

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



¿POR QUÉ UNOS PROGRAMAS PÚBLICOS TERMINAN Y OTROS NO?
ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROGRAMAS DE COMEDORES COMUNITARIOS
DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

VICTORIA XIMENA GUTIÉRREZ ESCOBEDO

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. RAÚL PACHECO-VEGA

CIUDAD DE MÉXICO

AGOSTO DE 2019

Agradecimientos

Esta tesina y la obtención del grado no habrían sido posibles sin el amor, el apoyo y la comprensión de muchas personas. A todos ellos, infinitas gracias.

A mi familia, gracias por su amor y su apoyo incondicional. Los amo. Gracias, mamá, por cultivar en mí un profundo amor y compromiso con mi país y por enseñarme, no con palabras, sino con el ejemplo, a dar siempre lo mejor de mí y a conducirme con honestidad. Gracias, abuela, por el amor infinito que le profesas a la familia y por inspirarme todos los días con tu espíritu incansable. Gracias, hermana, por ser un ejemplo de perseverancia y por recordarme todos los días, con el amor y la pasión que sientes por tu trabajo, que también nacimos para servir y velar por los derechos de los que no tuvieron las mismas oportunidades que nosotros. Gracias, papá, por ayudarme a construir el espacio en el que escribí la mayor parte de mi tesina y tus palabras de aliento. Gracias, Beatriz y Verónica, por su amor generoso y comprensivo.

Al amor de mi vida, Carlos, gracias por tu amor y tu apoyo incondicional. Gracias por estar conmigo en los momentos más difíciles y por contenerme cuando más presionada me sentí. Gracias por nunca dejar de confiar en mí y por empujarme todos los días a ser una mejor versión de mí misma. Gracias por hacer de mis sueños los tuyos. Te amo.

Al CIDE, gracias por haberme dado la oportunidad de vivir una de las más retadoras y enriquecedoras experiencias de mi vida, por permitirme formarme con profesores que admiro profundamente y por haberme regalado extraordinarios compañeros de clase que ahora puedo llamar amigos. Gracias, CIDE, por dejarme pisar tus aulas y aprender de los "grandes", pero, sobre todo, por cultivar en mí un férreo compromiso con mi país.

A mi asesor de tesina, el Dr. Raúl Pacheco-Vega, gracias por sus valiosas aportaciones a este trabajo de investigación y por haberme acompañado en este largo —y en momentos complicado— proceso de escribir la tesina. Infinitas gracias por sus consejos, su cariño, su comprensión y su apoyo incondicional.

A mis profesores del CIDE, gracias por compartir sus conocimientos y experiencia, por retarme intelectualmente y por transmitirme su pasión por la administración pública y la hechura de políticas públicas. Particularmente, gracias a los profesores David Arellano, Guillermo Cejudo, Mariana Chudnovsky, Itza Curiel, Ana Elena Fierro, Céline González, Carlos Hernández, Oliver

Peña-Habib, Gabriela Pérez, Édgar Ramírez, Alejandra Ríos y Eduardo Villarreal. Los admiro profundamente.

A los profesores que, sin ser mis asesores de tesina, incluso sin que fuera su alumna, me apoyaron para la elaboración de esta tesina: Mauricio Dussauge, Guillermo Cejudo, Mariana Chudnovsky, Alejandra Ríos, Oliver Meza y Juan Manuel Torres, gracias por su ayuda. Asimismo, gracias a los funcionarios que me regalaron un espacio para entrevistarlos. De igual forma, quisiera agradecer a todos mis amigos que, a pesar de tener otros pendientes y sus propias tesinas que escribir, se tomaron el tiempo de escucharme, leerme y apoyarme en este proceso, entre ellos, Nico, Luis, Mitzi, Jovany, Ángel, Abel, Moni, Vladimir, Everardo y Alfredo.

A los amigos que me regaló el CIDE, gracias por enseñarme tanto. Sin su cariño y su apoyo esto no habría sido posible. Mitzi, gracias por tu valiosa amistad, por siempre confiar en mí y por contagiarme con tu energía positiva. Jovany y Vladi, gracias por su amistad desde el día número uno y por hacer que los periodos de exámenes y trabajos finales fueran más fáciles de llevar. Nico, Alberto, Luis, Abel, Moni y Ángel, gracias por su amistad, por compartir tanto conmigo y por hacer, con su compañía, más sencillo este camino. Los quiero y los admiro profundamente.

A mis hermanos, más que amigos, Rosy, Fide, Dany, Edith, Chris y Fer, gracias por su amistad incondicional y por siempre estar al pendiente de mí. Sin su apoyo, su confianza y sus palabras de aliento esto no habría sido posible. Gracias por dejarme aprender de ustedes todos los días. Especialmente gracias a Chris y a Fer, ustedes dos saben por qué.

A Dios, gracias.

Resumen

En 2009 y 2013, fueron lanzados en México dos programas de comedores comunitarios, el primero a nivel subnacional, en la Ciudad de México, y el segundo a nivel federal. Los programas fueron similares en sus objetivos, esquemas de implementación, instrumentos de política y en el tipo de política social en que se enmarcaron. No obstante, en 2018, el gobierno federal decidió terminar su programa, mientras que el gobierno de la Ciudad de México no solo decidió continuar con el suyo, sino aumentar su presupuesto. Considerando las diversas similitudes entre ambos programas, incluido el hecho de que ambos niveles de gobierno experimentaron en 2018 un cambio de administración y alternancia política, ¿por qué un programa terminó y el otro no? Mediante un análisis comparativo de los programas, en mi tesina integro y aplico los modelos de terminación de políticas de DeLeon y de Kirkpatrick, Lester y Peterson para explicar por qué los programas terminaron o continuaron. A partir de conceptos clave del modelo de terminación de políticas, propongo que factores financieros, políticos y de eficiencia gubernamental, así como las características propias de los programas fueron determinantes en su terminación o continuación. Los resultados de mi análisis comparativo muestran que todos los factores del modelo analítico, salvo el financiero, fueron relevantes en la terminación o no de los programas. Asimismo, que el factor político fue el detonante de la reconfiguración programática que puso en riesgo la continuación de ambos programas, pero que su conjugación con el factor de eficiencia y las características específicas de los programas, particularmente con su tiempo de operación y su sustento legal, hizo la diferencia entre la terminación o continuación. De acuerdo con los resultados de mi investigación, la elevación a rango de ley de un programa puede ser una estrategia efectiva para blindar a programas públicos de factores que pongan en riesgo su continuación. Este y otros hallazgos los presento y discuto a lo largo de mi tesina, así como las implicaciones teóricas y de política pública, particularmente sobre una mejor comprensión de la fase de terminación, la fase menos explorada del ciclo de políticas públicas.

Índice

1. Introducción.....	1
2. Revisión de literatura: La terminación como fase del proceso de hechura de políticas públicas.....	5
2.1. <i>La terminación de políticas públicas.....</i>	5
2.2. <i>Modelos de terminación.....</i>	7
3. Marco analítico: Una propuesta de modelo de terminación de programas	9
3.1. <i>Factores financieros</i>	10
3.2. <i>Factores de eficiencia gubernamental.....</i>	11
3.3. <i>Factores políticos</i>	12
3.4. <i>Características específicas del programa</i>	13
4. Diseño y metodología de investigación	17
4.1. <i>Selección de los casos.....</i>	17
4.2. <i>Recolección de datos</i>	18
4.3. <i>La estrategia de análisis</i>	19
5. Análisis empírico: La terminación y continuación de los programas de comedores comunitarios (PCC).....	23
5.1. <i>Caso uno: La terminación del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX).....</i>	24
5.1.1. <i>Origen y descripción general del programa.....</i>	24
5.1.2. <i>La terminación del programa.....</i>	28
5.2. <i>Caso dos: La continuación del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno de la Ciudad de México (PCC-CDMX).....</i>	49
5.2.1. <i>Origen y descripción general del programa.....</i>	49
5.2.2. <i>La continuación del programa</i>	54

5.3. Análisis comparativo de los casos: Explicación de la variación en la terminación (o no) de los programas	76
6. Conclusiones y hallazgos.....	87
7. Referencias.....	91
Anexos.....	116
<i>Anexo 1. Revisión de prensa de enero de 2018 a mayo de 2019</i>	<i>117</i>
<i>Anexo 2. Indicadores de los factores del modelo de terminación</i>	<i>118</i>
<i>Anexo 3. Principales características de los programas de comedores comunitarios en 2018</i>	<i>122</i>
<i>Anexo 4. Resultados de las evaluaciones y auditorías del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX)</i>	<i>126</i>
<i>Anexo 5. Resultados de las evaluaciones del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX)</i>	<i>132</i>

Índice de tablas

Tabla 1. Indicadores de los factores del modelo de terminación.....	20
Tabla 2. Proyección de ingresos y egresos de la Federación, 2018-2019 (millones de pesos).....	31
Tabla 3. Beneficiarios del PCC-MX y cobertura geográfica, 2013-2018	48
Tabla 4. Proyección de ingresos y egresos de la Ciudad de México, 2018-2019 (millones de pesos)	58
Tabla 5. Beneficiarios del PCC-CDMX y cobertura geográfica, 2009-2018.....	73
Tabla 6. Comparación de los programas de comedores comunitarios a la luz del modelo de terminación	79
Tabla 7. Relevancia de los factores de terminación en los casos analizados	89

Índice de figuras

<i>Figura 1.</i> Modelo de terminación de programas	10
<i>Figura 2.</i> Presupuesto anual programado del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal, PCC-MX, 2013-2019.....	29
<i>Figura 3.</i> Prevalencia de la carencia por acceso a la alimentación a nivel nacional, 2008-2016.....	45
<i>Figura 4.</i> Proporción del presupuesto del PCC-MX en el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, 2013-2019.....	47
<i>Figura 5.</i> Presupuesto anual programado del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, PCC-CDMX, 2009-2019	55
<i>Figura 6.</i> Prevalencia de la carencia por acceso a la alimentación en la Ciudad de México, 2008-2016	70
<i>Figura 7.</i> Proporción del presupuesto del PCC-CDMX en el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, SEDESO, 2009-2019	72

Lista de acrónimos y abreviaturas

AGEB	Área Geoestadística Básica
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
AMLO	Andrés Manuel López Obrador
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASM	Aspectos Susceptibles de Mejora
Bienestar	Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal
CDMX	Ciudad de México
CGPE	Criterios Generales de Política Económica
CNCH	Cruzada Nacional contra el Hambre
COMAL	Comisión de Alimentación del Comité Comunitario
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DIF	Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
DSNCH	Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre
EMSA	Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria
EPN	Enrique Peña Nieto
EvalúaCDMX	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México
EvalúaDF	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GCDMX	Gobierno de la Ciudad de México
GDF	Gobierno del Distrito Federal
GOCDMX	Gaceta Oficial de la Ciudad de México
GODF	Gaceta Oficial del Distrito Federal
I3P	Índice de Prescindibilidad de Programas Presupuestarios
IECM	Instituto Electoral de la Ciudad de México
ILICDMX	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Ciudad de México

ILIF	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
LATPECDMX	Ley Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México
LCS	Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LICDMX	Ley de Ingresos de la Ciudad de México
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LPRH	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LSANDF	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal
LSDF	Ley de Salud del Distrito Federal
MC	Movimiento Ciudadano
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MORENA	Partido Movimiento Regeneración Nacional
NAIM	Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
ODS	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PCC	Programa de comedores comunitarios
PCC-CDMX	Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno de la Ciudad de México
PCC-MX	Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal
PECDMX	Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PES	Partido de Encuentro Social
PGDDF	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
PIB	Producto Interno Bruto

PILARES	Programas de puntos de innovación, arte, educación y saberes en la Ciudad de México
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPECDMX	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROSPERA	PROSPERA Programa de Inclusión Social
PT	Partido del Trabajo
ROP	Reglas de Operación del Programa
SAF	Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México
SANCDMX	Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México
SEDESO	Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIBISO	Secretaría de Inclusión y Bienestar de la Ciudad de México
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

1. Introducción

En 2009 y 2013, respectivamente, fueron lanzados en México dos programas de comedores comunitarios, el primero a nivel subnacional, en la Ciudad de México —entonces Distrito Federal—, y el segundo a nivel federal. Los programas presentaron objetivos similares, pues ambos estuvieron dirigidos a reducir la inseguridad alimentaria y a promover la participación y la organización comunitarias. Asimismo, presentaron esquemas de implementación similares, pues tanto la instalación como la operación de los comedores estuvo a cargo de grupos de la comunidad, además de que emplearon subsidios como instrumento de implementación principal. En cuanto a resultados, si bien ninguno de los programas presentó una evaluación de impacto, otro tipo de evaluaciones mostraron que los beneficiarios estaban satisfechos con los programas (Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] 2018a; Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México [SEDESOL] 2018b).

No obstante, en 2018, el gobierno federal decidió terminar el programa de comedores comunitarios con la cancelación de su partida presupuestal dentro del *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2019*. Por su parte, en el mismo año, el gobierno de la Ciudad de México aumentó el presupuesto del programa subnacional en 4.7% con respecto de 2018 (Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México 2018 [ROPPCC-CDMX 2018] 31/01/2018; ROPPCC-CDMX 2019 18/01/2019) y, con ello, aseguró la continuación del programa. Considerando las múltiples similitudes entre ambos programas, incluido el hecho de que ambos niveles de gobierno experimentaron en 2018 un cambio de administración y alternancia política, ¿por qué un programa terminó y el otro no?

Mediante el análisis comparativo de los programas, en el presente trabajo de investigación integro y aplico los modelos de terminación de políticas de DeLeon (1978; 1983) y de Kirkpatrick, Lester y Peterson (1999) para explicar cuáles fueron los factores que determinaron la decisión de los gobiernos por terminar o continuar sus programas. Así, a partir de conceptos clave del modelo de terminación de políticas, propongo que factores financieros, políticos y de eficiencia gubernamental, así como las características propias de los programas fueron determinantes en su terminación o continuación. Mi análisis abarca un periodo de 10 años, de 2009 a 2019, y utilizo información que obtuve mediante trabajo de archivo y entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la *Secretaría de Bienestar* del Gobierno Federal (Bienestar)

y la *Secretaría de Inclusión y Bienestar Social* del Gobierno de la Ciudad de México (SIBISO) a cargo de los programas de comedores comunitarios. Mi método de investigación es fundamentalmente cualitativo y se basa, principalmente, en el análisis crítico y riguroso de los documentos producidos mediante una revisión documental de las reglas de operación, leyes, evaluaciones, presupuestos y auditorías de los programas, así como de un *corpus* de notas periodísticas e informes en materia de seguridad alimentaria y nutricional elaborados durante el periodo de estudio. Así mismo, incluyo como fuente de datos para mi análisis las notas de mi libreta de campo realizadas durante las entrevistas.

El presente estudio es relevante tanto teórica como empíricamente. En el aspecto teórico porque contribuye al cuerpo de investigación sobre la terminación de políticas, una de las fases del proceso de políticas públicas menos explorada en la literatura disponible en inglés y prácticamente sin explorar en español (Bardach 1976; Behn 1978; Brewer 1974; Daniels 2001; DeLeon 1978; Frantz 1992; Geva-May 2004; Krause, Yi y Feiock 2016), además de muy pertinente de estudiar por diversas razones. Principalmente, porque la mayoría de los países enfrenta cada vez más restricciones presupuestarias (DeLeon 1978; Graddy y Ye 2008; Ferry y Bachtler 2013; Harris 1997), así como rápidos cambios económicos, sociales y ambientales, ante los cuales los gobiernos deben “adaptarse[...] mediante la revisión continua de sus políticas y la terminación de aquellas que se han vuelto irrelevantes o anacrónicas”¹ (Harris 1997, 2152). En este sentido, dado que la terminación de políticas parece ser una estrategia de los gobiernos cada vez más frecuente para enfrentar la austeridad económica, resulta pertinente robustecer su análisis. Más aún, mi investigación produce una base conceptual y un análisis de estudio de dos casos comparativo que permite a otros investigadores mexicanos, latinoamericanos e hispanohablantes avanzar en un tema que es altamente importante en el contexto de presupuestos públicos reducidos no solamente por las fluctuaciones en los mercados mundiales sino también por los cambios en política económica que experimentan estos países.

Adicionalmente, mi trabajo contribuye a la expansión de los estudios sobre terminación de políticas de tipo comparado, sobre política social,² fuera de Estados Unidos y desde una perspectiva multinivel. Este aporte es valioso porque la mayoría del trabajo sobre terminación

¹ Todas las traducciones son propias.

² El cuerpo de literatura sobre desmantelamiento de política social es más amplio que el de terminación (Véase Bauer, Green-Pedersen, Héritier y Jordan 2012a; Pierson 1994).

se ha centrado en estudios de caso individuales (Dery 1984; Ferry y Bachtler 2013) sobre política de salud (Graddy y Ye 2008; O'Neill, Kapoor y McLaren 2019) o política ambiental (Birchall 2014; Krause *et al.* 2016; Turnhout 2009), en Estados Unidos o en países desarrollados (Frantz 1992; Graddy y Ye 2008; Lewis 2002), y en el nivel nacional (Frantz 1992; Turnhout 2009) o subnacional (Graddy y Ye 2008; Krause *et al.* 2016; O'Neill *et al.* 2019), no en el estudio de ambos de manera comparativa. De esta forma, mi investigación contribuye a un mejor entendimiento de la terminación de programas y expande su estudio hacia México y la región latinoamericana, donde todavía son pocos los estudios sobre el tema (véase DeLeon, Hernández Quezada y Murillo 2001; Rubio Campos 2016), además de que explora la aplicabilidad del modelo de terminación para explicar la terminación de programas en el contexto mexicano.

Ahora bien, en cuanto a la relevancia empírica, mi trabajo contribuye a un mejor entendimiento de las motivaciones, estructuras de oportunidad y estrategias de terminación de políticas, lo cual “es crucial para entender las cualidades que producen un gobierno eficiente, efectivo y responsivo” (Harris 1997, 2152-153). Además, una mejor comprensión del proceso de terminación de políticas puede convertirse en una herramienta útil para los tomadores de decisiones, ya sea para concretar exitosamente la terminación de una política o, bien, para asegurar su continuación y supervivencia en el futuro (Kirkpatrick *et al.* 1999). Asimismo, mi estudio brinda información valiosa que puede ser útil para el diseño de estrategias que aminoren los costos y los daños provocados por la terminación de una política, particularmente en los beneficiarios.

