equipamiento, el abasto mensual (aún con sus limitantes) provisto por el programa representa básicamente el único recurso alimenticio con el que cuenta la Comisión, por lo cual resulta de la mayor relevancia para la continuidad del comedor, dado el ingreso mínimo que se logra recabar a través de las cuotas de recuperación.

Las integrantes de la Comisión y el Comité, son también una fortaleza pues si bien su participación es voluntaria, desempeñan un papel crucial en la transformación de los apoyos del programa en beneficios alimenticios para la población objetivo, mostrando gran sentido de compromiso hacia su comunidad.

El personal de campo, particularmente los Promotores Sociales y Coordinadores Municipales, han sido un factor clave toda vez que, en general, demuestran gran compromiso e interés por apoyar a las comunidades a su cargo, aun con los recursos limitados con que cuentan, lo que los ha obligado a invertir recursos propios para costear gastos inherentes al desarrollo de sus funciones. Asimismo, en el tiempo que lleva operando el programa, los promotores sociales capacitados en lengua indígena han probado ser un activo fundamental para la operación y seguimiento de los comedores en las comunidades indígenas. Aunque es importante mencionar que el programa aún no ha logrado asegurar la cobertura de las localidades indígenas con personal operativo que hable la lengua local.

El acompañamiento “personalizado” que brinda el personal operativo a las comunidades en el proceso inicial de solicitud de instalación del comedor, tiene la ventaja de que pone a todas las comunidades en igualdad de condiciones para el acceso al programa, porque ello les asegura que independientemente de sus niveles de marginación y pobreza, y sus capacidades organizativas y de auto-gestión (que suelen ser limitantes en este tipo de procesos), logren cubrir los

requisitos para que su solicitud sea dictaminada favorablemente y puedan contar con el beneficio.

Una buena práctica alentada por iniciativa de los promotores es la capacitación “entre pares” que consiste en que las cocineras experimentadas y que fueron capacitadas por efectivos de la SEDENA/SEMAR transmitan los conocimientos adquiridos a los grupos de cocineras(os) que se van integrando a los comedores. También se encontró una iniciativa promovida en Michoacán que consiste en organizar concursos y encuentros regionales entre cocineras (os) con la participación de un grupo amplio y diverso. Esto permite socializar diversas recetas basadas en el abasto del programa, pero incorporando los saberes y tradiciones locales.

11. Debilidades o retos del diseño, gestión y operación del programa, y principales recomendaciones que se derivan

Una de las grandes debilidades del programa ha sido la restricción de tiempo para el desarrollo de procesos clave como la capacitación de su personal de campo, así como el desarrollo de manuales de procedimientos y manuales de descripción del puesto que permitirían estandarizar y orientar su accionar en las comunidades. Por ello y una vez que se tengan bien definidas las funciones y responsabilidades del personal operativo, se podría diseñar un programa de capacitación de corto y mediano plazo, priorizando los temas que tengan que ver con la normatividad en materia de nutrición que enmarca el diseño del programa (referida en sus Lineamientos),⁵ preparación y manejo de alimentos, así como medidas de seguridad en el comedor. Igualmente, contemplar temas para el desarrollo de habilidades que facilitarían su labor en las comunidades como manejo de conflictos, desarrollo de proyectos productivos, planeación participativa; así como sistematización y análisis de información (por citar algunos temas). Adicionalmente, habría que considerar en la planeación, los recursos necesarios

⁵ DOF (2013b; 2012; 2010).

para que el personal de campo pueda desarrollar todas las actividades a su cargo (viáticos, identificación, recursos para papelería, etc.).

La deficiente capacitación del personal operativo ha repercutido en los limitados conocimientos de la Comisión y el Comité no sólo respecto al programa, sino en aspectos básicos relacionados con la organización y operación del comedor. Esto no sólo se refleja en aspectos básicos como el desconocimiento de sus derechos y obligaciones, la organización y ejecución de las tareas adyacentes al comedor, sino en una cuestión relevante que es la falta de conocimientos para la preparación de menús que cumplan con los estándares de nutrición establecidos en la normatividad en la materia (antes referida).

A pesar de que indiscutiblemente los grupos de cocineras de la Comisión hacen su mejor esfuerzo por ofrecer menús variados, en cantidad suficiente (según su criterio) y con buen sabor, se observó que los platillos no logran cumplir con los atributos deseables. Destaca por ejemplo que los platillos notoriamente rebasan una proporción equilibrada y recomendable, resultando en dietas con alto contenido de sodio, azúcares, carbohidratos y grasas. El problema asociado es que su consumo prolongado y excesivo en el mediano—largo plazo puede tener un efecto negativo en la salud de la población (ej. sobrepeso y obesidad, diabetes e hipertensión arterial). En este sentido resulta indispensable definir talleres de capacitación sobre el programa y su normatividad, poner en marcha el componente que incluye impulsar acciones de orientación nutricional comenzando por el Comité y la Comisión de Alimentación, y posteriormente para toda la población beneficiaria y explorar la posibilidad de ampliar los tipos de alimentos que se entregan.

En este sentido también sería recomendable contar con más promotores sociales capacitados en lenguas indígenas para la adecuada atención y seguimiento de los comedores en localidades indígenas, sean rurales o urbanas, así como generar los documentos relevantes del programa en las diferentes lenguas, y diseñar

talleres de capacitación pertinentes para esta población. Esto permitiría brindar una orientación y acompañamiento más eficaz a los comedores, como los de las regiones de la Montaña y Costa Chica, dada su conformación étnica.

Otra de las implicaciones del desconocimiento sobre la normatividad, tanto del personal operativo como de las instancias en quien recae la operación de los comedores, ha sido la instrumentación de diferentes modalidades de atención de los comedores, algunas de las cuales no parecen preservar la lógica del programa (como se señaló). La lógica que impera en la mayoría de las comunidades visitadas es que debe preservarse lo que el nombre “Comedor Comunitario” evoca, beneficiándose a toda la población que acude al comedor (sin dejar de priorizar a la población objetivo). Sin embargo, se requiere asegurar un seguimiento sistemático con una estrategia definida a los comedores, que permita orientar adecuadamente la toma de decisiones de la Comisión y el Comité hacia los objetivos del programa, a la vez que se respete el componente de “apropiación comunitaria” de los comedores. Esto mismo aseguraría que modalidades como la “comida para llevar” o la “venta de comida” se lleven a cabo bajo ciertas consideraciones, como pueden ser, considerando la movilidad de las personas, o con la intención de apoyar la auto—sostenibilidad financiera del comedor, siempre y cuando no deje de cumplir primordialmente con su misión.

En materia de la conformación de los equipos al frente de los comedores, el programa presenta vacíos importantes en torno a la perspectiva de género, debido a que se ha entendido como “asunto de mujeres”, lo que ha favorecido que se perpetúen estereotipos de género que imponen cargas adicionales de trabajo comunitario casi de manera exclusiva para las mujeres, desvalorizando su tiempo y demás actividades. Ante esto, sería conveniente asignar una duración a los cargos al interior de la Comisión, para propiciar que ésta sea una experiencia compartida por más personas, alentando un verdadero involucramiento tanto de hombres como mujeres en este proyecto colectivo.