Finalmente, mi trabajo es pertinente porque analiza dos programas de política alimentaria dirigidos a la atención de la inseguridad alimentaria, un problema que cobra cada vez mayor relevancia a nivel global debido a la creciente volatilidad de los precios de los alimentos y al riesgo que implica para las poblaciones más pobres, los cuales destinan la mayor parte de sus ingresos al gasto en alimentos. En este sentido, el estudio permite explorar lo que los gobiernos federal mexicano y de la Ciudad de México están haciendo en política alimentaria por el 43.6 y 27.6%, respectivamente, de su población en situación de pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] 2016). Esto en el marco de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, la cual establece como segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible “[p]oner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la

mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” (Organización de las Naciones Unidas [ONU] 2018).

El documento lo divido en cinco secciones, además de esta introducción. En la primera presento una revisión de la literatura sobre la fase de terminación de políticas. En la segunda sección expongo el marco analítico de mi investigación, el cual se basa en los modelos de terminación de políticas de DeLeon (1978; 1983) y de Kirkpatrick *et al.* (1999). En la tercera sección presento el diseño y la metodología de investigación, en donde especifico la selección de los casos, las técnicas de recolección de datos y las fuentes de información, así como la estrategia de mi análisis comparativo. En la cuarta sección expongo el análisis de los resultados, primero para cada uno los casos de estudio: la terminación del programa de comedores comunitarios federal y la continuación del programa subnacional y, después, los resultados del análisis comparativo. Finalmente, en la quinta sección presento mis conclusiones y algunas reflexiones finales con respecto de los hallazgos y su utilidad para los funcionarios involucrados en la hechura de políticas públicas, particularmente en la decisión e implementación de terminaciones de políticas públicas.

2. Revisión de literatura: La terminación como fase del proceso de hechura de políticas públicas

El proceso de hechura de políticas públicas comprende la forma en que los problemas públicos son conceptualizados y llevados al gobierno para su solución, la forma en que las instituciones gubernamentales formulan alternativas de política y seleccionan soluciones y, finalmente, la manera en que estas soluciones son implementadas, evaluadas y reconsideradas (Sabatier 1999, 3). Para facilitar el entendimiento y estudio de tan complejo proceso, varios autores han propuesto la separación del ciclo de políticas en etapas secuenciales con distintos cortes analíticos y diferencias terminológicas (Aguilar 2000, 16). Entre éstas se encuentran la definición del problema, la formación de agenda, la selección de alternativas, la formulación de política, la implementación, la evaluación y la terminación (Brewer 1974; Jones 1984; Lasswell 1971).

Estas etapas “denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables” (Aguilar 2000, 15). No obstante, la división en etapas ha guiado y dominado el análisis de las políticas públicas, llevando a una creciente especialización de los estudios de políticas públicas por etapa y a su aislamiento (Fontaine 2015, 56), situación que llevó al descuido de ciertas etapas del proceso. De modo que, mientras el estudio sobre las fases de formación de agenda e implementación avanzó en la década de los 80’s, a la fecha, la fase de terminación de políticas continúa poco explorada (Krause *et al.* 2016). En este vacío en la literatura se inserta mi trabajo de investigación: el estudio de la terminación de políticas públicas.

2.1. La terminación de políticas públicas

La terminación es “la suspensión o conclusión deliberada de funciones, organizaciones, políticas o programas del gobierno” (DeLeon 1978, 370), o bien, “el ajuste de políticas o programas que se han convertido en disfuncionales, redundantes, obsoletos [... o] innecesarios” (Brewer 1974, 241). Si bien es la última fase del ciclo de políticas públicas, también puede entenderse como su inicio, ya que tanto las terminaciones “completas” como las terminaciones “parciales” pueden dar lugar al surgimiento de nuevas políticas o, bien, a correcciones y ajustes de las mismas (DeLeon 1978; Turnhout 2009). De hecho, de este “doble sentido” nace una de las razones por las que el estudio de la terminación ha sido menospreciado: las dificultades conceptuales que presenta el término, particularmente cuando se incluyen nociones de ajustes incrementales y de

terminaciones parciales, ya que, conceptualmente, no es claro definir cuál es el límite entre el ajuste de una política, una reorganización en la etapa de implementación y un acto de terminación (DeLeon 1978). De modo que no existe un término en el que haya consenso para denominar este fenómeno de cambio o transformación de las políticas públicas (Ferry y Bachtler 2013; Green-Pedersen, Jordan y Turnpenny 2012): ¿terminación, reducción, sustitución, desregulación, desmantelamiento de políticas?

Aunado a esta complicación conceptual, existen otras explicaciones al abandono del estudio de la última etapa del proceso de políticas. Por un lado, la connotación negativa que tienen las terminaciones de políticas, las cuales se asocian psicológicamente con elementos como fracaso, pérdida, rendición o bancarrota, provocando una disonancia cognitiva en los individuos y, en consecuencia, poco interés por estudiarla (DeLeon 1978). Por otro lado, también se debe a la percepción de que la terminación de políticas es rara y poco frecuente porque los políticos son reacios a reconocer que se equivocan y porque la mayoría de los intentos por terminar una política son infructuosos, entre otras razones (Bardach 1976). Finalmente, el descuido de este campo de investigación igualmente se explica por el poco desarrollo de estudios sobre el tema, lo cual reduce la posibilidad de hacer generalizaciones y construir teorías (Bardach 1976; DeLeon 1978).

Con respecto de la insuficiencia de estudios de caso sobre el tema, algunos autores señalan que ésta se debe a que la terminación de políticas es un fenómeno complejo de estudiar, pues se trata de un fenómeno contextual e idiosincrático (Bardach 1976; Turnhout 2009), del que no pueden desarrollarse teorías universales (Turnhout 2009). Por consiguiente, es improductivo explorarla, ya que la terminación de una política es, más bien, producto de la suerte (Kaufman 1991). En contraste con estos autores, existe otro grupo de investigadores que, además de reconocer la relevancia del contexto y de la ideología en la concreción de actos de terminación de políticas, argumenta que sí es posible encontrar regularidades y definir patrones con respecto de la fase de terminación (DeLeon 1978; Kirkpatrick *et al.* 1999; Krause *et al.* 2016; O'Neill *et al.* 2019). Mi trabajo de investigación adopta esta segunda postura.

Ahora bien, la “terminación de política” es un concepto genérico que, en realidad, comprende cuatro diferentes objetos de terminación (DeLeon 1978, 374-377): funciones, organizaciones, políticas y programas gubernamentales. Las *funciones* u obligaciones son los

supuestos fundamentales que se tienen con respecto del rol y responsabilidad del gobierno y, dado que trascienden organizaciones y políticas, su terminación es la más complicada de lograr (Ferry y Bachtler 2013). Las *organizaciones* son los grupos de individuos que constituyen instituciones y que responden a determinadas necesidades y que, por tanto, están diseñadas para perdurar (DeLeon 1978); además, al involucrar reglas, jerarquías y mecanismos de toma de decisiones (Ferry y Bachtler 2013), son difíciles de terminar, pero más fáciles de eliminar que las funciones.

Por su parte, las *políticas* corresponden a las estrategias generales que dirigen las organizaciones para resolver problemas específicos y son más vulnerables de terminación que las funciones y las organizaciones. Finalmente, los *programas* son “la manifestación operacional de las políticas” (Ferry y Bachtler 2013, 257), además, en comparación con el resto de los objetos de terminación, son los que cuentan con menos recursos políticos y los que representan las inversiones más pequeñas (DeLeon 1978). De modo que, de los cuatro objetos, los programas³ son los más fáciles de terminar, ya que al ser más identificables sus objetivos —en comparación con las organizaciones, por ejemplo—es más fácil evaluarlos y, por tanto, abandonarlos o remplazarlos por otros programas calificados como más eficientes (Ferry y Bachtler, 257; Geva-May 2004, 312).

2.2. Modelos de terminación

Para comprender de manera más sistemática la terminación de políticas, varios autores han propuesto modelos analíticos (véase Bardach 1976; Bauer y Knill 2011; DeLeon 1983; Graddy y Ye 2008; Kirkpatrick *et al.* 1999), de los cuales el más fructífero ha sido el *modelo de terminación de programas* de DeLeón (1983), pues es el modelo en el que se ha basado la mayoría de los estudios sobre terminación (véase Birchall 2014; Krause *et al.* 2016; O’Neill *et al.* 2019) y del que han partido varios autores para proponer sus propios modelos (Graddy y Ye 2008; Kirkpatrick *et al.* 1999). Según el modelo de DeLeon (1983), la terminación de una política depende, en grado mayor o menor, de los imperativos financieros, la ideología política y la eficiencia gubernamental.

³ En adelante, trataré de manera indistinta terminación de política y terminación de programa.

Cada uno de estos tres factores impulsa la terminación de un programa. Por un lado, los *imperativos financieros* —entendidos como las restricciones financieras que enfrentan los gobiernos— requieren a los gobiernos reducir el gasto público y, por tanto, promueven la terminación de programas públicos. Por otro lado, *la ineficiencia o ineffectividad de un programa* con respecto de sus objetivos oficiales también puede motivar su terminación. Finalmente, un cambio en la administración de gobierno puede llevar a un cambio en la *ideología política* y, en consecuencia, a que los programas se desalineen de los intereses políticos vigentes, lo cual puede motivar su terminación.

Otros modelos teóricos basados en el de DeLeón (1983) renombran o desagregan la definición de estos factores. Así, por ejemplo, Kirkpatrick *et al.* (1999) proponen un *modelo de proceso para la terminación de bienes públicos*, según el cual tres grupos de variables afectan la terminación de los programas públicos, a saber, las características específicas del programa, el ambiente político dentro del cual la terminación tiene lugar y algunas restricciones particulares, como la existencia de coaliciones en contra de la terminación del programa, la presencia de obstáculos legales y el temor a dejar el *statu quo*, entre otros. Por su parte, Bauer y Knill (2012) proponen un marco para analizar la elección de las estrategias de *desmantelamiento de políticas*, en el cual intervienen las preferencias de los actores, factores externos —como las condiciones macroeconómicas—, restricciones y oportunidades institucionales, así como factores situacionales de la política en cuestión. Por otra parte, Graddy y Ye (2008, 227) plantean un *modelo para la toma de decisión de terminación de políticas*, en el que intervienen factores desencadenantes, la estructura del gobierno y los impactos e intereses.

Ahora bien, los factores que inciden en la terminación están relacionados entre sí, por ello no deben analizarse de manera independiente (Bauer y Knill 2012; DeLeon 1983). De hecho, es poco probable que uno solo de los factores determine la terminación de una política (Graddy y Ye 2008). Esto es porque un entorno de desestabilidad económica puede exigir la reducción del gasto público y, por tanto, la terminación de programas percibidos como ineficientes, de la misma manera que la búsqueda de apoyo político puede aumentar la necesidad del gobierno por demostrar su eficiencia y llevarlo a terminar programas percibidos como ineficientes o, por el contrario, mantener programas cuya terminación tendría un costo político o social muy alto.

3. Marco analítico: Una propuesta de modelo de terminación de programas

En mi trabajo de investigación estudio la *terminación de políticas* mediante un análisis comparativo de los programas de comedores comunitarios del gobierno federal y del gobierno de la Ciudad de México. Para ello, retomo y adapto la definición de terminación de programas de DeLeón (1978, 370) de la siguiente forma: terminación es la suspensión o conclusión deliberada de programas gubernamentales con base en criterios políticos, fiscales y de eficiencia gubernamental, la cual es facilitada o dificultada por las características específicas del programa.

La definición es adecuada para mi trabajo de investigación por dos motivos. Primero, porque supera el problema conceptual que señalé en el apartado anterior, es decir, la dificultad para acotar el proceso de terminación a una acción concreta, en este caso, el abandonamiento de un programa, ya que las definiciones propuestas por otros autores son más ambiguas al respecto o, bien, porque no aplican a los casos seleccionados para mi estudio comparativo.⁴ Segundo, porque la propone uno de los principales exponentes de la literatura sobre terminación de políticas, cuyo modelo teórico es la base para el análisis de mi investigación.

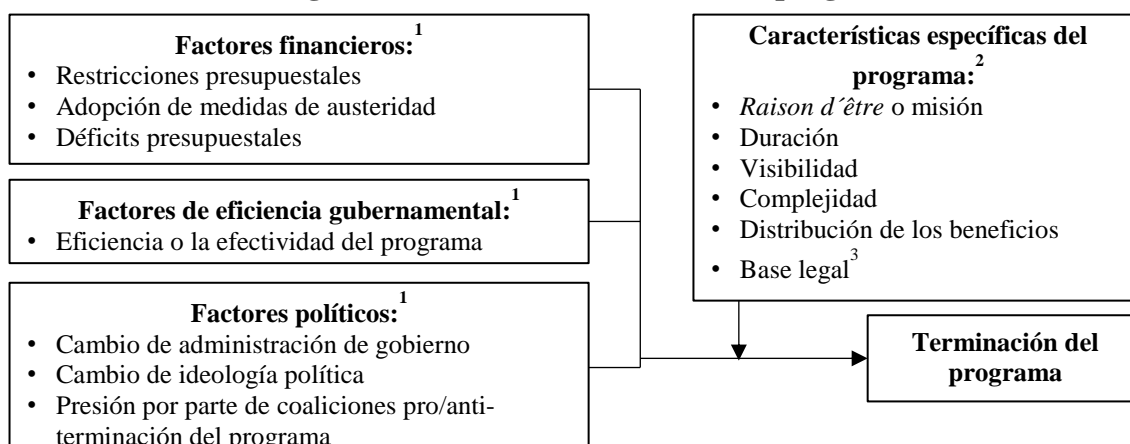
Ahora bien, el modelo teórico del que parte mi análisis comparativo es el *modelo de terminación de programas* de Peter DeLeón (1983), el cual considera tres factores clave en la decisión de terminar un programa —financieros, políticos y de eficiencia gubernamental—, a los cuales sumo un cuarto factor propuesto por Kirkpatrick *et al.* (1999): las características específicas del programa. Así, para mi estudio comparativo propongo un marco analítico de terminación compuesto por cuatro grupos de variables: financieras, políticas, de eficiencia gubernamental y las características específicas del programa en cuestión (véase la Figura 1).

⁴ Por ejemplo, Brewer define a la *terminación de políticas* como “el ajuste de políticas o programas que se han convertido en disfuncionales, redundantes, obsoletos [...] o innecesarios” (1974, 241), mientras que Bauer y Knill definen al *desmantelamiento de políticas*, otro término empleado para explicar la misma fase del proceso de políticas, como (2012, 35):

Un cambio de naturaleza directa, indirecta, oculta o simbólica que disminuye el número de políticas en un área particular o, bien, reduce el número de instrumentos de política empleados, o bien, disminuye la intensidad de dichos instrumentos. Puede implicar cambios en estos elementos de política centrales y/o puede lograrse mediante la manipulación de las capacidades para implementar y supervisarlos.

Con respecto de esta última definición, los autores también hacen una tipología de desmantelamientos. La terminación como la define DeLeon sería un desmantelamiento activo, pues es el que se traduce en la abolición de políticas o instrumentos (Bauer y Knill 2012, 46).

Figura 1. Modelo de terminación de programas



Fuente: Elaboración propia con base en 1/ DeLeon (1983) 2/ Kirkpatrick *et al.* (1999) y 3/ DeLeon (1978).

A continuación, explico brevemente cada uno de los factores.

3.1. Factores financieros

Los *factores financieros* o fiscales —llamados imperativos financieros por DeLeón (1983)— se refieren a las restricciones financieras o presupuestales que enfrentan los gobiernos a causa de crisis económicas, consolidaciones fiscales, reducciones de ingresos tributarios y déficits presupuestarios, entre otras razones económicas, y que exigen la reducción del gasto gubernamental (Birchall 2014; Ferry y Bachtler 2013; Kirkpatrick *et al.* 1999). Al respecto, la necesidad por reducir costos cuando los recursos son insuficientes puede llevar a los gobiernos a implementar medidas de austeridad y a terminar programas donde sea posible (Bauer, Green-Pedersen, Héritier y Jordan 2012b, 203; Birchall 2014; Graddy y Ye 2008). Esto, bajo el supuesto de que, dado que los programas públicos dependen del presupuesto gubernamental, su terminación conlleva una reducción del gasto público y, por tanto, un ahorro de recursos (Birchall 2014; Kirkpatrick *et al.* 1999). Así, la dependencia de los programas públicos del presupuesto gubernamental los hace vulnerables a reducciones de apoyo por parte del gobierno (Graddy y Ye 2008).

Al respecto, cabe señalar que la terminación de un programa no necesariamente se traduce en un ahorro de costos inmediato, sobre todo cuando el programa se relaciona con una función central del gobierno (Frantz 1997). En estos casos, en el corto plazo, los gobiernos pueden incurrir en costos considerables para compensar los efectos negativos de la terminación del programa (DeLeon 1983; Frantz 1997; Graddy y Ye 2008), lo cual normalmente ocurre

cuando se asume que los costos de terminación son menores que los costos de su no terminación (Bauer y Knill 2012, 37). No obstante, el proceso de terminación, en sí mismo, también puede resultar muy costoso (Graddy y Ye 2008, 221).

3.2. Factores de eficiencia gubernamental

Los factores de *eficiencia gubernamental* o de eficiencia programática se refieren a la habilidad de los gobiernos para proveer un bien o un servicio de manera eficiente, efectiva y oportuna (DeLeon 1983; O'Neill *et al.* 2019). Los programas que demuestran ser ineficientes o ineficaces en el logro de sus objetivos tienen mayor probabilidad de ser terminados y viceversa (Birchall 2014; Geva-May 2004; Krause *et al.* 2016; Turnhout 2009), particularmente cuando existen alternativas privadas al programa —lucrativas y no lucrativas— (Ferris y Graddy 1988; Pierson 1994, 172) o en otros niveles de gobierno (Birchall 2014; DeLeon 1983). Al respecto, los programas gubernamentales son particularmente vulnerables a tener problemas de ineficiencia por la ausencia de señales del mercado y de competencia, los cuales reducen la cantidad de información disponible que se requiere para alcanzar efectividad, así como los incentivos de los gobiernos para ser eficientes (Graddy y Ye 2008).

De acuerdo con Graddy y Ye (2008), la ineffectividad de un programa público puede valorarse de las siguientes dos formas: como ineficiente, cuando el objetivo del programa podría alcanzarse de manera más económica por otros, y como ineffectivo, cuando podrían encontrarse mejores formas para alcanzar el objetivo de política. En línea con esto, por ejemplo, los gobiernos federales suelen terminar programas ineficientes bajo el supuesto de que los gobiernos subnacionales o locales los restablecerán y ofrecerán de manera más eficientemente por su proximidad con la ciudadanía (Birchall 2014; DeLeon 1983, 634). Al respecto, esta misma lógica aplica cuando los gobiernos deciden terminar un programa bajo el supuesto de que la iniciativa privada puede proveerlo más eficientemente.

Ahora bien, las valoraciones exitosas y los resultados de las evaluaciones formales a programas públicos comúnmente influyen en la decisión de terminarlos o continuarlos (Dery 1984; Geva-May 2004; Krause *et al.* 2016). De hecho, utilizar el criterio de eficiencia y efectividad para la terminación es cada vez más frecuente, esto es porque la práctica de evaluar programas públicos ha ido en aumento, aun si la medición de su efectividad o su eficiencia tiene sus complicaciones (DeLeon 1983; O'Neill *et al.* 2019). Así, en teoría, evaluaciones que revelen

la ineficiencia de los programas incrementarían la probabilidad de que un programa termine (Ferry y Bachtler 2013). Evaluaciones que demuestren los costos o los daños de no terminar una política preparan la agenda política para la terminación de un programa (Geva-May 2004, 326); no obstante, cabe señalar que también es común que, a pesar de su demostrada ineficiencia o ineffectividad mediante evaluaciones formales, muchos de los programas continúen (Bauer 2009).

3.3. Factores políticos

Los *factores políticos* se refieren a la presión política que surge de cambios en la perspectiva ideológica o intelectual vigente y cómo estos afectan las decisiones de terminación de programas públicos (DeLeon 1983). Estos factores incluyen cambios en la administración del gobierno (Bardach 1976; DeLeon 1978; Kirkpatrick *et al.* 1999), así como la alternancia política, los cuales comúnmente se traducen en un cambio en los intereses políticos y en las preferencias dominantes del gobierno. En este sentido, un cambio de administración “introduce —o al menos tiene el potencial de introducir— actores que no se han enganchado con las políticas [vigentes], o bien, que tienen incentivos para disociarse del pasado (y de sus predecesores inmediatos)” (Bardach 1976, 130). Así, estos cambios aumentan la probabilidad de que un programa público no esté alineado con los intereses políticos vigentes y, en consecuencia, incrementa su riesgo de terminación. Cabe señalar que uno de los cambios ideológicos con mayor influencia en la terminación de políticas es aquel con respecto del rol del estado en la provisión de bienes y servicios públicos (Ferry y Bachtler 2013; Graddy y Ye 2008).

Otros factores, como el tamaño, la fortaleza y la efectividad de coaliciones a favor o en contra de la terminación del programa, si las hay, también influyen en la decisión de terminar un programa (DeLeon 1978; Kirkpatrick *et al.* 1999), ya sea porque perciben que el programa es ineficiente o porque consideran que el programa va en contra de los valores que persiguen (Krause *et al.* 2016). En este sentido, la influencia es mayor cuando se trata de grupos de interés directamente afectados por el programa, como los implementadores y sus beneficiarios, quienes podrían verse perjudicados con la terminación del programa (Graddy y Ye 2008). Por ello, los programas que cuenten con mayor apoyo político tendrán mayores probabilidades de evitar la terminación.

Ahora bien, cabe destacar que, para muchos autores (DeLeon 1983; Bardach 1976; Harris 1997), el factor político es la fuente de terminación más relevante. Esto se debe a que, incluso en periodos de estabilidad económica, el hecho de que un programa o política pública no esté alineada con los intereses políticos vigentes puede llevarla a su terminación (Birchall 2014). Además, la ideología puede ser decisiva en la terminación de programas solo por el impacto que tenga en la legitimidad del gobierno (Harris 1997, 2170). De hecho, también “la percepción de éxito o fracaso [de un programa] depende de predisposiciones políticas” (Lewis 2002, 91). Sin embargo, hay evidencia de que, en el nivel local, la ideología política podría tener menos relevancia (Graddy y Ye 2008).

3.4. Características específicas del programa

Este factor se refiere a las características propias del programa que operan dentro de su jurisdicción y que revelan su importancia y los potenciales efectos de su terminación, por lo que, en cierto grado, determinan la factibilidad de la decisión de terminar un programa, es decir, facilitan o complican su terminación (Graddy y Ye 2008, 224). En este sentido, el diseño de una política influye en la forma que los actores se movilizan ante recortes y, por tanto, afecta, las estrategias que escogen los políticos para terminarla (Green-Pedersen *et al.* 2012, 19). Kirkpatrick *et al.* (1999) proponen cinco características principales de una política: la misión o *raison d'être* del programa, su duración, su visibilidad, su complejidad y la distribución de sus beneficios. A este grupo de cinco características propongo agregar la base o sustento legal del programa, con base en DeLeón (1978).

La *misión o raison d'être* se refiere al objetivo que persigue el programa. A partir de su objetivo el público percibe la legitimidad del programa (Kirkpatrick *et al.* 1999). Por ello, en la medida que un programa atienda o se perciba que atiende un problema público relevante (O'Neill *et al.* 2018) y, por ende, tenga un objetivo o misión que lo legitime, el programa tendrá menos posibilidades de terminar.

La *duración*, por su parte, se refiere al tiempo de operación del programa. Mientras más larga sea la duración de un programa, mayores habrán sido las oportunidades para generar un legado y cierto grado de inercia o *path dependency* (O'Neill *et al.* 2019), así como apoyos alrededor de éste, incluso más allá de sus promotores originales (DeLeon 1978; Kirkpatrick *et al.* 1999), como son los beneficiarios, los oficiales implementadores y los proveedores del

programa. Por consiguiente, mientras mayor sea la duración de un programa, menor será su riesgo de terminar. En línea con esto, DeLeon señala que los programas nuevos son más vulnerables de terminar que los programas “viejos”, precisamente porque no han tenido tiempo de generar apoyos, sin embargo, “su propia novedad debería protegerlos de la terminación, ya que no han tenido la oportunidad de ser evaluados con respecto de sus objetivos oficiales” (1978, 379).

Ahora bien, la *visibilidad* de un programa se refiere a su grado de exposición ante el público, la cual aumenta el riesgo de interferencia política (Beletsky, Bowman, Grau, Heimer y White 2011) y, por tanto, de terminación. Al respecto, Frantz señala que “nadie en la burocracia encuentra necesario confrontar instituciones invisibles” (1992, 181), por consiguiente, mientras más invisible sea una política, menos motivaciones habrá para terminarla, particularmente cuando los beneficios de la terminación son limitados o no puedan difundirse. No obstante, esta relación no siempre es así de directa cuando entran en consideración los costos de terminación. En periodos de expansión, la política social presenta costos difusos y beneficios concentrados, mientras que en periodos de recortes presupuestarios presenta costos concentrados y beneficios difusos (Pierson 1994). En este sentido, mientras más visible sea una política social, normalmente, más visibles serán sus costos de terminación y, por tanto, menor su probabilidad de terminación

La *complejidad*, por su parte, se refiere al grado en que un programa incluye aspectos técnicos o científicos que sean difíciles de comprender y, por tanto, difíciles de cuestionar, procesar o evaluar (Daniels 2006; Frantz 1992; Kirkpatrick *et al.* 1999; O’Neill *et al.* 2019). Así, por ejemplo, los planes económicos tienden a ser muy técnicos y complejos, por consiguiente, difíciles de comprender y poco atractivos para los ciudadanos (Kirkpatrick *et al.* 1999). Por ello, “los gobiernos tienden a transferir a expertos la decisión de transferir políticas que implican complejidad técnica o científica” (O’Neill *et al.* 2019, 104).

Ahora bien, la *distribución de los beneficios* se refiere al tamaño del grupo de beneficiarios del programa, así como al grado en que los beneficiarios perciben positivo y útil el programa (Kirkpatrick *et al.* 1999, 214). Mientras más grande sea el grupo de beneficiarios y mejor sea su percepción del programa, menor será la probabilidad de terminarlo. Al respecto, regularmente, una política social presenta costos de terminación concentrados y beneficios

difusos (Pierson 1994, 13). Los últimos más inciertos que los primeros (Bauer *et al.* 2012, 220). Esto significa que los costos se imponen directamente a un grupo de beneficiarios bien identificado y representado, mientras que los beneficios de terminar el programa se difuminan en la sociedad (Bauer *et al.* 2012b, 218-219). Por ello, ante una amenaza de terminación, es más probable que los beneficiarios se movilicen para oponerse a la terminación que el grupo difuso de favorecidos lo haga para “aplaudir” la terminación del programa (Green-Pedersen *et al.* 2012; Pierson 1994).

Lo anterior también se explica por dos aspectos. Primero, la manifestación de sesgos cognitivos —negatividad y aversión al riesgo—, los cuales ocasionan que los individuos recuerden más situaciones negativas que positivas (Pierson 1994, 18) y, por tanto, reaccionen más enérgicamente a pérdidas que a ganancias, aun si éstas son equivalentes (Green-Pedersen *et al.* 2012, 6). Segundo, a la concentración de los costos en los beneficiarios, lo cual implica que también en ellos converja el interés porque el programa no termine y, por ende, que aumente la probabilidad de que se comprometan en acciones colectivas para evitar la terminación (Pierson 1994, 18). Al respecto, esta probabilidad aumenta todavía más cuando los beneficiarios están empoderados y se conciben a sí mismos como parte del programa y no como personas que reciben dádivas del gobierno (Chertorivski 2013, 156). Por ello, la decisión de terminar un programa puede convertirse, más que un reclamo de crédito por parte de los tomadores de decisiones, en un ejercicio de evitación de la culpa, pues la terminación usualmente eleva el riesgo de castigo electoral (Pierson 1994).

Finalmente, la *base legal* del programa se refiere a su contexto legal, particularmente al grado de protección que éste otorga al programa para evitar su terminación. En este sentido, políticas con una base constitucional tienden ser más resistentes a la terminación que aquellas que se basan en meras acciones gubernamentales o en “libros blancos” (Ferry y Bachtler 2013, 259), así como aquellas en las que se vislumbran menos consecuencias legales (Birchall 2014). Las restricciones impuestas por el debido proceso también inhiben y desmotivan a los gobiernos de terminar determinada política (DeLeon 1978, 185), en el sentido, por ejemplo, de que el gobierno pueda violar compromisos o responsabilidades legales (Behn 1976; Turnhout 2009) que puedan terminar en demandas (Frantz 1992). Al respecto, “la garantía del debido proceso puede obstaculizar la terminación por tiempo indefinido” (DeLeon *et al.* 2001, 457).

A lo largo de esta sección, destaca la interrelación que existe entre cada uno de los factores que comprenden el marco analítico de terminación de programas de mi trabajo de investigación. Esto se alinea con lo señalado por algunos autores con respecto de la conveniencia de estudiar de manera interdependiente a los factores financieros, políticos y de eficiencia, así como las características propias del programa (Bauer y Knill 2012; DeLeon 1983). A continuación, presento la estrategia de investigación que seguí para analizar cada uno de estos factores en los casos seleccionados.

4. Diseño y metodología de investigación

Mi trabajo de investigación consiste en el análisis de los casos de terminación y continuación de dos programas sociales muy similares: los programas de comedores comunitarios del gobierno federal y del gobierno de la Ciudad de México, respectivamente, para el cual utilicé una estrategia comparativa de diferencias para poder explicar la variación entre la terminación o no de los programas. Este método de diferencias es adecuado para mi análisis porque, dadas las diversas similitudes entre los programas, no es posible plantear, de manera lógica, que las similitudes expliquen que un programa haya terminado y el otro no, mientras que las diferencias entre ellos sí podrían explicarlo. Ahora bien, cabe señalar que para la estructura de mi diseño de investigación me basé en Hupe, Sætren y Vancoppenolle (2018).

4.1. Selección de los casos

En mi estudio comparativo incluyo dos casos, uno positivo y otro negativo. El caso positivo es la terminación del *Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX)* y el caso negativo es la continuación del *Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX)*, ambos en 2019. La selección de los casos la realicé con base en dos criterios: la comparabilidad y la factibilidad para recolectar datos.

La comparabilidad se hace patente de manera clara porque los casos tienen una base de comparación amplia, ya que se trata de programas de política alimentaria,⁵ en el mismo entorno nacional (México), dirigidos a garantizar el derecho social a la alimentación y con el objetivo de reducir la inseguridad alimentaria y promover la participación y la organización comunitarias. Asimismo, presentan esquemas de implementación similares y operan con el mismo instrumento de política: subsidios. Al respecto, cabe señalar que selecciono programas de distinto nivel de gobierno por la dificultad para encontrar programas tan similares en el mismo entorno nacional y en el mismo nivel de gobierno. No obstante, la selección del programa de la Ciudad de México como caso negativo —de continuación del programa— es adecuada porque se trata del programa de comedores comunitarios subnacional con mayores similitudes

⁵ De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), política alimentaria es “aquella que tiene como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable” (Huesca, López y Palacios 2016, 382).

al federal y, además, con mayor divulgación a nivel nacional e internacional, al igual que el programa federal. Ahora bien, el criterio de factibilidad obedece a la cercanía con la Ciudad de México, lo cual facilita el acceso a fuentes primarias para la recolección de datos. Esto es porque en la capital del país se encuentran las dependencias gubernamentales que operan ambos programas, lo cual facilita la posibilidad de concertar entrevistas con funcionarios encargados de la operación de los programas. Asimismo, la información en las páginas de internet de los gobiernos federal y de la Ciudad de México sobre sus respectivos programas es vasta y de fácil acceso.

4.2. *Recolección de datos*

En la tesina establezco un horizonte temporal de análisis de 10 años. Comienza en 2009, cuando inició operaciones el Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México —el primero de los programas analizados en crearse—, y finaliza en 2019, cuando fue efectiva la decisión de terminar o continuar los programas. Para mi análisis utilizo información que obtuve mediante entrevistas semiestructuradas y revisión documental.

En cuanto a las entrevistas semiestructuradas, en marzo y abril de 2019 entrevisté a funcionarios en las dependencias de gobierno a cargo de la operación de los programas de comedores comunitarios en ambos niveles de gobierno, esto con la finalidad de conocer su entendimiento y percepción sobre los factores que llevaron a la terminación o continuación de los programas en 2019, así como detalles con respecto de la operación de los programas. Por parte del programa federal entrevisté a un funcionario de la Dirección de Participación Social de la *Secretaría de Bienestar* (Bienestar), antes *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL), la cual identifiqué como Funcionario 1, y por parte del programa subnacional a un funcionario de la Dirección de Comedores Sociales de la *Secretaría de Inclusión y Bienestar Social* (SIBISO), antes *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL), la cual identifiqué como Funcionario 2.

En lo que respecta a la revisión documental, examiné el contenido de diversos documentos oficiales relacionados con los programas, tales como reglas de operación, leyes, presupuestos, evaluaciones, auditorías, informes de actividades de las dependencias, informes de gobierno y planes de gobierno, entre otros, así como notas periodísticas, discursos e informes en materia de seguridad alimentaria y nutricional elaborados durante el periodo de estudio. Gran

parte de la información recolectada la concentré en tablas que presento al final del documento, en los anexos, el resto se presenta a lo largo del documento en paralelo al análisis comparativo de los programas.

Ahora bien, la revisión de prensa la llevé a cabo para identificar el cambio en la perspectiva ideológica de los titulares de los gobiernos correspondientes, así como para ubicar pronunciamientos públicos en contra o a favor de la continuación o terminación de los programas. Para ello, utilicé la plataforma *Infolatina* (EMIS)⁶, con la cual filtré las notas periodísticas que hicieron referencia a la combinación de palabras “comedores comunitarios” de enero de 2018 a mayo de 2019 y que correspondieron a los programas analizados en mi estudio. A continuación, codifiqué abiertamente (Corbin y Strauss 1990) con la herramienta *Atlas.ti*. La información recolectada en la revisión de prensa la presento en el Anexo 1.

4.3. La estrategia de análisis

El marco analítico sobre terminación de programas que propuse en la sección anterior sirvió como guía para el análisis de la información recolectada y para identificar las diferencias y similitudes significativas entre los programas con respecto de los factores financiero, político y de eficiencia gubernamental, así como de sus características específicas. En este sentido, las diferencias que identifiqué entre los programas con respecto de estos factores las propongo causalmente relevantes para explicar los resultados contradictorios de los programas (Ragin 1987, 49), es decir, el que uno haya terminado y el otro no.

No obstante, cabe señalar que la relevancia causal de un factor puede verse afectada por la presencia de otro factor; en otras palabras, el efecto de un factor sobre la variable de interés —la terminación del programa— puede variar en función de su contexto (Ragin 1987, 48). Por ello, plantear que ciertas características determinaron la terminación o continuación no excluye la posibilidad de que algunos factores comunes entre los programas sean importantes cuando interactúan con otros que varían significativamente. Debido a lo anterior, los cuatro factores que incluye el marco analítico los analizo de manera interrelacionada.

⁶ Disponible en [https://www.emis.com/php/search/search?dtyp=1&range=365&prod\[\]=MX&lang\[\]=en&lang\[\]=es](https://www.emis.com/php/search/search?dtyp=1&range=365&prod[]=MX&lang[]=en&lang[]=es)

En la *Tabla 1* presento los 14 indicadores que consideré para los cuatro factores del modelo de terminación, los cuales utilicé para identificar diferencias significativas entre los programas y, así, determinar el grado de influencia de los factores en la terminación o continuación de los programas. Igualmente, en el *Anexo 2* describo con mayor detalle los indicadores y especifico la fuente de donde obtuve la información y la técnica de recolección utilizada.

Tabla 1. Indicadores de los factores del modelo de terminación

Factor de terminación		Indicador
1. Financiero		1.1. Implementación de medidas de austeridad por parte del gobierno para 2019
		1.2. Variación anual de los ingresos del gobierno en 2018-2019
		1.3. Proyección de un déficit presupuestario en 2019
2. Eficiencia		2.1. Balance general del desempeño del programa de comedores comunitarios hasta 2018
3. Político		3.1. Presencia de un cambio de administración del gobierno 2018-2019
		3.2. Presencia de alternancia política con el cambio de administración de gobierno 2018-2019
		3.3. Manifestación de un cambio en la perspectiva ideológica del gobierno 2018-2019
		3.4. Existencia de coaliciones en contra de la terminación del programa 2018-2019
4. Características específicas del programa	4.1. Objetivo o razón de ser	4.1.1. Dimensión de la carencia por acceso a la alimentación en la jurisdicción del programa
	4.2. Duración	4.2.1. Años de operación del programa desde su creación hasta 2019
	4.3. Visibilidad	4.3.1. Porcentaje que representa el programa dentro del presupuesto total de la dependencia gubernamental encargada de su operación
	4.4. Complejidad	4.4.1. Cantidad de términos técnicos y científicos contenidos en los lineamientos y reglas de operación del programa de 2018
	4.5. Distribución de los beneficios	4.5.1. Tamaño del grupo de beneficiarios del programa
	4.6. Base legal	4.6.1. Existencia de una ley que garantice la continuación del programa.

Fuente: Elaboración propia.