En lo que respecta a los requerimientos en infraestructura de higiene y sanidad indispensables para la preparación y suministro de alimentos en los comedores,⁶ en el listado del equipamiento establecido no han sido consideradas las carencias en infraestructura de la mayoría de localidades objetivo del programa, siendo mayores en las localidades rurales e indígenas. Por ello, sería conveniente analizar la viabilidad de incorporar en el diseño, la dotación de un mínimo de equipamiento para asegurar que los comedores cuenten con servicios esenciales como sanitarios y agua corriente, como podría ser mediante la transferencia de un paquete de tecnologías⁷ apropiadas para ser replicadas en distintas comunidades y que generen un impacto positivo en la población, como la construcción de sanitarios secos⁸ y estufas ahorradoras de leña.⁹ En otro caso, el programa debería continuar reforzando las dinámicas de colaboración interinstitucional (ej. como con PEMEX, con gobiernos estatales y municipales) para que contribuyan facilitando los espacios con los requerimientos necesarios para la instalación de los comedores, o bien, que den respuesta a las necesidades básicas de infraestructura de los mismos.

Una externalidad negativa asociada al tipo y presentación de los apoyos regulares que proporciona el programa, tiene que ver con el manejo de la basura que generan los comedores, que se hace de forma inadecuada y puede traducirse fácilmente en problemas ambientales y en riesgos para la salud de las comunidades. Se observaron algunos comedores donde los desechos de plástico PET, las latas y el papel son incinerados o enterrados en lugares inapropiados y

⁶ Asegurando con ello el cumplimiento de la normatividad en la materia.

⁷ Existen manuales de la SEMARNAT, desarrollados para la transferencia y divulgación de tecnologías sustentables que podrían aprovecharse en los comedores para promover la iniciativa comunitaria en la resolución de carencias de infraestructura del comedor. En dichos manuales se explican los beneficios, el procedimiento y material necesario para la elaboración de dicha tecnología.

⁸ El sanitario seco, a diferencia de una letrina, es una técnica que permite utilizar los desechos como abono para el suelo y neutralizar la capacidad contaminante de las heces. Está indicado para zonas con poca disponibilidad de agua o donde el agua del subsuelo sube a menos de tres metros de la superficie del suelo (SEMARNAT, 2008: 12).

⁹ Esta estufa no permite el paso del humo a la cocina, así se evitan las enfermedades respiratorias y de los ojos, además los muebles y los trastes se mantienen libres de tizne. Utilizarla representa un ahorro aproximado de 40 por ciento de la leña que normalmente consume un fogón abierto, por lo que reduce el tiempo de recolección de este combustible (SEMARNAT, 2008: 12).

cercanos al comedor. Ante esto, el programa debería considerar dentro de su diseño y normatividad el tema del desecho y manejo de los residuos que se generan en una cantidad considerable y de forma regular, tomando en cuenta que no en todas las comunidades se dispone del sistema de recolección de basura¹⁰. Sería conveniente propiciar y capacitar a la Comisión de Alimentación en el reciclaje de los desechos, que además redundaría –como en algunos pocos casos se ha logrado– en generar recursos adicionales para el comedor.

La dignificación y adecuación del espacio donde se alojan los comedores resulta un reto, más aún el hecho de que puedan ser lugares exclusivos para ello y propios de la comunidad, lo que contribuiría con la auto—sostenibilidad del proyecto, el sentido de apropiación comunitario de este activo, apuntalando efectivamente a los comedores como un espacio donde se podrían detonar otras acciones de participación—convivencia comunitaria (que es uno de los objetivos específicos del programa).

En términos del abasto mensual proporcionado a través de DICONSA, a un año de operación (varios meses en el caso de Michoacán), sería deseable elaborar un diagnóstico que permita adecuar el listado de productos acorde con los gustos de la población sin dejar de lado el aspecto nutricional. Esto parece ser una idea en proceso de desarrollo que debe concretarse y, acorde con las posibilidades de DICONSA, podría determinarse un listado a nivel estatal y establecer cierta periodicidad para una rotación de productos. Existen también otros aspectos asociados al equipamiento proporcionado que podrían mejorarse como:

- La altura de las estufas de gas que resulta inapropiada para la talla promedio de las cocineras.
- El tamaño de las ollas que al ser demasiado grandes, se requieren precauciones extremas para evitar accidentes para las cocineras y la Población Atendida.

¹⁰ En este mismo sentido, se considera pertinente que el programa busque mecanismos para evitar la quema de plásticos y otras prácticas poco sanitarias o contaminantes.

- La tarja y el filtro de agua, la primera, por su tamaño no puede ser utilizada para lavar las ollas.
- La estufa “ecológica” tiene un tamaño reducido, por lo que resulta poco funcional para la cantidad de alimentos que se tienen que preparar.
- El material de mesas y sillas en algunos casos observados no cuentan con la calidad requerida para el uso intensivo.

Otra de las debilidades del programa consiste en ciertos retrasos, faltantes o deficiencias en la calidad de los apoyos entregados a los comedores, tanto de equipamiento como de abasto mensual, situación que aunque no es un problema generalizado ni regular, constituye un elemento clave que es necesario controlar y supervisar por parte de DICONSA y del programa. También es importante que la población conozca cuáles son los mecanismos para presentar quejas respecto a los productos y que éstos tengan capacidad resolutoria. En general, es necesario fortalecer y hacer del conocimiento de las comunidades los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social.

El programa tiene una previsión en Lineamientos para responder ante contingencias ambientales. Adicionalmente, cuenta con la experiencia adquirida a raíz del desastre de 2013 donde tuvo muy buena capacidad de reacción para mitigar sus efectos en la población de Guerrero. En este sentido, el programa, dentro de la estimación del volumen de abasto de productos no perecederos a los comedores, considera un margen de sobre-abasto que podría apoyar hasta por diez días a la población en caso de alguna contingencia.

Una limitante para aumentar el abasto ante una inminente ocurrencia de fenómenos climatológicos que pudiera causar un desastre, es el espacio de las bodegas de los comedores que no siempre tienen la capacidad para almacenar dos o tres meses de abasto de víveres como mecanismo preventivo. Sería recomendable que los comedores como parte de un “plan de prevención, atención

y mitigación de contingencias” cuenten con un espacio para almacenar víveres para un periodo superior a un mes, de manera que efectivamente tenga la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de desastres naturales, aprovechando así la organización comunitaria como el espacio generado para la operación del comedor.