Así, a grandes rasgos, para el *factor financiero* consideré tres indicadores: la implementación de medidas de austeridad por parte del gobierno, la variación anual de la proyección de los ingresos del gobierno y la proyección de un déficit presupuestario. Al respecto, dado que los programas dependen de recursos públicos para operar, la implementación

de medidas de austeridad, la proyección de un déficit presupuestario y la variación negativa de los ingresos proyectados del gobierno reflejan una mayor presión fiscal y, por tanto, una mayor probabilidad de que el programa público termine. Mientras que para el factor de *eficiencia gubernamental* consideré como indicador el desempeño general del programa con base en los resultados de sus evaluaciones durante su periodo de operación. Mientras mejor sea el balance de las evaluaciones, mejor habrá sido la evaluación del desempeño del programa y, por tanto, menor la probabilidad de que el programa termine.

Por su parte, para el *factor político* consideré cuatro indicadores. Estos son la presencia de un cambio de administración de gobierno, de alternancia política y de cambio en las preferencias ideológicas de titular del poder ejecutivo, así como la existencia de coaliciones en contra de la terminación del programa. La manifestación de los tres primeros indicadores implica una mayor probabilidad de que los programas terminen en su jurisdicción, pues pueden implicar un cambio de la ideología política, lo cual puede ocasionar que el programa público se desalinee de los intereses y de los valores que persigue el gobierno en turno y, en consecuencia, que éste decida terminarlo. Por su parte, la existencia de coaliciones en contra de la terminación de los programas puede dificultar la terminación del programa debido a la presión que puedan ejercer éstas ante el gobierno.

Finalmente, con respecto de las *características específicas* del programa consideré seis indicadores, uno por cada característica. Así, para (1) la *misión o razón de ser del programa* consideré la dimensión del principal problema público que atiende el programa en su jurisdicción, es decir, de carencia por acceso a la alimentación, la cual equivale a la prevalencia de inseguridad alimentaria severa y moderada. Mientras mayor sea la gravedad del problema y, por tanto, su relevancia y legitimidad, menor será la probabilidad de que termine el programa. Para (2) la *duración del programa* consideré los años de operación, desde su creación hasta 2018. A mayor duración, menor será la probabilidad de que termine el programa. Para (3) la *visibilidad del programa* consideré la proporción que representa el presupuesto del programa en el presupuesto total de la dependencia gubernamental a cargo de su operación. Mientras mayor sea la proporción del programa en el presupuesto, mayor es su visibilidad y, por tanto, mayor será la probabilidad de que termine el programa. Para (4) la *complejidad del programa* consideré como indicador la cantidad de términos técnicos o científicos que contienen los

lineamientos o reglas de operación del programa. Mientras mayor sea la cantidad, mayor será su complejidad técnica y científica y, por tanto, menor será la probabilidad de que lo cuestionen y, por ende, de que termine.

En cuanto a (5) la *distribución de los beneficios* consideré como indicador el tamaño del grupo de beneficiarios directos (comedores) e indirectos (usuarios). Mientras mayor sea el grupo de beneficiarios del programa, menor será la probabilidad de que el programa termine porque mientras más grande sea el grupo de interés afectado por la terminación, mayor será la probabilidad de que estos se organicen para oponerse y de que tengan mayor influencia política para reducir la probabilidad de que el programa termine. Ahora bien, con respecto de la última característica, la (6) *base legal del programa*, consideré como indicador la existencia de una ley o mandato legal que garantice específicamente la operación del programa para el siguiente ejercicio fiscal. En este sentido, si existe una ley que proteja la continuación del programa, menor será la probabilidad de que termine.

5. Análisis empírico: La terminación y continuación de los programas de comedores comunitarios (PCC)

Entre 2006 y 2008, los precios internacionales de los alimentos alcanzaron sus niveles más altos en los últimos 30 años, dando lugar a la más reciente crisis mundial alimentaria. La combinación del alza en los precios de los hidrocarburos, los bajos niveles de inventarios agrícolas, el debilitamiento en el crecimiento económico derivado de la crisis financiera en Estados Unidos y una mayor demanda de materias primas agrícolas para la producción de biocombustibles (Gómez-Oliver 2008), entre otros factores, provocó que los precios internacionales de los alimentos aumentaran 74.2% en dicho periodo (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] 2019). En México, por su parte, el índice general de precios de los alimentos incrementó 24.9%⁷ e, incluso, para algunos alimentos básicos, como el huevo y los aceites y grasas comestibles, los precios incrementaron más de 60% (Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI] 2019).

La crisis de los precios de los alimentos trajo consigo un aumento en la vulnerabilidad de los hogares, particularmente de los hogares más pobres, ya que son los hogares que destinan una mayor parte de sus ingresos a la compra de alimentos (Ivanic y Martin 2008). Así, en 2008, mientras que el decil más rico de los hogares mexicanos destinó 16.5% de sus ingresos a la compra de alimentos, el más pobre destinó 39.4% (INEGI 2014). Esto influyó en que, de 2008 a 2010, el porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación en el país pasara de 21.7 a 24.8%, es decir, que 4.2 millones de mexicanos pasaran a una situación de inseguridad alimentaria severa o moderada y que, por su parte, en la Ciudad de México el avance en la reducción de la carencia por acceso a la alimentación prácticamente se estancara, ya que la prevalencia de la carencia en la población de la capital mexicana pasó de 15.6 a 15.5% (CONEVAL 2016).

Ahora bien, la carencia por acceso a la alimentación se refiere a la situación en la que las personas u hogares presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo (CONEVAL 2018a, 10). Al respecto, por su parte, la inseguridad alimentaria moderada y la inseguridad alimentaria severa corresponden a los grados más altos de inseguridad alimentaria

⁷ Inflación de diciembre de 2005 a diciembre de 2008.

dentro de la *Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria* (EMSA).⁸ Así, por un lado, la inseguridad alimentaria moderada se refiere a la situación en la que las personas presentan experiencias de disminución de la cantidad de alimentos consumidos o saltos de algunas comidas por falta de dinero u otros recursos; mientras que, por otro lado, la inseguridad alimentaria severa se refiere a la situación en la que las personas presentan experiencias de disminución de la cantidad de alimentos consumidos o saltos de algunas comidas por falta de dinero u otros recursos, así como experiencias de hambre sin poder satisfacerla por falta de dinero u otros recursos (CONEVAL 2018a, 11-12)

Así, en este contexto de creciente prevalencia de inseguridad alimentaria, en 2009 y 2013, fueron lanzados en México dos programas de comedores comunitarios, el primero a nivel subnacional, en la Ciudad de México y el segundo a nivel federal. No obstante, en diciembre de 2018 el gobierno federal decidió terminar su programa al eliminar la partida presupuestal correspondiente para el ejercicio fiscal 2019 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] 2019a). Mientras que, por su parte, el gobierno de la Ciudad de México no solamente decidió continuar con su programa, sino aumentar su presupuesto en 4.7% con respecto de 2018 (ROPPCC-CDMX 2018 31/01/2018; ROPPCC-CDMX 2019 18/01/2019).

A continuación, presento el análisis de la información recolectada, primero para cada uno de los casos y, después, de manera comparada para, así, explicar la variación entre los programas en cuanto a su terminación o continuación para el ejercicio fiscal 2019.

5.1. Caso uno: La terminación del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX)

5.1.1. Origen y descripción general del programa

En su primer día de gobierno, el 1º de diciembre de 2012, el presidente Enrique Peña Nieto (EPN) anunció las primeras doce decisiones de su gobierno (Presidencia de la República EPN

⁸ Inseguridad alimentaria es “la disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos; o [bien], la capacidad limitada o incierta de adquirir alimentos adecuados en formas socialmente aceptables” (Comité Científico de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria [ELCSA] 2012, 11) y, según la *Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria* (EMSA), se distinguen cuatro niveles: seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria leve, moderada y severa (Instituto Nacional de Salud Pública [INSP], Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación [SAGARPA] y SEDESOL 2013)

2012). Una de esas decisiones fue la puesta en marcha de la *Cruzada Nacional contra el Hambre* (CNHC), la cual quedó instituida por decreto en enero de 2013 y surgió como una estrategia de inclusión y bienestar social para conjuntar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno — federal, estatal y municipal— para, entre otros objetivos, 1) alcanzar cero hambre en la población en situación de pobreza multidimensional extrema y con carencia por acceso a la alimentación; 2) eliminar la desnutrición infantil aguda; y 3) promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre (Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre [DSNCH] 22/01/2013).

Así, en el marco de la CNCH, en noviembre de 2013, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) implementó el *Programa de Comedores Comunitarios* (PCC-MX). El programa nació con la finalidad de atender a la población afectada por las tormentas Ingrid y Manuel en el estado de Guerrero (SEDESOL 2018a) y asegurar su acceso a la alimentación mediante la instalación de comedores administrados por grupos de la comunidad, los cuales, a cambio de una cuota de recuperación mínima o de manera gratuita, ofrecerían alimentos elaborados por ellos mismos a partir de insumos y equipamiento provistos por la SEDESOL (SEDESOL 2013). Así, en una primera etapa, el programa se desarrolló únicamente en 27 municipios del estado de Guerrero (SEDESOL 2013) y en los años siguientes se extendió hacia el resto del país hasta alcanzar cobertura nacional en 2017, convirtiéndose, así, no solo en uno de los pocos programas que surgieron como parte de la estrategia de la CNCH sino en el programa estandarte de la Cruzada.

De esta manera, al año siguiente de su creación, en 2014, el programa comenzó a expandirse hacia otras entidades federativas. Concretamente a un grupo de municipios seleccionados por su alta prevalencia de pobreza multidimensional extrema y de carencia por acceso a la alimentación (DSNCH 22/01/2013; SEDESOL 2014a) ubicados, además, en territorios clasificados como *Zonas de Atención Prioritaria* (ZAP).⁹ Por ello, ese mismo año, el

⁹ El artículo 29 de la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS) define a las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) como

[L]as áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley [la Ley General de Desarrollo Social]. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social (LGDS 25/06/2018)

Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitarios identificó el “acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritarias” como el problema público que atiende el PCC-MX (SEDESOL 2014b, 51).

Al respecto, ese año también se publicaron los primeros lineamientos de aplicación nacional del PCC-MX —ya no exclusivos para Guerrero—, los cuales establecieron como objetivo general del programa desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional mediante la proporción de alimentos de calidad y cantidad suficientes a grupos de la población con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en situación de inseguridad alimentaria, esto a partir de la participación comunitaria (SEDESOL 2014a). Así, además de quedar alineado con los objetivos de la CNCH, el programa quedó alineado con la quinta gran meta del *Plan Nacional de Desarrollo* de la nueva administración: la consecución de un México incluyente y, particularmente, con su objetivo 2.1, el de “[g]arantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población”, y la estrategia 2.1.1, de “[a]segurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o carencia alimentaria severa” (Gobierno de la República 2013, 115).

De igual forma, el objetivo del programa se vinculó al artículo 4º constitucional, el cual reconoce, desde 2011, el acceso a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad como un derecho universal que el Estado tiene la obligación de garantizar (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] 06/06/2019). En este sentido, el PCC-MX buscó contribuir a garantizar el derecho a la alimentación en los territorios más vulnerables del país: en su población objetivo, la cual quedó definida en el informe diagnóstico del programa como los territorios urbanos o rurales ubicados en ZAP que también forman parte de los municipios de la CNCH (SEDESOL 2014b, 51).

Ahora bien, desde que inició operaciones hasta que terminó en 2019, el programa sufrió diversos ajustes tanto en su mecánica operativa como en su población objetivo y montos de apoyo. El espacio aquí es limitado para dar cuenta de todos los ajustes y no es el objeto de

Al respecto, el Ejecutivo Federal revisa anualmente las ZAP e informa a la Cámara de Diputados sobre las modificaciones que realice para que ésta, al aprobar el PEF, emita la declaratoria de las ZAP, la cual se publica en el DOF junto con el PEF (LGDS 25/06/2018).

estudio de mi trabajo de investigación, sin embargo, cabe mencionar algunos. Así, por ejemplo, en 2018 se emitieron las primeras reglas de operación (ROP) del PCC-MX, las cuales, a diferencia de los lineamientos previos, estuvieron reguladas por la *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LPRH). Asimismo, la población objetivo pasó de estar definida en términos de territorios a estar definida en términos de individuos, quedando definida para las ROP 2018 como las personas que habitan en territorios ubicados en ZAP rurales o urbanas con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y alta incidencia de pobreza extrema alimentaria (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal 2018 [AROPPCC-MX 2018] 30/12/2017). Además, por ejemplo, hasta 2017 los comedores comunitarios podían excepcionalmente instalarse en espacios privados, sin embargo, a partir de 2018 solamente podían instalarse en espacios públicos (Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la SEDESOL [ALPCC-MX] 18/01/2017; AROPPCC-MX 2018 30/12/2017).

Así, de acuerdo con las últimas ROP del programa y expresado de manera breve,¹⁰ el programa consistió en apoyos para la instalación y operación de comedores comunitarios en territorios con alta incidencia de pobreza extrema y alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación. Lo anterior, por medio del otorgamiento de subsidios a los comités comunitarios encargados de la operación de los comedores (beneficiarios directos) y a sus usuarios o comensales (beneficiarios indirectos). Los primeros recibían un subsidio en especie para 1) el equipamiento inicial del comedor por única vez, 2) el reequipamiento y sustitución del equipo de forma extraordinaria, y 3) el abasto de alimentos no perecederos para la preparación de la comida de forma mensual. Mientras que los comensales recibían un subsidio alimentario al únicamente tener que cubrir una cuota de cooperación por ración alimentaria que iba de 0 a 10 pesos, en función de la cuota establecida por el comedor. (AROPPCC-MX 2018 30/12/2017).

Ahora bien, para la instalación de un comedor, la comunidad interesada debía constituir un Comité Comunitario y éste, por medio de su Comisión de Alimentación (COMAL), debía gestionar el espacio público para la instalación del comedor, presentar la solicitud de instalación ante la SEDESOL y recabar el padrón de 120 beneficiarios indirectos. Así, una vez que la SEDESOL autorizaba la instalación del comedor, ésta se encargaba de la provisión del

¹⁰ Para mayor detalle sobre las características del PCC-MX, consultar el Anexo 3.

equipamiento y los productos no perecederos a través de DICONSA, con quien anualmente suscribía un convenio de colaboración para el equipamiento, suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los comedores comunitarios. Por su parte, la COMAL se encargaba de la recepción de los productos no perecederos, de la elaboración de los alimentos, de llevar controles y del cobro y administración de la cuota de recuperación, recurso que se utilizaba para la compra de productos perecederos y otros gastos operativos del comedor (AROPPCC-MX 2018 30/12/2017).

5.1.2. La terminación del programa

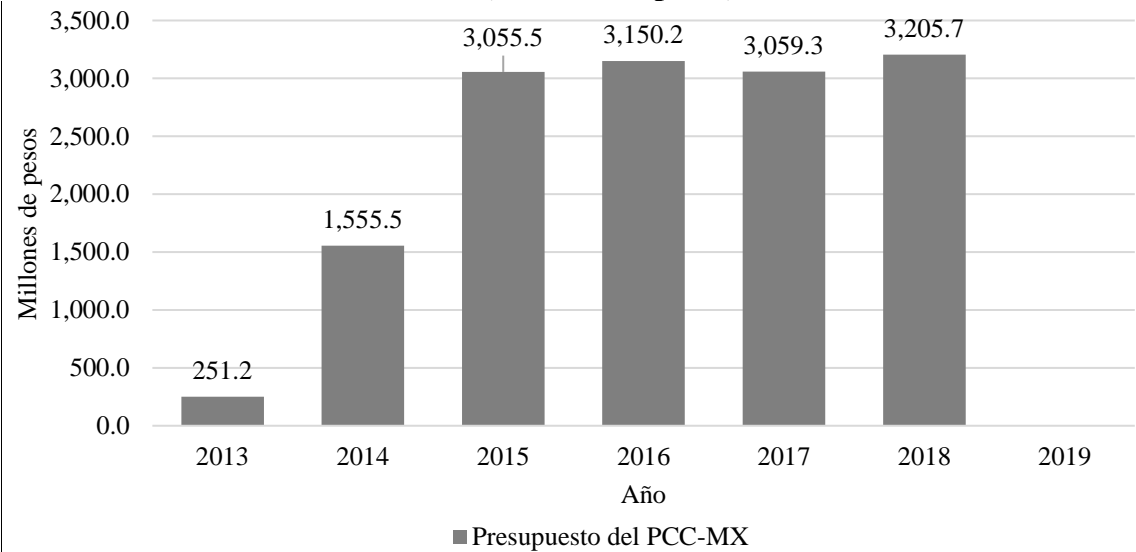
El 15 de diciembre de 2018, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó ante el Congreso de la Unión el primer Paquete Económico de la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) para su discusión, modificación y aprobación. El *Paquete Económico 2019* estuvo integrado por el *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación* (PPEF), la *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación* (ILIF) y los *Criterios Generales de Política Económica* (CGPE) para el ejercicio fiscal 2019. Ahora bien, de estos tres documentos, el primero consiste en un programa de distribución del gasto público para el ejercicio fiscal entrante y, por tanto, expresa las prioridades de gasto por parte del Ejecutivo Federal y vislumbra la continuación o terminación de programas públicos y otras estrategias del gobierno.

El PPEF 2019 no consideró la asignación de recursos para el Programa de Comedores Comunitarios (SHCP 2018e) y, por tanto, si bien faltaba su aprobación por parte de la Cámara de Diputados, el proyecto anunció la terminación del PCC-MX en 2019. Así, después de que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se debatiera en el pleno y se hicieran algunas modificaciones con respecto de su proyecto original, el 24 de diciembre de 2018, siete días antes de que venciera el plazo máximo para su aprobación, los diputados aprobaron el PEF 2019 en lo general y en lo particular (Cámara de Diputados 2018). No obstante, la decisión de eliminar la partida presupuestal del PCC-MX se mantuvo y quedó formalizada el 28 diciembre de 2018, cuando el PEF se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

De este modo, la aprobación del PEF 2019 implicó la terminación de un programa que en sus 6 años de operación mantuvo una tendencia positiva en el crecimiento de su presupuesto,

lo cual respondió a que cada año incrementó su cobertura geográfica. Además, supuso la eliminación de un programa que, desde su surgimiento en el estado de Guerrero, vio su presupuesto programado crecer casi 13 veces, de 251.2 millones de pesos en 2013 a 3,205.7 millones en 2018 (véase la Figura 2) (CONEVAL 2015; Bienestar 2019). Asimismo, implicó la clausura de 5,709 comedores comunitarios en todo el país (Presidencia de la República EPN 2018) y la suspensión del apoyo gubernamental al mismo número de Comités Comunitarios y del servicio de alimentación a más de medio millón de personas presumiblemente en situación de carencia por acceso a la alimentación.

Figura 2. Presupuesto anual programado del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal, PCC-MX, 2013-2019 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con los cuartos informes trimestrales de la SEDESOL 2014 a 2018 y de la Secretaría de Bienestar de 2019 (Bienestar 2019; CONEVAL 2015; SEDESOL 2015a; 2016b; 2017b; 2018c).

¿Qué motivó la decisión de terminar el PCC-MX? En los siguientes cuatro apartados analizo la terminación del programa federal a la luz de los cuatro factores que incluye el modelo de terminación propuesto.

5.1.2.1.1. Factores financieros

En diciembre de 2018, la administración entrante de López Obrador presentó su Paquete Económico para 2019. El Paquete fue enmarcado en un contexto económico global desfavorable que previó mayor incertidumbre, una elevada volatilidad financiera y un crecimiento mundial real menor al de 2018, así como el escalamiento de tensiones comerciales y geopolíticas con

potenciales efectos negativos en las cadenas de valor y la inversión mundiales (SHCP 2018a). Por ello, según el documento de exposición de motivos del Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2019, el Ejecutivo Federal se basó en un escenario macroeconómico moderado para la estimación de las finanzas públicas, al considerar una tasa de crecimiento real anual del PIB nacional de 2.0%, —menor al 2.1% del tercer trimestre de 2018—, un crecimiento desacelerado de las exportaciones no petroleras y del consumo nacionales y un déficit público equivalente a 2.0% del PIB nacional (SHCP 2018a). Así, en consideración de estas proyecciones y con el objetivo de garantizar finanzas públicas sanas y el desarrollo y estabilidad del país, el Ejecutivo Federal propuso para el presupuesto del ejercicio fiscal 2019 una reingeniería del gasto público.

La reingeniería del gasto público se basó en cuatro aspectos principales (SHCP 2018a, 18): el combate a la corrupción, la austeridad republicana, la eliminación de gastos innecesarios que no impactan positivamente en la población y la revisión de programas sociales. De estos, la austeridad fue el eje rector de la reconfiguración del gasto público. En este sentido, las medidas de austeridad consistieron en el recorte de gastos en rubros considerados como innecesarios, de uso discrecional, relacionados con actos de corrupción y con poco impacto social y productivo en la población, cuyos recursos ahorrados se redireccionaron a otras intervenciones públicas (SHCP 2018a; SHCP 2018b). Concretamente, las medidas de austeridad obedecieron tres estrategias: la revisión de gastos en servicios personales, la revisión de gastos operativos y de fondos y fideicomisos a cargo del gobierno federal y, finalmente, la revisión de 156 programas sociales —incluido el Programa de Comedores Comunitarios— para determinar los programas que continuarían, se fusionarían o terminarían para el ejercicio fiscal 2019 (SHCP 2018b, 84)

Ahora bien, cuando los gobiernos enfrentan restricciones presupuestales impuestas por factores económicos, como el débil crecimiento económico proyectado para México y la incertidumbre de los mercados financieros mundiales, estos tienden a implementar medidas de austeridad y a reducir el gasto público, sobre todo cuando sus ingresos se ven reducidos o cuando incurren en déficits presupuestarios. En este sentido, para 2019 las estimaciones de las finanzas públicas no consideraron una reducción de los ingresos ni del presupuesto de egresos, aunque sí un déficit presupuestario (véase la Tabla 2).

Por un lado, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) para el ejercicio fiscal 2019 proyectó ingresos 11.0% mayores a los de su homóloga del año anterior, al estimar ingresos por 5,814,291.7 millones de pesos (Presidencia de la República 2017a; 2018a). Dicha variación positiva se mantuvo en la Ley de Ingresos aprobada, cuyo monto fue 10.6% superior a lo aprobado para el ejercicio fiscal 2018 e, incluso, 0.4% mayor al que originalmente propuso la Iniciativa, al quedar en 5,838,059.7 millones de pesos (LIF 2018 15/11/2017; LIF 2019 28/12/2018). Por otro lado, si bien el monto de ingresos aprobado en la LIF 2019 corresponde con el monto de egresos aprobado en el PEF 2019, este último previó un déficit por 503,841.0 millones de pesos (PEF 2019 28/12/2018). No obstante, de acuerdo con el Ejecutivo Federal, a pesar de este déficit presupuestario, la política financiera propuesta para 2019 se basó en “un aumento armónico tanto de los gastos como de los ingresos” (SHCP 2018a, 221).

Tabla 2. Proyección de ingresos y egresos de la Federación, 2018-2019 (millones de pesos)

Año	Estimación de ingresos		Estimación de egresos		Déficit presupuestario ⁴
	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) ¹	Ley de Ingresos de la Federación (LIF) ²	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ³	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ⁴	
2018	5,236,375.6	5,279,667.0	5,236,375.6	5,279,667.0	466,684.4
2019	5,814,291.7	5,838,059.7	5,814,291.7	5,838,059.7	503,841.0

Fuente: Elaboración propia con información de 1/ ILIF 2018 y 2019 (Presidencia de la República 2017a; 2018a); 2/ LIF 2018 y 2019 (LIF 2018 15/11/2017; LIF 2019 28/12/2018); 3/ PPEF 2018 y 2019 (Presidencia de la República 2017b; 2018b); y 4/ PEF 2018 y 2019 (PEF 2018 29/11/2017; PEF 2019 28/12/2018).

En suma, si bien la anticipación de un entorno macroeconómico conservador incidió en la aplicación de medidas de austeridad para la formulación del presupuesto y éstas, a su vez, motivaron la revisión de la oferta de programas sociales —revisión que contribuyó a la terminación del PCC-MX y que abordaré más adelante—, el análisis parece indicar que el factor fiscal no influyó directamente en la terminación del Programa de Comedores Comunitarios. Por una parte, porque no hubo una reducción en los ingresos presupuestarios que impusiera presión fiscal sobre la oferta programática del gobierno y, por tanto, que motivara el recorte o la eliminación de programas por la mera falta de recursos, pues, incluso, la LIF 2019 previó un incremento real de 7.8% en los ingresos tributarios con respecto de 2018 (SHCP 2019b). Por otra parte, porque el presupuesto destinado a desarrollo social, ámbito al que pertenece el PCC-MX, no experimentó reducciones. En este sentido, el presupuesto de la Secretaría de Bienestar

creció 41.2% con respecto de su predecesora en 2018, al pasar de 106,645.0 millones de pesos a 150,606.0 (PEF 2018 29/11/2017; PEF 2019 28/12/2018); además, el gasto público en desarrollo social mantuvo prácticamente la misma proporción que en el PEF 2018, al pasar de 45.1 a 45.0% del total del presupuesto y aumentar, en términos absolutos, de 2,379,219.8 millones de pesos a 2,628,109.2 (SHCP 2018c; 2019b).

5.1.2.2. Factores de eficiencia gubernamental

La reingeniería del gasto público planteada por la nueva administración consideró varias estrategias para la elaboración del PPEF 2019. Una de ellas fue la revisión del desempeño de los programas sociales federales, cuya finalidad fue “conocer el estatus actual de la oferta institucional de la política social en términos de diseño, implementación y resultados, y así poder identificar potenciales áreas de mejora que permita[n] a las dependencias y entidades contar con elementos para llevar a cabo el rediseño programático inherente a un cambio de administración” (SHCP 2018a, 24). En breve, los resultados de esta revisión asistirían en la decisión del Ejecutivo Federal de terminar o continuar programas sociales, así como los términos en que estos programas continuarían, es decir, si se rediseñarían o fusionarían con otros.

Ahora bien, la revisión consistió en un *Análisis sobre la Prescindibilidad de Programas Presupuestarios* de 156 programas sociales vigentes en 2018, el cual se basó en información sobre el diseño, la implementación, los resultados y el contexto de cada programa para calcular su *Índice de Prescindibilidad de Programas Presupuestarios* (I3P) (SHCP 2018a). De acuerdo con el documento de exposición de motivos del PPEF, el análisis encontró que 48.1% de los programas sociales son de alta prescindibilidad, 30.8% de media, 14.1% de baja, que 5.1% son prescindibles con oportunidad de mejora y que 1.9% son imprescindibles, por lo que únicamente 7.0% de los programas sociales obtuvo un resultado satisfactorio (SHCP 2018a). Además, en relación con los programas altamente prescindibles, el documento señala que estos programas requieren importantes mejoras en su diseño e implementación para poder mejorar su desempeño y que, por ello, son susceptibles de “reducciones presupuestales importantes” (SHCP 2018a, 26). Al respecto, dado que en el PPEF 2019 desaparecieron varios programas sociales, incluyendo el Programa de Comedores Comunitarios, es muy probable que la referencia a “reducciones presupuestales importantes” también haya hecho alusión a la eliminación de la partida presupuestal y, por tanto, a su terminación.

En este sentido, si bien el documento no señala en qué categoría fueron clasificados los programas, es muy probable que el PCC-MX haya quedado en el grupo de los programas altamente prescindibles. Esto es por dos motivos. Por un lado, porque el documento que CONEVAL prepara anualmente para apoyar en la preparación del presupuesto, en su edición 2019, señaló que el PCC-MX era ligeramente prioritario para contribuir a la disminución de la carencia por acceso a la alimentación, el objetivo específico del programa, y que, incluso, la forma en que la intervención incide en la inseguridad alimentaria de los usuarios no había sido demostrada (CONEVAL 2018b). Por otro lado, porque los resultados de las evaluaciones del programa no han sido satisfactorios y estos, de acuerdo con el documento de exposición de motivos del PPEF 2019, se utilizaron para la elaboración del análisis sobre prescindibilidad de los programas. Al respecto, en las siguientes líneas expongo brevemente los resultados y principales hallazgos de las evaluaciones y auditorías de las que fue objeto el PCC-MX con la finalidad de dar cuenta del desempeño general del programa.¹¹

En términos generales, en cuanto a lo positivo, las evaluaciones encontraron que el PCC-MX tuvo gran aceptación entre los beneficiarios directos e indirectos y que, incluso, estos últimos percibieron que la calidad de su alimentación había mejorado (CONEVAL 2015; SEDESOL 2016a; 2017a; 2018a; 2018b). Asimismo, algunas evaluaciones refirieron al cumplimiento de las metas del programa (CONEVAL 2015), las cuales estuvieron mayormente definidas en términos de su cobertura geográfica y no tanto en términos de su efectividad para reducir la inseguridad alimentaria de los beneficiarios o promover la participación comunitaria. Sin embargo, de manera persistente, casi todas las evaluaciones detectaron importantes deficiencias en su diseño y operación, las cuales se identificaron como obstáculos para la adecuada focalización del programa y la medición de su desempeño (Auditoría Superior de la Federación [ASF] 2015; 2018; CONEVAL 2015; SEDESOL 2015b; 2018a). Ahora bien, de estas deficiencias recurrentes destaco las siguientes dos: 1) el programa no recolectó información socioeconómica sobre los usuarios de los comedores y 2) los comedores se instalaron en territorios que no cumplieron los criterios de focalización del programa, es decir, en Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) y con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y de pobreza extrema alimentaria.

¹¹ Para más detalles sobre los resultados de las evaluaciones y auditorías del PCC-MX, consultar el Anexo 4.

Con respecto de la primera, las evaluaciones identificaron que el programa nunca recabó información socioeconómica de los usuarios de los comedores, por lo que no fue posible garantizar la correcta focalización del programa (SEDESOL 2015b; 2016a; 2017a). En este sentido, dado que los comedores nunca recolectaron dicha información socioeconómica, no fue posible saber si las personas a las que atendían efectivamente estaban en situación de pobreza extrema alimentaria y con carencia por acceso a la alimentación y, por tanto, saber si el programa estaba cumpliendo con sus objetivos. Asimismo, dado que no se contaba con información socioeconómica de los beneficiarios y, mucho menos, de los no beneficiarios, tampoco fue posible evaluar la incidencia de los comedores en la seguridad alimentaria de los usuarios, lo cual, justamente, fue otra de las observaciones recurrentes: la falta de una evaluación de impacto del PCC-MX (SEDESOL 2015b; 2017a; 2018a; 2018b).

En segundo lugar, varias evaluaciones coincidieron en que una gran parte de los comedores fueron instalados en territorios fuera de las ZAP y que, por consiguiente, no estaban necesariamente ubicados en zonas de alta pobreza extrema alimentaria y de carencia por acceso a la alimentación, de manera que la focalización del PCC-MX no garantizaba la consecución de los objetivos del programa (ASF 2015; 2016; SEDESOL 2016a; 2018a). Así, por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) encontró que en 2014 el PCC-MX solo atendió a 6.2% de la población en situación de pobreza extrema alimentaria y a 1.6% de la población con carencia por acceso a la alimentación, por lo que dictaminó que la SEDESOL no focalizó adecuadamente el programa y que, “en razón de las deficiencias del diseño, operación y seguimiento [...], la SEDESOL no acreditó el cumplimiento del objetivo del [p]rograma” (ASF 2015, 18). En línea con esto, otra evaluación en 2018 encontró que 36.4% del total de comedores instalados se ubicaban en el Estado de México y que, de esos comedores, sólo 49% estaban en ZAP (SEDESOL 2018a). Por estas razones, varias evaluaciones recomendaron revisar el porcentaje de excepción que permitía a la SEDESOL instalar hasta 30% de los comedores fuera de los territorios prioritarios (SEDESOL 2018b), pues se consideró un criterio poco claro y discrecional (SEDESOL 2018a).

Ahora bien, en relación con las cuatro auditorías que recibió el PCC-MX por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), todas encontraron expedientes incompletos de los comedores, ya que en muchos casos la SEDESOL no pudo acreditar la realización de

supervisiones y capacitaciones, la ministración oportuna de los recursos y la entrega o recepción del abasto en tiempo, volumen y calidad (ASF 2015; 2016; 2018; 2019). No obstante, de estas auditorías, las que tuvieron hallazgos más contundentes con respecto de la eficiencia y efectividad del PCC-MX fueron las auditorías reportadas en los Informes de Cuenta Pública 2016 —publicado a principios de 2018— y 2017 —que se hizo público a principios de 2019— (ASF 2018; 2019), los cuales necesariamente desempeñaron un rol importante en la decisión de terminar el programa, pues detectaron irregularidades en la operación del PCC-MX relacionadas con la desviación de recursos públicos, tema que ha ocupado un lugar prioritario en la agenda de gobierno de AMLO.

Al respecto, en la auditoría del Informe de la Cuenta Pública 2016, la ASF dictaminó que el PCC-MX no acreditó su incidencia en la población en situación de pobreza ni su contribución a la prevalencia de la carencia por acceso a la alimentación y que tuvo importantes deficiencias en su diseño y operación, las cuales limitaron su impacto en la tarea de garantizar el acceso a la alimentación de la población en situación de pobreza (ASF 2018). Lo anterior porque encontró que al menos a 90.1% de los expedientes de los comedores le faltaba recibos de abasto y que, si bien la SEDESOL aseguró que alrededor de 90% de los usuarios fueron atendidos en el marco de la CNCH, la Secretaría no pudo acreditar que efectivamente se tratara de personas en situación de pobreza extrema alimentaria. Finalmente, la ASF señaló que “no fue clara la forma en cómo el programa logra trascender el enfoque asistencialista a uno de desarrollo de capital humano” (ASF 2018, 25).

Por su parte, en la auditoría del Informe de la Cuenta Pública 2017, la ASF dictaminó que SEDESOL y DICONSA no hicieron una gestión adecuada del presupuesto asignado al programa y se presumieron daños al erario que ascendieron a 100 millones de pesos (ASF 2019). Al respecto, la ASF encontró que la SEDESOL hizo pagos a DICONSA sin sustento y que la contratación de DICONSA como proveedor único nacional no tuvo evidencia de haberse hecho en los mejores términos para el Estado. Asimismo, la ASF descubrió que los comedores tenían problemas recurrentes de abasto porque los productos llegaban tarde, incompletos y, en ocasiones, caducados y que, además, el personal de DICONSA presionaba al personal de los comedores para que firmaran por los productos en esas condiciones. Al respecto, si bien los hallazgos de esta auditoría se hicieron públicos semanas después de que se aprobara el PEF

2019, sus hallazgos fueron relevantes para justificar, *a posteriori*, la decisión de terminar el programa, de la misma forma que la auditorías previas contribuyeron a la decisión de terminarlo. Al respecto, Alfonso Ramírez Cuéllar, diputado del partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), señaló en marzo de 2019 que el PCC-MX había sido uno de los programas evaluados con base en auditorías realizadas por la ASF y que todas coincidían en la opacidad y discrecionalidad del programa, de ahí la decisión por terminarlo (Canchola y García 2019).

En suma, los resultados de las evaluaciones y las auditorías realizadas al PCC-MX revelaron deficiencias en su diseño e implementación que dificultaron la consecución del objetivo específico del programa, es decir, reducir la carencia por acceso a la alimentación de la población en municipios en territorios ZAP y con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y de pobreza extrema alimentaria. Aunque, cabe destacar que el programa fue fuertemente prioritario para contribuir al acceso efectivo al derecho a la alimentación e incrementar el bienestar económico de las personas y, por tanto, reducir la pobreza, según CONEVAL (2019). No obstante, a partir de los resultados de las evaluaciones, es posible afirmar que el PCC-MX no fue eficiente ni efectivo en el cumplimiento de su objetivo, además de que presentó irregularidades que afectaron al erario. En este sentido, dado que la preparación del presupuesto y la reconfiguración del gasto en 2019 se basaron, en parte, en una revisión de la oferta programática en el ámbito social, la cual consideró los resultados de las evaluaciones y de las auditorías del programa, es posible señalar que el mal desempeño del PCC-MX fue determinante en la decisión de eliminar su partida presupuestal del PEF 2019 y, por tanto, en su terminación.

5.1.2.3. Factores políticos

El 1° de julio de 2018, Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones federales a la Presidencia de la República con 53.2% de los votos por la coalición *Juntos haremos historia*, la cual estuvo formada por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) (Instituto Nacional Electoral [INE] 2018a). El triunfo de AMLO también representó alternancia política —la segunda en la historia política del país—, pues Enrique Peña Nieto, su predecesor, llegó a la Presidencia como candidato de la coalición *Compromiso por México*, la cual estuvo integrada por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), del cual Peña

Nieto era miembro. Además, en esa fecha también se llevaron a cabo elecciones federales para diputados y senadores en las que la coalición *Juntos haremos historia* obtuvo mayoría en el Congreso de la Unión (INE 2018a), convirtiéndose así en la primera fuerza política del país y provocando una alineación política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para el periodo 2019-2024.