Por último, como sería lógico suponer, las cuotas de recuperación establecidas tienen relación directa con las condiciones económicas de las localidades (acorde con lo previsto en los Lineamientos), lo que a su vez está asociado con que la Comisión tenga mayor o menor libertad en términos de capacidad de compra, en detrimento de los comedores que menores recursos generan, como son los de zonas rurales e indígenas, en comparación con los urbanos. En este sentido, cabe cuestionarse en qué medida las desigualdades locales en términos de marginación y pobreza, permean en la calidad del producto final que pueden ofrecer los comedores a su población beneficiaria, dado que los apoyos del programa no compensan de alguna forma dichas desigualdades (ej. mediante un esquema de apoyos diferenciado para las comunidades más pobres).

12. Percepción de los beneficiarios respecto del programa y sus resultados

El programa y sus apoyos para la instalación y operación regular del comedor en general tienen una gran aceptación entre la población beneficiaria, principalmente porque atiende una necesidad crucial, representando mayor seguridad y variedad alimentaria para las familias, y dando prioridad a la población más afectada o vulnerable como es la población infantil y los adultos mayores. Otros efectos positivos del comedor percibidos por la población beneficiaria son: la generación de ahorros que les permite satisfacer otras necesidades básicas; la detonación (favorecimiento) de una sana convivencia e interacción entre distintos grupos de la comunidad y la (re-) construcción o fortalecimiento del tejido social.

Personal de escuelas y clínicas que participaron en entrevistas refirieron que han observado que a raíz de su asistencia al Comedor, los niños han ganado peso, su semblante físico ha cambiado, ya no presentan manchas en la cara y están más activos y participativos en clase. Otro resultado del programa a destacar es el hecho de que familias de jornaleros agrícolas, gracias a la provisión de alimentos que les asegura el comedor, ahora ya no ven la necesidad de que migre toda la familia en busca de medios de subsistencia, lo que permite que los hijos no interrumpan su asistencia a la escuela, y la familia pueda seguir usando los servicios de salud.

En la medida en que los comedores brindan resultados que son valorados como positivos, se fortalecen y consolidan como proyectos de apoyo para la comunidad. Con ello los comedores van ganando presencia y causan un impacto positivo en toda la población, sea o no beneficiaria, siendo quizás el más importante la confianza en la capacidad organizativa de la comunidad. No obstante, a pesar de este posicionamiento de los comedores, las personas integrantes de la Comisión y el Comité aún no logran percibirlo como suyo, pese a que reconocen que su participación es fundamental para el funcionamiento del proyecto, por las debilidades que se han mencionado anteriormente.

Conclusiones

En cumplimiento al Esquema General de Evaluación de la Cruzada, que incluye múltiples acciones de evaluación en los siguientes años, el CONEVAL ha publicado diversos documentos que evalúan el diseño e implementación de la Cruzada. En 2013 se publicó el Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre después se publicó el documento denominado Estructura y alcances de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Ambos documentos dan cuenta de la evolución del diseño y la implementación de la Cruzada; en esta ocasión como parte del seguimiento de la

estrategia, se adicionan procesos de investigación y estudios que reflejan, mediante diversos documentos, los cambios de la Cruzada.

Si bien el programa de comedores comunitarios ha tenido avances en cuanto a la meta establecida en la instalación de comedores, aún enfrenta retos para un mejor desempeño. Derivado, por un lado del trabajo de gabinete y por otro del trabajo de campo, se establecen las siguientes conclusiones generales:

- En general, la coordinación entre instituciones ha funcionado adecuadamente, favoreciendo el logro de los objetivos de cobertura.
- La estructura operativa a nivel estatal es fundamental para el desarrollo de casi todos los procesos clave. La labor de los Promotores Sociales y Coordinadores Municipales es de suma importancia, al ser el vínculo directo entre el programa y las comunidades y realizar la tarea de acompañamiento y seguimiento regular de los comedores.
- El programa está impulsando la colaboración de gobiernos estatales, otras dependencias de gobierno, Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas, para coadyuvar en el desarrollo de ciertos procesos (ej. capacitación, monitoreo y evaluación y acondicionamiento de espacios). Estas colaboraciones no son parte formal del andamiaje institucional, pero muestran avances en la conjunción de voluntades encaminadas con un mismo objetivo.
- El comedor tiene un amplio potencial para ser un catalizador de coordinación y vinculación interinstitucional e intergubernamental, ya que es un espacio donde converge un número importante de personas de la comunidad con carencias de diversa naturaleza.
- Una de las mayores virtudes del programa es su flexibilidad, toda vez que permite adaptar la instrumentación de los comedores a las necesidades de las comunidades, y a las capacidades y decisiones de las personas responsables de su funcionamiento. Estos ejercicios sin duda coadyuvan a

una cultura democrática más general, de ahí que existan diferentes variantes en términos de gestión y operación de los comedores.

- Otra fortaleza del diseño es la selección de la población objetivo, toda vez que la población coincide en aceptar que es la población más vulnerable. Donde operan los comedores, tanto los beneficiarios como los observadores calificados (maestros y enfermeras de las clínicas) perciben muy favorablemente el cambio en nutrición principalmente de los menores.
- El acompañamiento “personalizado” que brinda el personal operativo a las comunidades en el proceso inicial de solicitud de instalación del comedor, tiene la ventaja de que pone a todas las comunidades en igualdad de condiciones para el acceso al programa.
- Una buena práctica es la capacitación “entre pares” que consiste en que las cocineras experimentadas transmitan los conocimientos adquiridos a los grupos de cocineras(os) que se van integrando a los comedores.
- El programa y sus apoyos para la instalación y operación regular del comedor en general tienen una gran aceptación entre la población beneficiaria.

Sin embargo, el programa también enfrenta algunos retos, entre los que destacan:

- El diseño del programa, plasmado en sus Lineamientos específicos, no guarda una correspondencia clara con los elementos básicos de su MIR. Un elemento importante es que el Propósito planteado en la MIR no retoma el objetivo general enfocado en el derecho social a la alimentación, ***acotándolo a apoyar el acceso a alimentos variados y dejando de lado la importancia de que éstos sean nutritivos, suficientes y de calidad.***
- El Programa hasta ahora no cuenta con algún documento en el que describa la estrategia de cobertura, los criterios utilizados y los que guiarán la expansión de la cobertura hasta abarcar la totalidad de su población objetivo. La urgencia por ampliar el modelo no ha permitido sistematizar las buenas prácticas e incorporarlas a los nuevos.