Ahora bien, el cambio de administración de gobierno y la alternancia política en el Poder Ejecutivo, del PRI a MORENA —los partidos con mayor fuerza política dentro de sus respectivas coaliciones, la saliente y la entrante—, implicaron un reordenamiento de las prioridades del gobierno en respuesta a un cambio en la ideología y en los intereses que persigue la nueva administración. Al respecto, MORENA —el partido de izquierda *obradorista*— siempre se manifestó en contra no solo del PRI sino del Partido Acción Nacional (PAN), partidos gobernantes a los que acusó de haber impuesto el modelo neoliberal y de haber provocado “la crisis económica, política, en pérdida en valores, en descomposición social y violencia [en el país]” (MORENA s.f.). En relación con esto, el día de su victoria electoral, López Obrador señaló que la mayoría de los mexicanos, con su voto, había decidido iniciar la *Cuarta Transformación* de la vida pública de México, la cual, según él, consistiría en desterrar la corrupción del país, producto de un régimen político en decadencia (Redacción Animal Político 2018a).

Así, el 1° de diciembre de 2018, cuando formalmente tuvo lugar el cambio de administración, López Obrador señaló ante el Congreso de la Unión que ese día “no solo inici[aba] un nuevo gobierno, sino un cambio de régimen político”, el cual acabaría con el régimen neoliberal de los últimos 36 años, cuyo distintivo, afirmó, era la corrupción, el mal que había llevado a la concentración de la riqueza y al “robo de los bienes del pueblo y de las riquezas de la nación” por parte de las élites del poder político y económico (Presidencia de la República 2018c). Ese día, igualmente, ante miles de personas en el Zócalo capitalino, AMLO anunció los 100 compromisos —o prioridades— de su gobierno, entre los que destacaron: becas educativas; el aumento de la pensión de adultos mayores; la plantación de árboles frutales y maderables; la creación de un programa para la contratación de jóvenes desempleados; la eliminación de intermediarios; un incremento en el presupuesto de los programas de bienestar a partir de ahorros obtenidos por el combate a la corrupción y la estricta austeridad republicana;

la eliminación de estructuras y programas duplicados; y la construcción del Tren Maya, de la refinería en Dos Bocas y de la nueva terminal de pasajeros en la base aérea de Santa Lucía, entre otros (Presidencia de la República 2018d).

Los compromisos que expresó AMLO ese día, así como las prioridades que se plasmaron en el PEF 2019, a través de la reconfiguración del gasto público, reflejaron los intereses y la ideología política de la coalición *Juntos haremos historia*, particularmente de MORENA y de su líder-fundador, Andrés Manuel López Obrador. Al respecto, el PEF es el programa anual de distribución del gasto entre distintas dependencias, ámbitos de política pública y programas públicos, por consiguiente, la transferencia de recursos de un ámbito de política a otro, el recorte o aumento de recursos en un rubro y la eliminación o creación de partidas presupuestales reflejan el grado de prioridad que ciertos temas tienen en la agenda de gobierno con respecto de otros. Ahora bien, la preparación de esta reconfiguración del gasto comenzó meses antes de que AMLO tomara posesión, en el denominado periodo de transición. Durante este periodo, el equipo de transición de AMLO implementó diversas estrategias para plasmar sus prioridades en el presupuesto. Así, por ejemplo, además de la revisión de la oferta programática que abordé en el apartado 5.1.2.2., el equipo de transición de AMLO implementó dos consultas ciudadanas.

La primera, en octubre, para consultar la cancelación o continuación de las obras del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM) en Texcoco, uno de los proyectos emblemáticos de la administración de EPN, en la que 69% de los votantes —de un total de 1.07 millones de votantes— optó por modernizar el aeropuerto actual y construir dos pistas en la base aérea Santa Lucía (Redacción Animal 2018b). La segunda, en noviembre, para consultar la opinión de la ciudadanía con respecto de las 10 obras de infraestructura y programas sociales prioritarios del nuevo gobierno federal (Sitio Oficial de AMLO 2018a). En esta consulta todas las propuestas fueron aprobadas por más del 88.0% de los votantes —de un total de 0.9 millones de personas— y entre las propuestas se encontraron la gratuidad de la atención médica, el programa *Sembrando Vida*, la duplicación de la pensión a personas adultas mayores, el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* y la construcción de la refinería de Dos Bocas y del Tren Maya (Sitio Oficial de AMLO 2018b).

Ambas consultas recibieron críticas por parte la opinión pública con respecto de su legalidad, su representatividad¹² y la validez de sus resultados, particularmente la consulta del NAIM por el hecho de que la ciudadanía opinara sobre un proyecto tan técnico y especializado (véase Aparicio 2018; Belmont y López 2019; Garrido 2018; Núñez y Toral 2018; Redacción Animal Político 2018c; Woldenberg 2018a). No obstante, a pesar de las críticas, el gobierno de AMLO canceló el NAIM e incluyó las diez propuestas prioritarias en el PPEF 2019.

Las críticas también generaron un ambiente polarizado entorno a la idoneidad de realizar consultas públicas para la toma de decisiones por parte del gobierno federal. Algunos las consideraron un ejercicio genuino de participación ciudadana, mientras que otros un ejercicio irregular, cuya única finalidad era legitimar decisiones que ya estaban tomadas (véase Arteta 2018; Redacción Animal Político 2018d; Senado de la República 2018; Woldenberg 2018b). Al respecto, la realización de las consultas públicas siguió una retórica que acompañó a López Obrador desde su periodo de campaña y ésta fue que el nuevo gobierno consultaría a la ciudadanía para la toma de decisiones porque, en palabras de AMLO, “en una democracia el pueblo es el que manda, es el pueblo el que decide [...] y los mexicanos quieren que se les consulte” (Belmont y López 2019).

En este sentido, la retórica de AMLO y otras decisiones de la nueva administración se pueden asociar con tácticas populistas. Las consultas de opinión y las manifestaciones masivas, como las que apoya y realiza AMLO, son instrumentos a los que usualmente recurren los líderes populistas para exhibir su poder ante la oposición y demostrar el amplio e intenso apoyo que tienen de la masas, además, tienden a implementar políticas públicas generosas de carácter redistributivo (Weyland 2001). Un líder populista se caracteriza por conseguir el apoyo de las masas con su carisma, es decir, por medio de demostrar su cercanía con el pueblo y demostrar que lo representa, especialmente a aquellas personas que señala como marginadas de la vida política nacional y a quienes promete rescatar de la adversidad y defender de sus enemigos (Weyland 2001, 14), retórica que se alinea con el discurso de AMLO. Asimismo, un líder populista carismático “insta al pueblo a que lo apoye en su heroico esfuerzo por regenerar a la nación, a combatir a los grupos privilegiados y sus intereses particulares y a transformar las

¹² En ambas consultas, respectivamente, participó alrededor de 1.1% del Padrón Electoral, el cual estuvo integrado en 2018 por 89,332,031 ciudadanos (INE 2018b).

instituciones corruptas” (Weyland 2001, 14). De este modo, el populismo supone la división del escenario social entre los oprimidos: “el pueblo”, “la nación”, “la mayoría silenciosa”, y un grupo antagónico de privilegiados: “el régimen”, “la oligarquía”, “los grupos dominantes” (Laclau 2005, 114), que, en el caso del gobierno de AMLO, se trata de “la mafia del poder” y el régimen neoliberal.

Ahora bien, los gobiernos populistas frecuentemente castigan en el presupuesto a los programas y las organizaciones que no entran en sus prioridades, decisiones que se caracterizan por ser discrecionales y por no tomar en cuenta la relevancia de la política pública afectada (Dussauge-Laguna 2019). Al respecto, al analizar la reconfiguración de las prioridades de la nueva administración en el ámbito social en el PEF 2019 se observan dichos “castigos presupuestales”. Así, por ejemplo, en el PEF 2019 desaparecieron 20.0% de los programas sociales considerados por CONEVAL como prioritarios para reducir la pobreza y, además, su presupuesto disminuyó 4.4%; mientras que, por el contrario, desaparecieron 9.5% de los programas considerados como no prioritarios para reducir la pobreza y, encima, su presupuesto aumentó 0.8% (CONEVAL 2019). En este sentido, dado que no solo desaparecieron más programas sociales prioritarios que no prioritarios, sino que disminuyó el presupuesto de los primeros y aumentó el de los segundos, parece ser que el criterio de prioridad de los programas no fue considerado por el gobierno de AMLO para determinar los recortes presupuestales.

En el PEF 2019 desaparecieron 18 programas, de los cuales 11 fueron prioritarios y al menos 4 de estos 11 correspondieron a programas emblemáticos de administraciones pasadas (CONEVAL 2019). Dentro de este grupo de programas prioritarios eliminados estuvieron *PROSPERA Programa de Inclusión Social (PROSPERA)*,¹³ el *Programa de Empleo Temporal*, el *Programa de Apoyo a la Vivienda*, el *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas* y el Programa de Comedores Comunitarios, programas que, en 2018, fueron considerados fuertemente prioritarios por CONEVAL para reducir la pobreza y para mejorar el acceso efectivo a derechos sociales (CONEVAL 2019). Así, en mi análisis de la información sobresale que programas considerados fuertemente prioritarios fueron cancelados, mientras que otros que

¹³ PROSPERA aparece en el PEF 2019, pero esos recursos se entienden como parte del *Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez*, programa que sustituyó oficialmente a PROSPERA, por decreto, el 31 de mayo de 2019 (Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez 31/12/2019).

no lo fueron continuaron, pero, además, que de entre estos programas, los más “castigados” fueron programas sociales emblemáticos de las administraciones pasadas.

Así, por ejemplo, el gobierno de AMLO decidió sustituir a PROSPERA, un programa de transferencias monetarias condicionadas que inició en 1997 —durante el sexenio de Ernesto Zedillo del PRI— y que creció y se mantuvo durante los gobiernos panistas, y cuya estructura y presupuesto lo convirtieron en el programa social más grande del país. Asimismo, fue uno de los programas más estudiados y evaluados en el mundo, el cual demostró tener impacto positivo en la situación de pobreza de sus beneficiarios y fue replicado en 52 países de América Latina, Asia y África (Banco Mundial 2014). De igual forma, la nueva administración canceló el Programa de Comedores Comunitarios, el programa insignia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, una de las estrategias de política social impulsadas por Peña Nieto desde el primer día de su administración. Al respecto, el PCC-MX fue uno de los programas sociales que mayor expansión tuvo durante el sexenio de EPN, al pasar de un presupuesto de 251.2 millones de pesos y 419 comedores en 2013, a un presupuesto de 3,205.7 millones de pesos y 5,709 comedores comunitarios en 2018 (CONEVAL 2015; Presidencia de la República EPN 2018; SHCP 2018d), convirtiéndose así en el 4º programa presupuestal más grande de la SEDESOL en 2018, después de PROSPERA, el *Programa Pensión para Adultos Mayores* y el *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras* (SHCP 2018d).

Al respecto, cabe destacar que, de estos cuatro programas que fueron prioritarios para SEDESOL en 2018, PROSPERA y PCC-MX desaparecieron y el Programa de Estancias redujo su presupuesto a la mitad, mientras que el programa dirigido a los adultos mayores —que cambió de nombre a Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores— aumentó su presupuesto 2.5 veces, convirtiéndose así en el programa social con mayor presupuesto de la ahora Secretaría de Bienestar, por encima del programa que sustituyó a PROSPERA y del Programa Sembrando Vida (SHCP 2018d; 2019a). En este sentido, hubo un claro reordenamiento de prioridades en el que los programas sociales insignia de la Cuarta Transformación recibieron presupuestos considerables con respecto de los programas que ya venían operando, particularmente los programas Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, Jóvenes Construyendo un Futuro, Sembrando Vida y Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, todos ellos en un esquema de transferencias

monetarias directas, lo cual se relaciona con la retórica populista de implementar políticas públicas redistributivas para proteger a la ciudadanía.

Ahora bien, igualmente alineado con la retórica populista, muchos de los recortes y la eliminación de partidas presupuestales por parte del gobierno de López Obrador se justificaron con el argumento de combate a la corrupción. Al respecto, el combate a la corrupción junto con la austeridad y la honestidad se volvieron los principios rectores del gobierno de AMLO (SHCP 2018a, 28). Por ello, dado que la nueva administración vinculó a las administraciones pasadas con la corrupción y con la “mafia del poder”, cualquier evidencia de corrupción, irregularidades o desviación de recursos en programas o proyectos impulsados en sexenios anteriores, particularmente en los más emblemáticos, serían utilizados para respaldar su terminación, a pesar de que el programa fuera considerado prioritario dentro de los criterios de CONEVAL.

Así, en el caso del PCC-MX, los resultados de la auditoría al programa en el marco del Informe de Cuenta Pública 2016 (ASF 2018) sirvieron de sustento para argumentar irregularidades en el programa y respaldar la decisión por terminarlo. Así lo señaló Alfonso Ramírez Cuéllar, diputado de MORENA y presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados (Canchola y García 2019). Al respecto, la ASF encontró que muchos de los comedores comunitarios no estaban instalados en los territorios más vulnerables ni con mayor incidencia de pobreza; que la SEDESOL no pudo acreditar que los comensales efectivamente presentaban carencia por acceso a la alimentación y que más de 90.0% de los expedientes de los comedores no tenían evidencia de la entrega de los insumos (ASF 2018a).

Al respecto, en marzo de 2019, tres meses después de que oficialmente terminara el PCC-MX, el presidente AMLO señaló que la desaparición del programa había respondido a una limpia de programas sociales vinculados con la corrupción y que pronto su gobierno presentaría un informe sobre los programas corruptos de la SEDESOL para demostrar que el PCC-MX y otros programas sociales no ayudaban a la gente (Sitio Oficial de AMLO, 2019). Asimismo, López Obrador señaló que la SEDESOL y sus prácticas, así como 30 años de programas electoreros habían llegado a su fin (Sitio Oficial de AMLO, 2019). Cabe señalar que para mayo de 2019 el informe al que hizo referencia AMLO aún no había sido presentado.

Ahora bien, la declaración de AMLO sobre la desaparición del PCC-MX se dio en medio de varios pronunciamientos en contra de la terminación del programa. Sobre ello, cabe señalar

que fueron más las muestras de rechazo una vez que los apoyos al PCC-MX cesaron, en 2019, que durante el periodo de aprobación del PEF 2019, en diciembre de 2018. Así, de acuerdo con la revisión de prensa que realicé, en 2018, varias organizaciones no gubernamentales (ONG) se manifestaron en contra de los recortes a programas sociales, aunque no particularmente en apoyo del PCC-MX, sino de los recortes en general y, sobre todo, en relación con los fondos de coinversión social y el programa de estancias infantiles, con los que se beneficiaban organizaciones sociales. No obstante, en 2019 comenzaron a haber pronunciamientos concretos en contra de la terminación de PCC-MX. Así, por ejemplo, algunos gobiernos estatales y municipales manifestaron su descontento con la terminación y señalaron que buscarían redireccionar recursos para que los comedores continuaran su operación, entre ellos, el DIF estatal de Oaxaca y municipios del estado de Chihuahua (véase Arredáriz 2019; García 2019; Ramírez 2019). En Chihuahua, por ejemplo, el Congreso local envió un exhorto a AMLO para que asignara recursos al PCC-MX (véase Barrientos 2019). Por su parte, en Querétaro diputados del PAN promovieron amparos en contra de la suspensión de recursos al PCC-MX, además, autoridades federales comenzaron a revisar con el gobierno del estado la posibilidad de que, en coparticipación, gobiernos municipales y el estatal operaran los comedores (véase Ochoa 2019). No obstante, a pesar de los esfuerzos por dar marcha atrás a la desaparición del PCC-MX, la decisión del gobierno de López Obrador no cambió.

En suma, el cambio de administración del gobierno federal y la alternancia política del PRI-PVEM a MORENA-PT-PES trajo consigo un cambio en la perspectiva ideológica del titular del Ejecutivo Federal y, por tanto, un reordenamiento de las prioridades en la agenda de política pública del gobierno federal. Al respecto, el nuevo gobierno ha llevado a cabo acciones y tomado decisiones con tintes populistas y que, por ello, se perciben muy distintas al estilo de gobierno de las administraciones precedentes. Más importantemente, el nuevo gobierno se autodefine como un nuevo régimen político que concretará la Cuarta Transformación de México y que terminará con los perjuicios provocados al pueblo por parte de una élite económica y política representada por las administraciones anteriores y todos los que se oponen a esta transformación y a todas las acciones que ésta requiera para llevarse a cabo. Así, en esta retórica, el gobierno de AMLO se ha caracterizado por dar prioridad a programas de transferencias monetarias directas y a desdeñar, por medio de recortes presupuestales discrecionales, los

programas impulsados en los sexenios pasados, sobre todo, los programas y proyectos más emblemáticos, de modo que su gobierno pueda distinguirse de ese “régimen en decadencia”.

Ahora bien, los recortes y la reconfiguración presupuestales se han realizado de manera discrecional y sin criterios claros, ya que la decisión de terminar o continuar programas puede, o no, estar sujeta a encontrar evidencia de corrupción; puede, o no, tratarse de un programa prioritario de acuerdo con los criterios de CONEVAL; puede, o no, someterse a una consulta pública; y puede, o no, depender del desempeño del programa en el logro de sus objetivos. Por estas razones, mi análisis de la información recolectada indica que el factor político fue determinante en la terminación del PCC-MX. Primero, porque el PCC-MX es un programa emblemático de la administración de Peña Nieto, ya que formó parte de una de sus estrategias de política pública más importantes de su gobierno: la Cruzada Nacional contra el Hambre. Segundo, porque la desaparición del programa, además del argumento de corrupción, también parece haber respondido a un criterio más discrecional, pues, si bien el programa mostró indicios de irregularidades, también fue considerado por CONEVAL como prioritario para reducir la pobreza y para garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales (CONEVAL 2019), además de que durante 2018 tuvo varias mejoras en su diseño que no se reflejaron en las últimas dos auditorías de la ASF —como la primera emisión de las ROP—, auditorías que desempeñaron un rol muy importante en su terminación, pues dieron evidencia concluyente sobre desvío de recursos, el argumento que explícitamente dio el gobierno para su terminación.