- Los grandes ausentes en este andamiaje son los sectores educativo y de salud, quienes no tienen un involucramiento formal en el programa. La coordinación con ambos sectores se vislumbra como esencial por su contribución al logro de los objetivos y su potencial para generar efectos sinérgicos para los tres actores.
- El proceso de gestión y operación de los comedores visitados fue precipitado, sobre bases poco sólidas en términos de dominio de la normatividad, y debió ser dirigido fundamentalmente por los operadores del programa, dejando poco margen para el desarrollo de las capacidades organizativas y de gestión de las comunidades. A ello se sumó la falta de definición de los procesos del programa, de capacitación y manuales que orientaran el accionar del personal operativo y de recursos materiales para el desarrollo de sus funciones.
- En materia de evaluación de los resultados y efectos del programa, todavía no es posible distinguir una agenda de evaluación con visión hacia el mediano–largo plazo, y que permita conocer el grado de consecución de los objetivos del programa.
- A nivel local, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia la comunidad no son una práctica sistemática. En todo caso, el papel de organizador y coordinador de Asambleas Generales con el propósito de rendir cuentas sobre el uso de los recursos del comedor es asumido primordialmente por el personal operativo del programa.
- Parece que la prioridad del proyecto del comedor pasó de ser un medio para garantizar el pleno derecho a la alimentación de su población objetivo (y de la Cruzada), a ser el medio para desencadenar cohesión social. De ser este el caso habría que replantear el diseño y la normatividad del programa, dejando claros los objetivos que se persiguen.
- Una de las grandes debilidades del programa ha sido la restricción de tiempo para el desarrollo de procesos clave como la capacitación de su personal de campo, así como el desarrollo de manuales de procedimientos

y manuales de descripción del puesto que permitirían estandarizar y orientar su accionar en las comunidades.

- Debe analizarse la operación de las cuotas, que son positivas y aportan cierta diversidad alimenticia pero podrían excluir a los más pobres.
- Es necesario capacitar mejor a las responsables en la preparación de los alimentos, la variedad de la dieta, la organización del trabajo y la disposición final de los desperdicios. Pues aunque se incrementa el consumo de alimentos, la calidad y el balance son muy deficientes.
- Es necesario analizar si las responsables de los comedores deben rotarse sistemáticamente, propiciando con ello la integración tanto de hombres como de mujeres.

Finalmente, si bien los comedores son una acción de política que ofrece una solución inmediata a la necesidad de acceso a la alimentación de la población beneficiaria, queda el reto pendiente en términos de política de desarrollo social respecto a la temporalidad que tendría que tener este tipo de apoyos. Es decir, el énfasis debe ser instrumentar intervenciones que logren atacar el problema desde la raíz y de manera efectiva. En este sentido, es crucial incrementar la capacidad productiva de los pequeños productores rurales y dinamizar los mercados laborales en los municipios y regiones de atención de la Cruzada, de tal forma que las familias puedan adquirir los alimentos necesarios a partir de la remuneración a su trabajo. Desde esta perspectiva, un programa como el de comedores debería operar en una lógica sólo de tipo coyuntural, mientras que las condiciones estructurales se modifican favorablemente.

Referencias Bibliográficas

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014). *Estructura y Alcance de los Instrumentos de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. México. Recuperado el 11 de febrero de 2015 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2014.pdf
- _____. (2013a). *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2019*. México. Recuperado el 11 de febrero de 2015 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/diagnostico_dise%c3%b1o_CRUZADA_primer_informe.aspx, consultado el 10 de agosto de 2014.
- _____. (2013b). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social 2013*. México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2012). *Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-014-SSA3-2012, Para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo*. Publicado el 13 de diciembre de 2012. México. Recuperado el 25 de agosto de 2014 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5282187&fecha=13/12/2012
- _____. (2013). *Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2014*. México. Recuperado el 3 de diciembre de 2013 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324136&fecha=03/12/2013
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2014a). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018*. México. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343097&fecha=30/04/2014
- _____. (2014b). *Diagnóstico y propuesta de atención del Programa de Comedores Comunitarios*. México. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/141/1/images/Diagnostico_2014_Programa.pdf

- _____. (2014c). *Lineamientos específicos del Programa de Comedores Comunitarios en el marco de la Cruzada contra el Hambre para el ejercicio fiscal 2014*. México. Recuperado de http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios.pdf
- _____. (2014d). *Matriz de indicadores para Resultados 2014 Programa de Comedores Comunitarios*. México. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/MIR_2014/MIR_2014_Programa.pdf
- _____. (2014e). *Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre y de los Programas Federales*. México. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos_COMPLETOS.pdf
- _____. (2014f). “U009 Comedores Comunitarios.” *Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2014*. Recuperado el 19 de <http://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosPrograma.do?ciclo=2014&r=20&ip=U&p=9&msd=5>
- _____. (2014g). “Comedores operando a Nivel Nacional”. *Programa de Comedores Comunitarios (U009)*. Última información disponible al cierre del Informe. [Documento Excel] (mimeo).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (2008). *“Estufa Ahorradora de Leña”. Transferencia de Tecnología y Divulgación sobre Técnicas para el Desarrollo Humano y Forestal Sustentable*. México. Recuperado de <http://www.conafor.gob.mx/biblioteca/Construccion-sustentable-manual-Estufa-Ahorradora-de-Lena.pdf>

Anexo 1. Análisis de las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)

ANÁLISIS FODA	RECOMENDACIONES
DISEÑO	
FORTALEZAS / OPORTUNIDADES	
<p>El programa sin duda atiende la necesidad de acceso a la alimentación entre su población beneficiaria.</p>	<p>Por el nivel de instrumentación del programa observado en la práctica, todavía es necesario atender las áreas de mejora respecto a su diseño para que pueda cumplir cabalmente con sus objetivos definidos.</p>
DEBILIDADES / AMENAZAS	
<p>El diseño del programa, plasmado en sus Lineamientos, no guarda una correspondencia clara con los elementos básicos de su MIR ni con lo planteado en su documento diagnóstico.</p>	<p>Se debe mejorar la consistencia lógica y claridad respecto de los lineamientos, el diseño del programa y su mecanismo de gestión y operación. Estas mejoras tendrían que ser reflejadas en adecuaciones a la MIR del programa. Cuidar la congruencia entre las intervenciones del programa y sus objetivos, general y específicos, así como de la definición de sus poblaciones potencial, objetivo y atendida.</p>
<p>La presión de tiempo para instalar y poner en operación comedores ha puesto en riesgo el logro del objetivo de “proporcionar alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes”.</p>	<p>Sería conveniente que el programa redefina su planeación estratégica hacia la consecución de su objetivo general con base en la experiencia adquirida tras un año de operación. Especificar si la verdadera visión de los comedores está centrada en la participación y organización comunitaria y de ser así plasmarlo en el rediseño del programa y su normatividad, teniendo en cuenta las dificultades que representa el contexto urbano por la falta de interés en lo comunitario. Convendría acompañar esta intervención que es coyuntural con otras de tipo estructural que consideren garantizar el acceso a la alimentación por la vía de opciones de empleo y aumento de la productividad de la población.</p>
<p>No han sido consideradas las carencias en infraestructura de la mayoría de las localidades visitadas. En las comunidades más marginadas y rezagadas los alimentos son preparados en espacios que no logran cubrir los requerimientos mínimos de sanidad e higiene establecidos en la normatividad.</p>	<p>Analizar la viabilidad de incorporar en el diseño del programa, la dotación de un mínimo de equipamiento para asegurar que los comedores cuenten con servicios esenciales. Adicionalmente, el programa tendría que continuar reforzando las dinámicas de colaboración interinstitucional para que contribuyan facilitando los espacios con los requerimientos necesarios para la instalación de los comedores.</p>
PLANEACIÓN	

ANÁLISIS FODA	RECOMENDACIONES
---------------	-----------------

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES

Desde su inicio, el programa definió su MIR, como una herramienta de planeación y orientación hacia resultados, donde plantea indicadores mediante los cuales se puede evaluar su desempeño.

La MIR no retoma el objetivo general del programa enfocado en el derecho social a la alimentación, acotándolo a apoyar el acceso a alimentos variados y dejando de lado la importancia que éstos sean nutritivos, suficientes y de calidad.

DEBILIDADES / AMENAZAS

No se aprecia una definición ni seguimiento de criterios técnicos, homogéneos y transparentes en las decisiones de la focalización geográfica de los comedores.

Sería deseable la elaboración de un documento con la estrategia de cobertura del programa que describa de manera precisa los criterios utilizados en la focalización geográfica de los comedores, y aquellos que guiarán la expansión de la cobertura hasta abarcar la totalidad de su población objetivo.

No se ha logrado asignar los recursos necesarios para el desarrollo adecuado de procesos clave.

Habría que considerar en la planeación, entre otros rubros, los recursos para que el personal de campo pueda desarrollar sus actividades.

El programa no cuenta con un plan de trabajo anual correspondiente al primer año de operación.

Sería deseable que se formulen planes de trabajo anuales que sean resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, sean del conocimiento de los responsables de los principales procesos del programa y tengan metas establecidas.

COORDINACIÓN INTER E INTRAINSTITUCIONAL

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES

Se reconocen los esfuerzos por involucrar a universidades públicas de los estados en un proceso sustantivo del programa en temas como capacitaciones y vinculación a la estructura operativa del programa.

En la normatividad del programa debería complementarse el apartado de “participación interinstitucional” especificando instituciones participantes y mecanismos de coordinación, en este caso, con las instituciones académicas.

La participación de la CDI fue clave como punto de entrada a en las localidades indígenas (al menos en la Región de la Montaña de Guerrero), sin embargo, ahora mantiene una presencia más discreta en torno al programa.

En los contextos indígenas, sería importante continuar con la presencia de la CDI para la organización de las Asambleas Generales con las comunidades y para realizar la primera inducción sobre el programa en lengua indígena.

Existe el riesgo de que la población considere este reconocimiento como un derecho adquirido y que el programa no cuente con los recursos necesarios para garantizarlo anualmente, ni para todo el padrón de cocineras. Por otro lado, para informar este tipo de decisiones sería deseable contar con un padrón de cocineras actualizado.

Cabe destacar las colaboraciones que ha logrado el programa con algunos gobiernos estatales, otras dependencias, Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas.

Existen colaboraciones que podrían ser formalizadas dentro de la normatividad para dar mayor certeza e importancia a sus actividades de apoyo al programa.

ANÁLISIS FODA

Se observó que el comedor tiene un amplio potencial para ser el catalizador de la coordinación y vinculación interinstitucional e intergubernamental.

RECOMENDACIONES

El comedor podría ser idóneo para la focalización de otro tipo de apoyos que busquen brindarse a la población objetivo de la Cruzada, afianzando con esto la relevancia del papel de los comedores dentro de la estrategia.

DEBILIDADES / AMENAZAS

A pesar de la importancia de DICONSA en la instrumentación de las intervenciones del programa, su participación no está contemplada en la normatividad actual del programa.

SAGARPA también tiene un papel relevante en el programa y su participación tampoco se explicita en la normatividad del programa.

La coordinación con el nivel de gobierno municipal y local ha sido en términos operativos, sin embargo, es posible reconocer las diferentes formas de involucramiento que han favorecido la operación de los comedores, inclusive por parte de los gobiernos estatales.

La estructura operativa propia de la Cruzada, actualmente tiene la tarea de reconfigurar o consolidar los comités que habían quedado en la inactividad desde su creación, sin embargo, en la práctica esta tarea no se emprendió tomando como referente a los comités y los promotores sociales del programa que estaban operando en torno a los comedores.

Como parte de los aspectos a adecuar en la normatividad del programa, habiendo mayor claridad sobre la instrumentación de sus procesos clave y los distintos actores participantes, debería precisarse el papel de DICONSA y el SAGARPA. En general sería recomendable contar con manuales de procesos o procedimientos respecto a la entrega de cada uno de los componentes del programa.

Habiendo mayor claridad sobre el nivel de involucramiento necesario y deseable de las autoridades de los otros niveles de gobierno, se podría contemplar una participación más estratégica dentro del programa, lo que requeriría ser estipulado en los lineamientos.

Debería asegurarse una efectiva coordinación del personal operativo de la Cruzada con el personal operativo del programa y los comités que ya se encuentran trabajando con los comedores, para evitar la duplicidad de esfuerzos, confusiones y hasta conflictos entre ambas estructuras operativas y al interior de las propias comunidades.

CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES

La capacitación que ha brindado la SEDENA y SEMAR a los grupos de cocineras fue percibida como favorable.

Los promotores sociales capacitados en lengua indígena han probado ser un activo fundamental para la operación y seguimiento de los comedores en las comunidades indígenas.

Los promotores sociales han promovido la capacitación “entre pares”, es decir, cocineras experimentadas y capacitadas transmiten los conocimientos adquiridos a los grupos de cocineras que se van integrando. Otra iniciativa promovida (en Michoacán al menos) consiste en organizar concursos y encuentros regionales entre cocineras.

Seguir con las capacitaciones e incorporar otros actores especializados en la materia.

Habría que continuar con los esfuerzos para incrementar el personal capacitado en lenguas indígenas y, preferentemente, con experiencia en el trato con estas comunidades.

Por considerarse como buenas prácticas relacionadas con la capacitación de las cocineras, se recomienda se sigan promoviendo y se impulse su aplicación en los contextos donde opera el programa.