5.1.2.4. Características específicas del programa

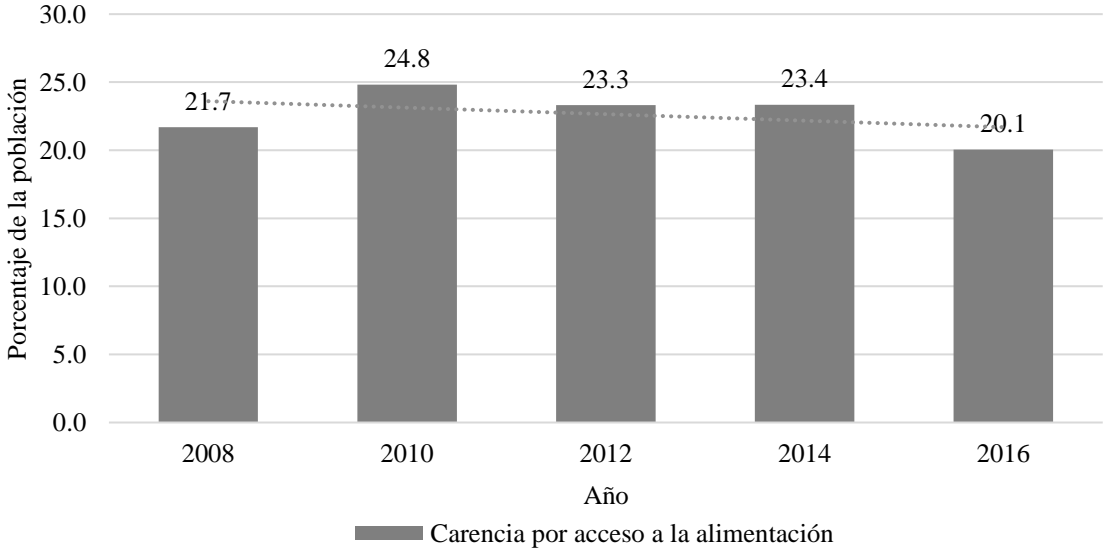
a. Objetivo o razón de ser del programa

El objetivo general del PCC-MX es contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación por medio de la reducción de la inseguridad alimentaria, para lo cual debe cumplir con su objetivo específico que es reducir los niveles de carencia por acceso a la alimentación en la población que habita territorios con alta prevalencia de la carencia y de pobreza (ROPPCC-MX 30/12/2017). En otras palabras, la principal razón del ser del programa es contribuir a reducir la carencia por acceso a la alimentación. La carencia por acceso a la alimentación, por su parte y como señalé en párrafos anteriores, se refiere a la situación en la que las personas experimentan inseguridad alimentaria severa o moderada, que, en conjunto, implica que las personas disminuyan la cantidad de los alimentos que consumen, realicen saltos

de algunas comidas por falta de recursos o, bien, que experimenten hambre sin poder satisfacerla, también por la falta de dinero o recursos (CONEVAL 2018a, 11-12).

En 2016, 20.1% de la población mexicana reportó carencia por acceso a la alimentación y 7.6% se encontró en situación de pobreza extrema (véase la Figura 3) (CONEVAL 2016). Lo anterior significa que 24.6 millones de mexicanos —lo equivalente a las poblaciones de la Ciudad de México y Veracruz juntas— presentaron inseguridad alimentaria moderada o severa y que 9.4 millones —lo equivalente a las poblaciones de Nuevo León y Michoacán juntas—, aún destinando todos sus recursos a la compra de alimentos, no pudieron adquirir los alimentos suficientemente nutritivos para llevar una vida sana (CONEVAL 2016). Al respecto, si bien la prevalencia de la carencia por acceso a la alimentación mantuvo una tendencia a la baja en el periodo 2008-2006 —al igual que la inseguridad alimentaria severa, que pasó de 8.9 a 8.1%—, la carencia solo disminuyó 1.6 puntos porcentuales y, en términos absolutos, aumentó en 0.3 millones de personas (CONEVAL 2016). Esto significa que, en 2016, 20 de cada 100 mexicanos presentaron carencia por acceso a la alimentación y que 8 de esos 20 mexicanos con la carencia se encontraron en situación de inseguridad alimentaria severa (CONEVAL 2016), es decir, que experimentaron hambre y no pudieron satisfacerla por falta de recursos.

Figura 3. Prevalencia de la carencia por acceso a la alimentación a nivel nacional, 2008-2016 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL (2016).

En breve, la reducción de la carencia por acceso a la alimentación es relevante para el gobierno porque casi un cuarto de la población del país presenta inseguridad alimentaria severa y moderada. Además, porque, dada la volatilidad de los precios de los alimentos, el 43.6% de los mexicanos que vive en situación de pobreza (CONEVAL 2016) es altamente vulnerable a empeorar su grado de inseguridad alimentaria, ya que destinan una gran proporción de sus gastos a la compra de alimentos. En este sentido, el acceso insuficiente a alimentos adecuados y nutritivos provoca que las personas experimenten estados de hambre, desnutrición y deterioro en su salud, lo cual, a su vez, impacta negativamente en sus capacidades físicas y cognitivas, poniéndolas en desventaja y reduciendo sus probabilidades de movilidad social. De ahí la relevancia de reducir la carencia por acceso a la alimentación y, por tanto, la legitimidad de la existencia del PCC-MX.

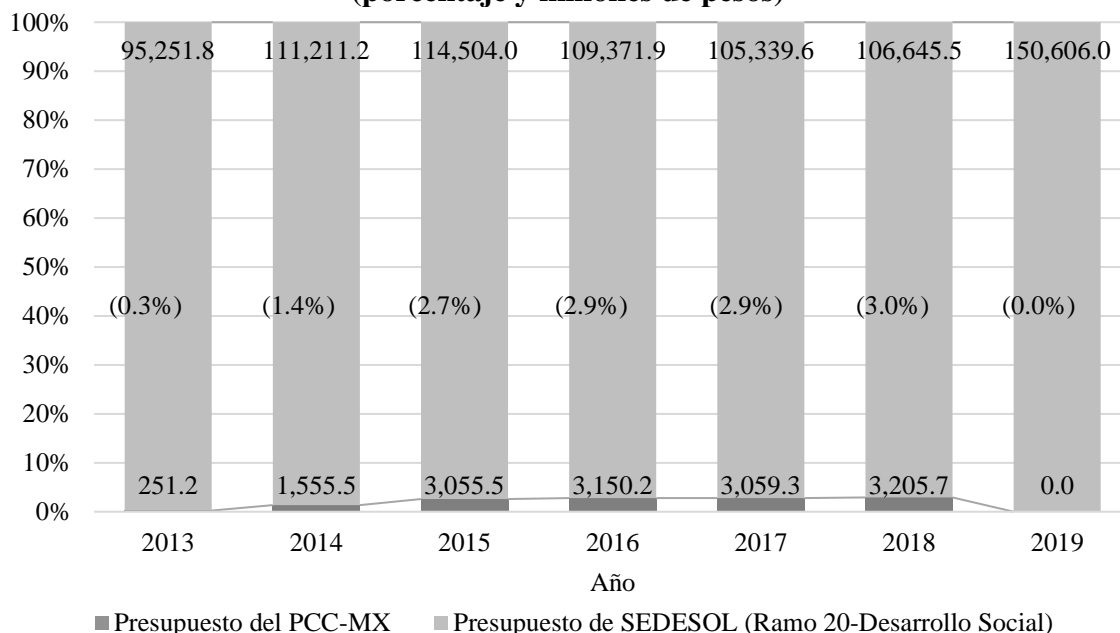
b. Duración

El Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal operó durante 6 años. Inició en Guerrero, en 2013, y concluyó con cobertura nacional en 2018, año en que el gobierno de López Obrador determinó que el programa no continuaría para el ejercicio fiscal 2019. En este sentido, el PCC-MX solamente se implementó durante la administración de EPN y, por tanto, no sobrevivió a una administración distinta de la que lo implementó por primera vez.

c. Visibilidad

Desde su inicio y hasta su último año de operaciones, el PCC-MX cobró cada vez mayor visibilidad en el presupuesto de la SEDESOL (véase la Figura 4). Así, mientras que en 2013 el programa tuvo un presupuesto equivalente a 0.3% del presupuesto programado de la SEDESOL —con 251.2 millones de pesos respecto de un total de 95,251.8 millones de pesos—, para 2018 su presupuesto equivalió a 3.0% del presupuesto de la dependencia —con 3,205.7 millones de pesos respecto de 106,645.5 millones de pesos— (CONEVAL 2015; SHCP 2013; 2018d). Esto se debió a que, en sus seis años de operación, el presupuesto del PCC-MX creció 1,270.0%, mientras que, en ese mismo periodo, el de la SEDESOL lo hizo en 12.0% (CONEVAL 2015; SHCP 2013; 2018d).

Figura 4. Proporción del presupuesto del PCC-MX en el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, 2013-2019 (porcentaje y millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 (SHCP 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018d; 2019a) y de CONEVAL (2015) para el presupuesto del PCC-MX en 2013.

Cabe señalar que el presupuesto del PCC-MX no apareció en el PEF 2013, sin embargo, para 2014 ya apareció y con un presupuesto programado de 1,555.5 millones de pesos, el cual le valió posicionarse, por la envergadura de su presupuesto, como el séptimo programa prioritario de los 16 programas presupuestarios de la SEDESOL en 2014 (SHCP 2014). Al año siguiente, en 2015, el PCC-MX escaló al quinto programa prioritario y en 2016 escaló a la cuarta posición, en donde se mantuvo hasta que el gobierno decidió terminarlo (SHCP 2015; 2016; 2017; 2018d). Así, en 2018 el PCC-MX fue el programa con el cuarto mayor presupuesto de la Secretaría, solo por detrás de PROSPERA, la Pensión para Adultos Mayores y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, en ese orden (SHCP 2018d).

d. Complejidad

Las Reglas de Operación del PCC-MX para el ejercicio fiscal 2018 no contienen aspectos técnicos o científicos altamente especializados que dificulten la comprensión del diseño y la operación del programa. Al respecto, varias de las evaluaciones del programa señalaron deficiencias en el diseño a las cuales atribuyeron la dificultad para medir el desempeño del programa (véase ASF 2018; CONEVAL 2015; SEDESOL 2018a). No obstante, dado que la

dificultad para evaluar el programa radica en deficiencias del diseño y no en la tecnicidad del diseño *per se*, el programa no es complejo en los términos del marco analítico de la investigación.

e. Distribución de los beneficios

El PCC-MX inició en 2013 con 419 comedores comunitarios en el estado de Guerrero,¹⁴ los cuales ofrecieron alimentos a 40 mil comensales (Presidencia de la República EPN 2018, 46). Después, como parte de la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre, el PCC-MX se extendió a otros estados de la República, de manera que, para 2014, el programa ya tenía presencia en 11 entidades federativas, con 7.1 veces más comedores que el año anterior —2,995 comedores— y ofreciendo servicio de alimentación a 288 mil comensales (véase la Tabla 3). No obstante, fue hasta 2017 que el PCC-MX alcanzó cobertura nacional, con 5,496 comedores instalados, los cuales ofrecieron servicio a 523 mil personas en todo el país.

Tabla 3. Beneficiarios del PCC-MX y cobertura geográfica, 2013-2018

Año	Comedores comunitarios ¹	Comensales (miles) ¹	Cobertura geográfica (entidades federativas) ²
2013	419	40	1
2014	2,995	288	11
2015	4,928	473	17
2016	4,939	474	23
2017	5,496	523	32
2018	5,709	606	32

Fuente: Elaboración propia con información del 1/ 6º Informe de Gobierno 2017-2018 (Presidencia de la República EPN 2018, 46) y 2/ los cuartos informes trimestrales de la SEDESOL de 2014 a 2017 y de la Secretaría de Bienestar de 2018 (Bienestar 2019; CONEVAL 2015; SEDESOL 2015a; 2016b; 2017b; 2018c).

Así, el número de beneficiarios directos del programa —los comités comunitarios— creció 13.6 veces entre 2013 y 2018, al pasar de 419 a 5,709 comedores; mientras que el número de beneficiarios indirectos —los usuarios de los comedores— creció 15.2 veces, al pasar de 40,000 a 606,000 comensales. En este sentido, el grupo de beneficiarios tanto directos, como indirectos, creció considerablemente a lo largo de los seis años de operación del programa, aunque el

¹⁴ Algunas fuentes de información refieren a 500 comedores durante el primer año de operación del programa (véase CONEVAL 2015; SEDESOL 2015a), no obstante, para mi análisis considero los datos que reporta el 6º Informe de Gobierno 2017-2018 (Presidencia de la República EPN 2018, 46) porque reporta el número de comedores y de comensales para los 6 años de operación del programa.

cambio más notable fue de 2013 a 2014 (Presidencia de la República EPN 2018, 46). Ahora bien, si consideramos que los comensales beneficiados presentaron carencia por acceso a la alimentación —lo cual no es posible asegurar, ya que el programa nunca recogió información socioeconómica de los usuarios—, el número de comensales solo correspondió al 1.9% del total de personas que reportó carencia por acceso a la alimentación en 2016 en México,¹⁵ por lo que se puede suponer que es un grupo pequeño en comparación con la dimensión del problema a nivel nacional.

f. Base legal.

El PCC-MX nunca contó con una ley que mandatara su continuación ni que garantizara que año con año se le asignaran recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por consiguiente, legalmente, el gobierno federal no estuvo obligado a continuar con el programa. Al respecto, cabe señalar que la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece, en su artículo 20, que el presupuesto federal para gasto social no podrá ser menor, en términos reales, al del año fiscal anterior y que éste deberá incrementar en, al menos, la misma proporción que las proyecciones de crecimiento del producto interno bruto en los CGPE, pero en congruencia con los ingresos que autorice el Congreso al gobierno federal (LGDS 25/06/2018). En este sentido, la LGDS podría asegurar, de manera indirecta, la asignación de presupuesto del PCC-MX. No obstante, en su artículo 18, la LGDS también establece que, si bien los programas de desarrollo social son prioritarios, estos programas pueden sufrir disminuciones en su presupuesto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el PEF, como ocurrió con el Programa de Comedores Comunitarios durante la aprobación del PEF 2019.

5.2. Caso dos: La continuación del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno de la Ciudad de México (PCC-CDMX)

5.2.1. Origen y descripción general del programa

El 12 de enero de 2009, en el marco de la crisis económica mundial de 2006-2008, el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, anunció el *Programa de Austeridad en Apoyo al Ingreso Familiar, la Inversión y el Empleo* (LROPPCC-CDMX 2009 26/01/2009). La

¹⁵ Para el cálculo consideré el número de comensales beneficiados en 2016, ya que las cifras oficiales más recientes de la carencia por acceso a la alimentación corresponden a ese año. Así, consideré 474 mil comensales (Presidencia de la República EPN 2018, 46) y 24.7 millones de personas con carencia (CONEVAL 2016).

finalidad del Programa de Austeridad fue proteger el ingreso familiar y el empleo de los habitantes de la Ciudad de México (LROPPCC-CDMX 2009 26/01/2009), particularmente de las personas en situación de pobreza. Para ello, dicho programa estableció diez líneas de acción y, dentro de éstas, una dirigida a garantizar el derecho a la alimentación (SEDESO 2013). Así, como parte de la estrategia local de política alimentaria ante la crisis, el 26 de enero de 2009 fueron publicadas las primeras reglas de operación (ROP) del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX).

La implementación del PCC-CDMX quedó a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SEDESO) —ahora Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)—¹⁶ y su objetivo fue el de garantizar el derecho ciudadano a la alimentación de las personas preferentemente en zonas con condiciones de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social, y que, por la crisis económica y el deterioro de su poder adquisitivo, se encontraban en condición de vulnerabilidad social (LROPPCC-CDMX 2009 26/01/2009). Para ello, el programa apoyó la instalación de comedores administrados por grupos de la comunidad, los cuales, a cambio de una cuota de recuperación, ofrecerían una ración alimentaria preparada por ellos mismos, a partir de productos no perecederos y equipamiento provistos por la SEDESO, así como de donaciones de alimentos e insumos por parte de la iniciativa privada. De este modo, en su primer año de operaciones, el PCC-CDMX cerró con 141 comedores instalados en las 16 delegaciones de la capital —ahora alcaldías— (SIBISO 2019), estableciéndose como una alternativa para acceder, por un precio módico, a alimentos nutritivos, inocuos y suficientes, lo cual, además de contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la alimentación de las personas, contribuyó a la economía familiar de los beneficiarios y a la construcción de procesos de organización y participación ciudadana.

El PCC-CDMX surgió al mismo tiempo que tuvo lugar la dictaminación, aprobación y promulgación de la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal* (LSANDF), cuya iniciativa se presentó al Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en diciembre de 2008 —antes de la creación del PCC-CDMX— y se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) en septiembre de 2009 (LSANDF 17/09/2009). La

¹⁶ Con el cambio de administración de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, la SEDESO cambió de nombre a SIBISO a partir de 2019.

LSANDF fue considerada pionera en materia alimentaria en México porque se trató de la primera ley sobre seguridad alimentaria en el país, tanto a nivel federal como estatal, así como a nivel subnacional en América Latina (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal [EvalúaDF] 2016, 24; Vivero 2010, 11), además de que fue promulgada con anterioridad a que la CPEUM reconociera el derecho universal a la alimentación en 2011.¹⁷ Dicha ley institucionalizó la política alimentaria de la capital del país y contempló la creación de un *Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional*, cuyo objetivo sería vincular a los sectores público, social y privado en la implementación de acciones que contribuyeran a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población capitalina (LSANDF 17/09/2009).

El *Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México* (SANCDMX) se conformó hasta 2013, en el primer año de gestión del Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera (Acuerdo por el que se ordena la creación del ‘Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México’ que Coordine la Aplicación de Programas y Acciones para Garantizar la Seguridad Alimentaria de la Población [ASSANCDMX] 17/10/2013) y quedó integrado por ocho programas dirigidos a garantizar el derecho a la alimentación. Entre estos programas estuvieron, además del PCC-CDMX, la *Pensión Alimentaria a Adultos Mayores* de 68 años residentes en la Distrito Federal, los programas de comedores públicos gratuitos y populares, el *Programa de Madres Solas Residentes en el Distrito Federal* y el recién creado programa *Aliméntate*. Así, con la integración del SANCDMX, el gobierno capitalino dio continuidad a la estrategia de política alimentaria que había iniciado la administración pasada y concluyó con el proyecto de conjuntar esfuerzos para coordinar los programas de política alimentaria, como lo había establecido la LSANDF. Lo anterior, dentro de la visión del nuevo gobierno de transformar a la Ciudad de México en la “Capital Social” del país (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal [PGDDF] 2013-2018 11/09/2013).

¹⁷ En 2011 se reformó el artículo cuarto constitucional para reconociera el derecho universal a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4º recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 13/10/2011).

El PCC-CDMX quedó alineado con el primer eje del *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018* de la nueva administración, el de “equidad e inclusión social para el desarrollo humano”, y, particularmente, con tres de las problemáticas o áreas de oportunidad que identificó: 1) la exclusión, maltrato y discriminación; 2) las insuficientes oportunidades de ocupación y empleo en condiciones de equidad; y 3) la inseguridad alimentaria y la desnutrición (PGDDF 2013-2018 11/09/201; ROPCC-CDMX 31/01/2018). Ahora bien, de estas tres áreas, el programa se vinculó más directamente con la tercera, ya que el PGDDF 2013-2018 estableció como uno de sus objetivos “[c]onsolidar una estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos saludables a bajo costo en las unidades territoriales con índices de marginación medio, alto y muy alto” y, como meta, “[m]antener en funcionamiento los comedores comunitarios, públicos y populares ya instalados y aumentar su número [en dichas unidades territoriales]” (PGDDF 2013-2018 11/09/2013).