ANÁLISIS FODA	RECOMENDACIONES
---------------	-----------------

DEBILIDADES / AMENAZAS	
------------------------	--

<p>La deficiente capacitación del personal operativo ha repercutido en los limitados conocimientos de las integrantes de la comisión y el comité sobre derechos, obligaciones, operación, etc.</p>	<p>Se considera sumamente importante que se diseñe una estrategia de capacitación para la comisión en todos los aspectos relacionados con el programa.</p>
--	--

<p>La deficiente capacitación de las cocineras se evidenció en los platillos preparados pues éstos no logran cumplir con los atributos deseables en términos nutricionales.</p>	<p>La estrategia debe incluir capacitaciones para las cocineras con énfasis en la preparación de alimentos que aseguren dietas que cumplan los estándares nutricionales necesarios para una buena dieta.</p>
---	--

<p>No existe material desarrollado para apoyar la capacitación a la comisión y el comité; además no se cuenta con material diseñado para la comunicación efectiva de la información en comunidades indígenas.</p>	<p>Sería conveniente diseñar una estrategia de capacitación efectiva enfocada al perfil de las integrantes de la comisión y el comité y a la población atendida. También se requiere desarrollar material para contextos con predominancia indígena.</p>
---	--

SOLICITUD DE APOYOS PARA LA INSTALACIÓN DEL COMEDOR COMUNITARIO	
---	--

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES	
----------------------------	--

<p>El acompañamiento cercano que brinda el personal operativo del programa en el proceso inicial de solicitud de instalación del comedor, pone a todas las comunidades en igualdad de condiciones para el acceso al programa.</p>	<p>Este tipo de acompañamiento es necesario seguir alentándolo en procesos iniciales. Además se debería procurar generar aprendizaje en las comunidades con la intención de que puedan convertirse en auto-gestoras de otro tipo de apoyos en un futuro.</p>
---	--

DEBILIDADES / AMENAZAS	
------------------------	--

<p>Se ha flexibilizado la condicionante sobre el espacio físico requerido para la instalación de los comedores, no se garantiza la existencia de condiciones mínimas de seguridad, sanidad e higiene. En el contexto urbano la disponibilidad de espacios apropiados que no causen renta constituye la principal problemática al respecto.</p>	<p>Si bien en la práctica se está facilitando la apertura de comedores, los espacios donde se alojan actualmente deberían paulatinamente irse mejorando en términos de infraestructura de servicios y que pudieran ser propios de la comunidad y para uso exclusivo del comedor.</p>
--	--

SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DIRECTOS DEL PROGRAMA	
--	--

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES	
----------------------------	--

<p>El acompañamiento de la estructura operativa del programa a las comunidades para la formulación de su solicitud asegura un dictamen favorable, traduciéndose en la pronta materialización del comedor.</p>	
---	--

ANÁLISIS FODA	RECOMENDACIONES
---------------	-----------------

DEBILIDADES / AMENAZAS	
-------------------------------	--

Adicional a las recomendaciones respecto al espacio físico de los comedores antes mencionadas, sería necesario definir claramente el procedimiento para registrar y dar trámite a las solicitudes de creación de un comedor, donde se especifiquen los criterios utilizados en el dictamen de estas demandas de la población.

ENTREGA DE APOYOS DEL PROGRAMA AL COMITÉ COMUNITARIO	
---	--

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES	
-----------------------------------	--

En general, la coordinación del programa con DICONSA ha funcionado adecuadamente, haciendo llegar los apoyos del programa para la instalación y funcionamiento de los comedores.

Analizar la viabilidad de formalizar una instancia tipo “coordinación del programa de comedores comunitarios”, que brinde mayor certeza a la participación de DICONSA en el programa.

En las comunidades con muy altos niveles de marginación y pobreza el abasto del programa representa básicamente el único recurso alimenticio con el que cuenta la comisión.

Resulta esencial no sólo garantizar la entrega de los apoyos del programa completa, en buenas condiciones y de forma oportuna, sino que convendría contar con diferentes esquemas de abasto.

DEBILIDADES / AMENAZAS	
-------------------------------	--

DICONSA ha operado sin recursos adicionales por su participación en el programa, lo que ha generado demoras en las entregas.

Ante la creciente cobertura del programa, será indispensable acompañarla con un aumento de la capacidad instalada de DICONSA.

La instalación del huerto de traspatio y cría de aves y animales de corral, presenta diferentes niveles de desarrollo en las regiones estudiadas, y aún no se ha materializado la entrega de los apoyos pertinentes.

Sería importante asegurar una pronta instrumentación de este componente, dado su potencial para proveer alimentos naturales a los comedores y contribuir a su auto-sostenibilidad (previsto en la normatividad).

Todavía no se han precisado las acciones específicas del componente de orientación nutricional para mejorar los hábitos alimenticios de la población atendida.

La instrumentación de este componente es crucial para asegurar que se proporciona una “alimentación correcta” a la población que acude a los comedores.

Aún no se encuentran formalmente definidas las acciones encaminadas al logro del objetivo que busca fomentar mecanismos de participación comunitaria. Se observaron algunas iniciativas espontáneas pero hay incertidumbre en general sobre la alineación de dichas prácticas con la normatividad del programa.

Se requiere precisar en los Lineamientos el tipo de intervenciones que responderían a este objetivo del programa, sin dejar de considerar el margen de libertad de decisión que deben poseer las propias comunidades como parte de su “apropiación” del proyecto del comedor.

ANÁLISIS FODA	RECOMENDACIONES
---------------	-----------------

ENTREGA DE APOYOS A LA POBLACIÓN ATENDIDA DE LOS COMEDORES COMUNITARIOS

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES

<p>Una de las principales fortalezas del programa es su flexibilidad, toda vez que permite la adaptación de la instrumentación de los comedores acorde con las necesidades de cada una de las comunidades, incorporando el componente de “apropiación comunitaria” que conlleva delegar una serie de procesos y decisiones en la comunidad, a través de su comisión-comité.</p>	<p>Si bien los procesos y toma de decisiones que recaen en la comunidad no pueden ser normados por el programa, debe asegurarse que sus Lineamientos sean muy claros en los aspectos fundamentales, cuidando que no haya espacios para una amplia interpretación que puedan llevar a una aplicación discrecional de criterios o decisiones por la comisión o el comité.</p>
---	---

DEBILIDADES / AMENAZAS

SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA Y MONITOREO DE APOYOS

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES

<p>Desde su diseño, se contempló asegurar un acompañamiento “personalizado” y seguimiento regular de las comunidades beneficiarias de los comedores.</p>	<p>Establecer un mecanismo de verificación que se asegure de que los comedores sean visitados con la regularidad establecida y se realicen actividades como parte del acompañamiento y seguimiento de la comisión y el comité.</p>
--	--

DEBILIDADES / AMENAZAS

<p>El proceso de apertura de los comedores en las comunidades visitadas fue precipitado, siendo coordinado y gestionado fundamentalmente por los operadores del programa dejando al margen la participación de las comunidades.</p>	<p>Es necesario establecer una estrategia clara del acompañamiento a los comedores, de forma que gradualmente las comunidades se conviertan en verdaderos sujetos activos y autogestivos de su propio desarrollo.</p>
<p>Los promotores sociales y coordinadores municipales tuvieron que desarrollar sus tareas con las comunidades para la instalación y operación de los comedores con recursos muy limitados.</p>	<p>Sería relevante que la estructura operativa del programa cuente con manuales de procedimientos o de procesos correspondientes, así como manuales de descripción del puesto; capacitación integral y recursos materiales necesarios.</p>
<p>La “Cédula de seguimiento a Comedores Comunitarios” definida en la normatividad no pareciera ser un instrumento ampliamente reconocido, utilizado y sistematizado por el personal de base del programa. Por otro lado, se desconoce la utilidad real de los informes mensuales que debe elaborar el personal operativo del programa (en formato libre).</p>	<p>Este formato al igual que los sistemas para registro de la información derivada de este proceso de seguimiento deben ser revisados a la luz de un año de experiencia del programa y su personal operativo, para determinar las mejoras necesarias y con ello asegurar el uso efectivo de este tipo de herramientas.</p>

MECANISMO DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DEL PROGRAMA

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES

El programa cuenta con mecanismos formales e informales para monitorear sus avances

ANÁLISIS FODA

En materia de evaluación de los resultados y efectos, el programa en coordinación con otras instituciones está realizando algunos proyectos en la materia enfocados en la población menor de cinco años, en Guerrero.

RECOMENDACIONES

A pesar de que estos estudios tienen acotados alcances, pueden sentar un buen precedente no solo para el diseño, sino para la gestión e instrumentación de ejercicios más amplios (y representativos) de evaluación del programa.

DEBILIDADES / AMENAZAS

Las dinámicas de seguimiento que realiza el programa aún no han sido institucionalizadas y parecen estar centradas en información de interés para el programa y la resolución de problemáticas emergentes en el día con día.

Definir el mecanismo de monitoreo, el cual debería resolver los problemas coyunturales y los aspectos de fondo como el rencauzar los comedores cuyas modalidades de atención instauradas por la Comisión y el Comité, estén desvirtuando los objetivos del programa. Por otro lado, sería recomendable documentar de forma sistemática el tipo de problemáticas detectadas, las alternativas de solución acordadas y el seguimiento de los acuerdos.

El padrón de población atendida de los comedores presenta limitantes que afectan que la información sea veraz y esté actualizada.

Reforzar la capacitación del personal para que cuenten con las capacidades para la sistematización de la asistencia y el registro de los movimientos al padrón.

Actualmente no es posible distinguir una agenda de evaluación con visión hacia el mediano-largo plazo, y que permita conocer el grado de consecución de los objetivos del programa.

Una tarea pendiente es concretar la definición de esta agenda en el marco de lo previsto en los lineamientos del programa.

CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE BENEFICIARIOS**FORTALEZAS / OPORTUNIDADES**

El programa cumple con la normatividad en la materia señalando en sus Lineamientos los medios que tiene al alcance la Población Atendida para presentar quejas y denuncias por el incumplimiento del apoyo del programa.

Las recomendaciones formuladas en el proceso de “transparencia y rendición de cuentas” aplican también en este caso, sobre todo cuando los Lineamientos son escasamente conocidos entre la Comisión y el Comité, menos aún por la población en general.

DEBILIDADES / AMENAZAS

En ningún comedor de la muestra existían buzones de quejas y sugerencias. El mecanismo comúnmente empleado para canalizar dudas, quejas o denuncias es de viva voz con el personal operativo del programa, y en un menor grado, en Asamblea General.

Asegurar la existencia de buzones de quejas y sugerencias en cada uno de los comedores. En relación a DICONSA, resulta de la mayor importancia difundir el mecanismo para la recepción de quejas sobre el abasto.

Hasta el momento no se ha instrumentado un mecanismo para conocer el nivel de satisfacción de sus beneficiarios, directos e indirectos respecto de los apoyos recibidos.

Una intervención como el programa bajo la cual los beneficiarios se convierten en derechohabientes a través de su empoderamiento necesita la instrumentación de estos mecanismos.

ANÁLISIS FODA	RECOMENDACIONES
---------------	-----------------

MECANISMO DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	
--	--

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES	
-----------------------------------	--

<p>El programa cumple con la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas usando los canales establecidos para difundir la información sobre sus resultados y el uso de sus recursos.</p>	<p>Los medios de difusión normados no resultan ser accesibles para el tipo de comunidades y el perfil de la población objetivo del programa, lo que demandaría realizar esfuerzos para encontrar canales de difusión más pertinentes. El programa debería asegurarse de que su población beneficiaria conozca los medios para solicitar información respecto del mismo.</p>
--	---

DEBILIDADES / AMENAZAS	
-------------------------------	--

<p>Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la Comisión y el Comité hacia la comunidad no son una práctica sistemática y que haya sido interiorizada por estas instancias, debido a que en esta primera etapa el papel protagónico lo ha tenido el personal del programa.</p>	<p>El personal del programa gradualmente debería ir propiciando el proceso de aprendizaje en los integrantes de la Comisión y el Comité para que asuman gradualmente el papel de organizadores (as) y coordinadores (as) de Asambleas Generales con el propósito de rendir cuentas sobre el uso de los recursos y otros aspectos relevantes del comedor.</p>
--	--

ELEMENTOS TRANSVERSALES	
--------------------------------	--

PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	
---	--

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES	
-----------------------------------	--

<p>En general, el Comité y la Comisión tienen conocimiento respecto del perfil de la población objetivo definido por el programa y coincide en que ésta debe ser atendida con prioridad por los comedores.</p>	<p>Analizar la pertinencia de reconocer explícitamente dentro de la población objetivo, a la población estudiantil de secundaria y bachillerato.</p>
<p>Los comedores cuentan con un núcleo de apoyo constituido por personas cercanas a la Comisión para brindar apoyo en diversas tareas de operación.</p>	<p>Esto es parte de la organización y participación comunitaria y es indispensable para la auto-sostenibilidad futura del proyecto.</p>
<p>Las integrantes de la Comisión participan en la transformación de los apoyos del programa en beneficios alimenticios para la población objetivo con gran sentido de compromiso hacia su comunidad.</p>	<p>Sería deseable que este apoyo se instituya como una práctica regular, tal vez con la vinculación de la Comisión a otros programas sociales, la entrega de apoyos u otro tipo de reconocimiento.</p>

DEBILIDADES / AMENAZAS	
-------------------------------	--

<p>La apropiación comunitaria de los comedores permite que existan distintas modalidades de atención que se han instrumentado en la práctica que no preservan la lógica del programa (ej. "comida para llevar").</p>	<p>Esto tiene relación con aspectos poco claros de la normatividad del programa, la deficiente capacitación recibida, asociado a la premura con que se pusieron en marcha los comedores y, a los limitantes del seguimiento que realiza el personal operativo.</p>
--	--

ANÁLISIS FODA	RECOMENDACIONES
<p>El contexto urbano no tiene precedentes efectivos de organización y participación social lo que se manifiesta en la falta de interés en los asuntos de la comunidad y por ende, en bajos niveles de participación en el proyecto del comedor, más aún cuando el trabajo debe ser voluntario.</p>	<p>Incentivar la participación en el proyecto del comedor representa un desafío mayor en el contexto urbano, por lo que habría que idear la forma de superarlo para evitar que el peso sea soportado por los pocos grupos que participan en la Comisión.</p>
<p>La dignificación y adecuación del espacio donde se alojan los comedores es un reto para el programa no solo por las condiciones de sanidad e higiene sino porque están en lugares que no son exclusivos para el comedor ni propios de la comunidad.</p>	<p>Sería deseable que el programa reforzara los mecanismos para propiciar no sólo la mejora en los espacios donde se instalan los comedores sino que puedan ser espacios propios de la comunidad lo cual generaría sentido de apropiación del proyecto por parte de la comunidad.</p>
<p>El esquema de cuotas de recuperación, usadas para la compra de productos adicionales para mejorar el menú y para la operación de los comedores, es una limitante de los comedores de contextos más marginados y más pobres.</p>	<p>Analizar en qué medida las desigualdades locales permean en la calidad del producto final que se ofrece a los beneficiarios del comedor. Podría pensarse en un esquema de apoyos diferenciado que pudiera contemplar, por ejemplo, la provisión de gas regularmente o de los productos de limpieza.</p>

PERCEPCIÓN Y NIVEL DE SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES

<p>El programa y sus apoyos para la instalación y operación regular del comedores en general tienen una gran aceptación entre la población beneficiaria, principalmente porque atiende una necesidad crucial.</p>	
<p>El tener los alimentos un costo mínimo (por debajo del gasto normal en alimentos de un hogar), ha permitido la generación de ahorros de los beneficiarios que les permite satisfacer otras necesidades básicas.</p>	
<p>Se reconoce la detonación o favorecimiento de una sana convivencia e interacción entre distintos grupos de la comunidad y la (re) construcción del tejido social.</p>	
<p>Las familias de jornaleros agrícolas con el servicio del comedor ya no tienen la necesidad de migrar junto con el jefe del hogar, así las esposas no dejan la milpa, los hijos no abandonan temporalmente la escuela, y la familia sigue usando los servicios de salud.</p>	
<p>En la medida en que los comedores se consolidan como proyectos de apoyo para la comunidad, éstas van ganando presencia y generando confianza en la capacidad organizativa de la comunidad.</p>	<p>A pesar de este posicionamiento que van logrando los comedores, las integrantes de la Comisión y el Comité aún no logran percibir este proyecto como suyo.</p>

ANÁLISIS FODA	RECOMENDACIONES
---------------	-----------------

DEBILIDADES / AMENAZAS	
------------------------	--

<p>Con relación al abasto mensual proporcionado por el programa a través de DICONSA, existen productos que no son del agrado de la Comisión ni de la población que acude al comedor.</p>	<p>Sería deseable elaborar un diagnóstico que permita adecuar el listado de productos no perecederos con los gustos de la población sin de dejar de lado el aspecto nutricional, además de realizar rotación de ciertos productos para evitar el cansancio de la población.</p>
--	---

<p>Existen ciertos insumos contemplados dentro del listado del equipamiento definido por el programa, vía DICONSA, que podrían mejorarse para ser más adecuados para su uso y/o manejo por la Comisión y las tareas que debe realizar cotidianamente en el comedor.</p>	<p>El diagnóstico referido podría analizar el grado de pertinencia de ciertos productos del equipamiento para ajustar las características de los insumos actualmente contemplados en el listado de equipamiento, inclusive adicionando otros que resultan relevantes.</p>
---	---

<p>Se han suscitado ciertos retrasos, faltantes o deficiencias en la calidad de los apoyos entregados por parte de DICONSA, tanto de equipamiento como de abasto mensual de los comedores.</p>	<p>Si bien este tipo de situaciones no son un problema generalizado ni regular, constituyen un elemento clave que es necesario controlar y supervisar por parte de DICONSA y el programa.</p>
--	---

PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y MITIGACIÓN ANTE CONTINGENCIAS	
--	--

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES	
----------------------------	--

<p>Se tiene una previsión en Lineamientos para responder ante contingencias ambientales. Adicionalmente, se cuenta con la experiencia adquirida a raíz del desastre de 2013 donde se tuvo muy buena capacidad de reacción para mitigar sus efectos en la población de Guerrero.</p>	<p>Resulta pertinente la consideración que al parecer tiene el programa dentro de la estimación del volumen de abasto de productos no perecederos a los Comedores, el cual se supone que podría apoyar hasta por diez días a la población en caso de alguna contingencia.</p>
---	---

DEBILIDADES / AMENAZAS	
------------------------	--

<p>El espacio de las bodegas de los Comedores no siempre es propicio para almacenar dos o tres meses de abasto de víveres como mecanismo preventivo ante la posible ocurrencia de fenómenos climatológicos.</p>	<p>Sería recomendable que los comedores como parte de un “plan de prevención, atención y mitigación de contingencias” pudieran contar con un espacio para almacenar víveres para un periodo superior a un mes.</p>
---	--

PERSPECTIVA DE GÉNERO	
-----------------------	--

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES	
----------------------------	--

<p>La confluencia principalmente de mujeres en el comedor las ha llevado a organizarse y entablar dinámicas de cooperación y de toma de decisiones, capacidades que son ejercidas cotidianamente y de manera democrática, de manera que los comedores representan una experiencia donde ponen en práctica su condición de agentes sociales de cambio.</p>	
---	--

ANÁLISIS FODA	RECOMENDACIONES
---------------	-----------------

DEBILIDADES / AMENAZAS	
------------------------	--

El programa presenta vacíos importantes en torno a la perspectiva de género, debido a que se ha entendido como “asunto de mujeres”, lo que ha favorecido que se perpetúen estereotipos de género que imponen cargas adicionales de trabajo comunitario casi de manera exclusiva para las mujeres, desvalorizando su tiempo y demás actividades.

Sería conveniente asignar una duración a los cargos al interior de la Comisión para propiciar que ésta sea una experiencia compartida por más personas, alentando un verdadero involucramiento tanto de hombres como mujeres en este proyecto colectivo del comedor.

EXTERNALIDADES POSITIVAS Y NEGATIVAS DEL PROGRAMA	
---	--

FORTALEZAS / OPORTUNIDADES	
----------------------------	--

La operación cotidiana de los comedores ha generado una serie de externalidades positivas no sólo para su población beneficiaria sino para otras personas de la comunidad, como se documenta en el Informe.

DEBILIDADES / AMENAZAS	
------------------------	--

De igual forma, el funcionamiento de los comedores está generando externalidades negativas para ciertos sectores de las comunidades (incluyendo las cooperativas escolares), los cuales en ocasiones reaccionan obstaculizando ciertos procesos del programa, como es la difusión sobre los apoyos del mismo o la convocatoria a participar beneficiándose de los mismos.

Esto conllevaría a recomendar que el programa tuviera que estar alerta para poder identificar aquellas limitantes derivadas de las externalidades negativas de los comedores, con el afán de poder contrarrestarlas.

El manejo inadecuado de la basura que generan los Comedores puede traducirse fácilmente en problemas ambientales y en riesgos para la salud de las comunidades.

El programa debería considerar dentro de su diseño y normatividad el tema del desecho y manejo de los residuos. Asimismo capacitar a la Comisión en el reciclaje de los desechos lo que redundaría en generar recursos adicionales para el comedor.