En línea con el PGDDF, durante el periodo de gobierno 2013-2018, el gobierno capitalino emprendió acciones que contribuyeron a consolidar la política alimentaria local. Así, por ejemplo, en 2015, el gobierno de la Ciudad de México se adhirió al *Pacto de Milán de Política Urbana Alimentaria* junto con otras 100 ciudades del mundo (Milan Urban Food Policy Pact. s.f.a). Con este pacto el gobierno capitalino se comprometió, entre otras acciones, a trabajar en sistemas alimentarios sostenibles e inclusivos, así como a involucrar a todos los sectores del sistema alimentario en el desarrollo y actuación de políticas y programas alimentarios (Pacto de Milán de política urbana alimentaria 2015). De hecho, en el marco de este pacto, en 2016, el PCC-CDMX fue reconocido como una práctica desafiante de su entorno adverso y con un impacto social, ambiental y económico (Milan Urban Food Policy Pact. s.f.b.) y, a su vez, el premio contribuyó a que el programa se difundiera internacionalmente y se convirtiera en referente internacional de buenas prácticas en materia alimentaria (FAO 2017; SEDES0 2017a, 21; 2018a, 45).

Ahora bien, desde que el PCC-CDMX inició en 2009, este ha sufrido diversos ajustes tanto en su diseño como en su mecánica operativa. El espacio aquí es limitado para dar cuenta de todos los ajustes y no es el objeto de estudio de mi trabajo de investigación, sin embargo, cabe señalar algunos. Así, por ejemplo, el programa inició sin una población objetivo definida (LROPCC-CDMX 2009 26/01/2009) y pasó a tener una definida, en 2018, como “aquella que

habita preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, y a las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México” (ROPPCC-CDMX 2018 31/01/2018). Asimismo, en su etapa temprana, el programa no contempló apoyos monetarios a los comités administrativos, sólo subsidios en especie; no obstante, en sus últimas ediciones el programa ya consideró un apoyo económico anual (LROPPCC-CDMX 2009 26/01/2009; ROPPCC-CDMX 2018 31/01/2018).

Así, de acuerdo con las ROP 2018¹⁸ del programa y expresado de manera sucinta (ROPPCC-CDMX 2018 31/01/2018),¹⁹ el PCC-CDMX consiste en apoyos para la instalación y operación de comedores comunitarios en unidades territoriales con media, alta y muy alta marginación, así como con condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad en la Ciudad de México. Lo anterior, por medio del otorgamiento de subsidios a los comités de administración encargados de la operación de los comedores (beneficiarios directos) y a sus usuarios o comensales (beneficiarios indirectos). Los primeros reciben un subsidio en especie para 1) el equipamiento inicial del comedor por única vez, 2) el reequipamiento y sustitución del equipo de forma extraordinaria, y 3) el abasto de alimentos no perecederos para la preparación de la comida de forma catorcenal. Asimismo, reciben un apoyo monetario anual para realizar mejoras al comedor, el cual está sujeto al cabal cumplimiento de las ROP por parte del Comité de Administración del comedor, así como donaciones de alimentos e insumos por parte de la iniciativa privada. Mientras que, por su parte, los comensales reciben un subsidio alimentario al únicamente tener que cubrir una cuota de recuperación de 10 pesos por ración alimentaria.

Ahora bien, para la instalación de un comedor, una organización social, civil o un grupo de vecinos interesado —que cuente con un espacio físico para la instalación del comedor o que haya gestionado uno ante las autoridades— presenta la solicitud de instalación ante la SEDESOL, para lo cual, primero debe conformar un Comité de Administración. La SEDESOL revisa la solicitud y, en caso de autorizarla, firma un convenio de colaboración y un contrato de comodato con el Comité de Administración del comedor. De este modo, la SEDESOL queda como

¹⁸ Utilizo las ROP 2018 para mi análisis porque fueron las últimas ROP en las que ambos programas, el PCC-CDMX y el PCC-MX, estuvieron vigentes.

¹⁹ Para mayor detalle sobre las características del PCC-CDMX, consultar el Anexo 3.

responsable de equipar y garantizar el abasto de los alimentos no perecederos para la elaboración de, al menos, 100 raciones diarias, para lo cual, suscribe un contrato con un proveedor que abastecerá directamente a los comedores. Asimismo, la SEDESO es responsable del control, seguimiento y supervisión el adecuado funcionamiento de los comedores, así como de brindar capacitación para la instalación y operación de los comedores. Por su parte, el Comité es responsable de la preparación de los alimentos, del cobro, registro, control y administración de la cuota de recuperación, así como de presentar los reportes mensuales con el registro de los usuarios, el uso de los insumos entregados y la cantidad de raciones alimentaria servidas.

5.2.2. La continuación del programa

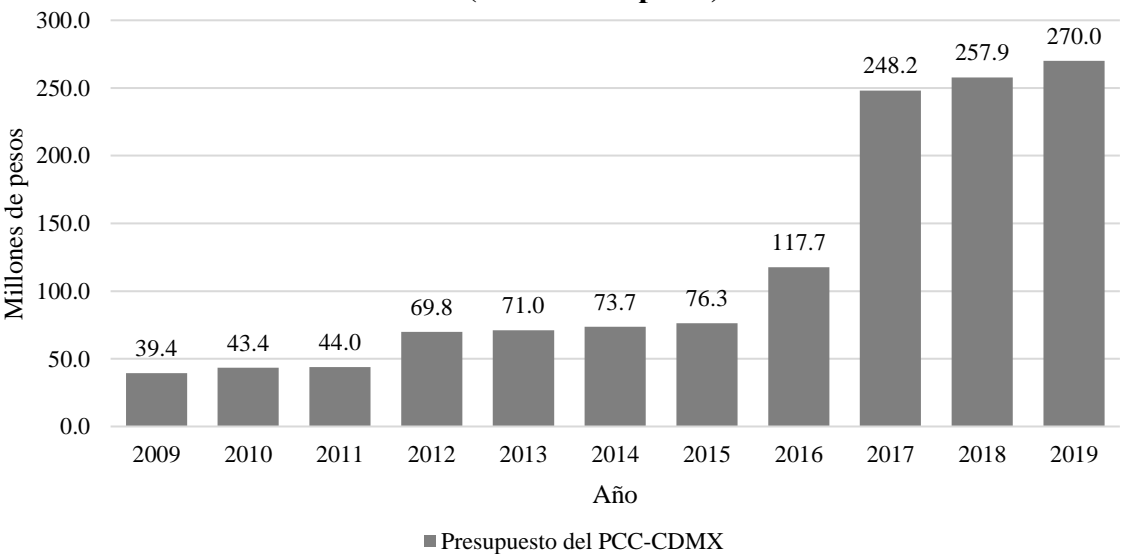
El 18 de diciembre de 2018, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, a través de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, presentó ante el Congreso local el Paquete Económico de su primer año de administración para su discusión, modificación y aprobación. El *Paquete Económico 2019* estuvo integrado por el *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México* (PPECDMX), la *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Ciudad de México* (ILICDMX), la *Iniciativa de decreto del Código Fiscal de la Ciudad de México* y el informe de *Desempeño Económico de la Ciudad de México 2018 y Perspectivas 2019*. Ahora bien, de estos cuatro, el PPECDMX es el documento que presenta la estimación y distribución del gasto público para el ejercicio fiscal entrante y, por tanto, expresa las prioridades de gasto del Ejecutivo local, entre ellas, la continuación o terminación de programas públicos y de las estrategias del gobierno local.

En este sentido, el PPECDMX 2019 consideró la asignación de recursos para el Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, así como un incremento en su presupuesto de 0.8% con respecto de 2018 (Gobierno de la Ciudad de México [GCDMX] 2018a; SIBISO 2019). Al respecto, aun si faltaba la aprobación por parte del Congreso local, el proyecto de presupuesto anunció la decisión de la Jefatura de Gobierno por continuar el PCC-CDMX en 2019. Así, después de que se debatiera en el pleno y se hicieran algunas modificaciones con respecto de su proyecto original, el 29 de diciembre de 2018, 3 días antes de que se venciera el plazo máximo para su aprobación, los diputados aprobaron el *Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México* (PECMDX) para el ejercicio fiscal 2019 (Hernández 2018).

El PECDMX 2019 fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (GOCDMX) el 31 de diciembre de 2019 y estableció como estrategia de la SIBISO ampliar la cobertura de los programas sociales alimentarios (PECDMX 2019 31/12/2018, 65). Con ello, además de la publicación de las reglas de operación del PCC-CDMX en enero de 2019, la continuación del programa quedó formalizada. Al respecto, las ROP 2019 establecieron un presupuesto de 270.0 millones de pesos para el programa durante el ejercicio fiscal 2019, esto es 3.8% superior a los 260.0 millones propuestos en el PPECDMX 2019 y 4.7% superior a los 257.9 millones asignados al programa en 2018 (GCDMX 2018a; SIBISO 2019; ROPCC-CDMX 31/01/2018).

Ahora bien, la asignación de recursos al PCC-CDMX implicó la permanencia de un programa que, desde su creación, ha mostrado una tendencia al alza en su presupuesto (véase la Figura 5), el cual ha crecido 6.1 veces —al pasar de 39.4 millones de pesos en 2009 a 270.0 millones en 2019—, y que ha aumentado su cobertura en la capital, al pasar de 141 comedores a 487 (SIBISO 2019). Asimismo, la continuación del programa garantizó recursos para la operación de 487 comedores comunitarios y comités comunitarios (SIBISO 2019) y, por tanto, el que estos continuaran ofreciendo servicio de alimentación a bajo costo a un promedio diario de 65,500 comensales (SEDES0 2018a, 45).

Figura 5. Presupuesto anual programado del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, PCC-CDMX, 2009-2019 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información de la respuesta a solicitud de información en el Oficio SIBISO/SUT/0835/2019 (SIBISO 2019).

Al respecto, durante los primeros meses de 2019 comenzaron a haber pronunciamientos en contra de la terminación del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal. Estos, a su vez, detonaron cuestionamientos sobre la posible terminación del programa homólogo en la Ciudad de México. No obstante, en marzo de 2019, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, públicamente anunció que, a pesar de algunas irregularidades encontradas en el programa, los comedores comunitarios de la Ciudad de México se mantenían (Suárez 2019). En este sentido, ¿qué motivó la decisión de continuar con el PCC-CDMX? En los siguientes apartados analizo la continuación del programa subnacional a la luz de los cuatro factores que incluye el modelo analítico de terminación propuesto.

5.2.2.1. Factores financieros

En diciembre de 2018, la administración entrante de Claudia Sheinbaum presentó su Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2019. El Paquete retomó las proyecciones de los *Criterios Generales de Política Económica* del Paquete Económico 2019 del Gobierno Federal (SHCP 2018b), por lo que, para la estimación de las finanzas públicas, la nueva administración partió de un desempeño económico nacional moderado, propiciado por políticas monetarias más restrictivas, así como crecientes barreras y tensiones comerciales a nivel global, además de una mayor incertidumbre de los mercados financieros mundiales (GCDMX 2018a, 8; 2018b, 14). Ahora bien, con respecto del panorama económico de la Ciudad de México, la proyección de las finanzas públicas para 2019 también consideró un escenario prudente. Lo anterior respondió a que, si bien los principales indicadores macroeconómicos de la capital mostraron un buen desempeño en 2018, ese año la ciudad desaceleró su ritmo de crecimiento y, además, su población experimentó una transición preocupante del empleo permanente al empleo eventual, lo cual, a su vez, podría responder a una desaceleración de los sectores primario y secundario (GCDMX 2018a).

Además de los pronósticos económicos global, nacional y local, de acuerdo el documento del PPECMDX, el gobierno de Sheinbaum se basó en cinco principios orientadores y doce ejes rectores para la estimación del gasto público (GCDMX 2018a, 2). Por un lado, los cinco principios orientadores fueron la innovación, la sustentabilidad, la igualdad, la honestidad y el gobierno abierto, mientras que entre los ejes rectores del presupuesto se encontraron la

austeridad republicana con cero tolerancia a la corrupción, el desarrollo económico sustentable y el fortalecimiento y ampliación de los derechos sociales para promover la igualdad y la inclusión, entre otros. Ahora bien, con respecto de la austeridad y la honestidad, la nueva administración señaló que con su gobierno iniciaba la reconstrucción de la confianza de la sociedad con base en el uso austero y eficaz de los recursos públicos (GCDMX 2018a).

En este sentido, dentro de las medidas de austeridad republicana, la reconfiguración del presupuesto consideró una revisión de los servicios personales en las dependencias locales con el objetivo de “hacerlas menos onerosas y más eficientes y efectivas” (GCDMX 2018a, 50). Esta reingeniería de la administración pública contempló la eliminación de gastos médicos mayores y la reducción de plazas de alto nivel (Sheinbaum Pardo 2018, 11). Asimismo, la austeridad implicó una reducción a lo “estrictamente necesario” de gastos en conceptos tales como alimentación, fotocopiado, energía eléctrica, combustible, estudios e investigaciones, viáticos y publicidad (GCDMX 2018a, 146-148; 2018c, 14-15). De este modo, los ahorros obtenidos de la aplicación de las medidas de austeridad y el uso eficiente de los recursos públicos se redireccionarían a programas sociales y a proyectos de inversión considerados como prioritarios para la nueva administración (GCDMX 2018a, 32).

Al respecto, cabe señalar que, prácticamente en paralelo a la aprobación del Paquete Económico 2019, el Congreso local aprobó la *Ley Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México* (LATPECDMX). El objetivo de esta ley fue regular y normar el ciclo presupuestario y el uso austero, eficaz y eficiente de los recursos públicos con respecto de la adquisición de bienes y servicios, la contratación de servicios y el ejercicio de ingresos públicos excedentes, entre otras acciones gubernamentales (LATPECDMX 31/12/2018). Asimismo, dicha ley sentó la bases para los tabuladores de las remuneraciones de los servidores públicos locales, dentro de las cuales estableció que el tope salarial en la administración pública local equivaldría al monto de la remuneración del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

En este contexto, la administración de Claudia Sheinbaum proyectó egresos e ingresos públicos en el PPECDMX 2019 y la ILICDMX 2019, respectivamente, por 234,264.9 millones de pesos (GCDMX 2018a; 2018b). Esto representó un incremento nominal de 9.7% con respecto de los ingresos y egresos propuestos para el ejercicio fiscal anterior, así como un incremento de

3.2% con respecto de los ingresos y egresos aprobados en 2018 (véase la Tabla 4) (GCDMX 2018a; 2018b; LICDMX 2018 31/12/2017; PECDMX 2018 31/12/2017; Unidad de Estudios y Finanzas Públicas [UEFP] 2017). Asimismo, la proyección de las finanzas públicas no consideró un déficit presupuestario. Ahora bien, cabe señalar que los montos aprobados por el Congreso de la Ciudad de México fueron los mismos que propuso el Ejecutivo local en lo general, por consiguiente, tanto los ingresos como los egresos aprobados para el ejercicio fiscal 2019 son 3.2% mayores a los aprobados para el ejercicio fiscal anterior (LICDMX 2018 31/12/2017; LICDMX 2019 31/12/2018; PECDMX 2018 31/12/2017; PECDMX 2019 31/12/2018).

Tabla 4. Proyección de ingresos y egresos de la Ciudad de México, 2018-2019 (millones de pesos)

Año	Estimación de ingresos		Estimación de egresos		Déficit presupuestario (1)-(2)
	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Ciudad de México (ILICDMX) ¹	Ley de Ingresos de la Ciudad de México (LICDMX) ² (1)	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México (PPECDMX) ³	Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México (PECDMX) ⁴ (2)	
2018	213,264.9	226,851.9	213,264.9	226,851.9	0.0
2019	234,016.3	234,016.3	234,016.3	234,016.3	0.0

Fuente: Elaboración propia con información del 1/ documento Análisis del Paquete Económico 2018 (UEFP 2017) y la ILICDMX 2019 (GCDMX 2018b); de 2/ la LICDMX 2018 y 2019 (LICDMX 2018 31/12/2017; LICDMX 2019 31/12/2018); del 3/ Análisis del Paquete Económico (UEFP 2017) y el PPECDMX 2019 (GCDMX 2018a); y del 4/ PECDMX 2018 y 2019 (PECDMX 2018 31/12/2017; PECDMX 2019 31/12/2018).

En suma, cuando los gobiernos enfrentan restricciones presupuestales impuestas por factores económicos, como el débil crecimiento económico proyectado para el país y para la Ciudad de México, así como la creciente volatilidad e incertidumbre de los mercados financieros globales, los gobiernos tienden a recortar el gasto público y a implementar medidas de austeridad, particularmente cuando vislumbran una reducción de los ingresos públicos o la presencia de un déficit presupuestario. Al respecto, aún si la nueva administración de la Ciudad de México consideró un contexto económico conservador para la estimación del gasto y de los ingresos públicos y, además, implementó medidas de austeridad para ahorrar recursos, estos parecen no haber ejercido la suficiente presión fiscal como para haber motivado el recorte o la supresión de programas públicos y, por tanto, motivar la terminación del PCC-CDMX. Esto pudo deberse, por un lado, a la creación de expectativas positivas con respecto de los ingresos

presupuestarios, esto con base en que en el último sexenio los ingresos presupuestarios locales crecieron a una tasa real anual de 4.2% (GCDMX 2018b, 14) y a que en 2017 los ingresos recaudados fueron 19.0% superiores a lo programados en la LICDMX 2018 (Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México 2018, 4).

Asimismo, y más importantemente, también pudo deberse a que, al tratarse de un programa enfocado a garantizar el derecho social a la alimentación y a que la protección de los derechos sociales es una de las prioridades del nuevo gobierno, el PCC-CDMX fue considerado como un programa prioritario por la administración de Sheinbaum. Al respecto, en el PECCDMX, el PCC-CDMX fue considerado como uno de los programas con enfoque social prioritarios del PECDMX 2019 y, también, fue incluido en una de las clasificaciones funcionales prioritarias del presupuesto, la de protección social, en donde se incluyen los programas alimentarios (GCDMX 2018a). En este sentido, sobre la prioridad de la política social en el PECDMX 2019, vale la pena señalar que, en 2019, el presupuesto para desarrollo social fue 15.5% superior al de 2018 y que, mientras que en 2018 representó 40.7% del total del presupuesto, en 2019 representó al 45.6% (PECDMX 2018 31/12/2017; PECDMX 2019 31/12/2018).

5.2.2.2. Factores de eficiencia gubernamental

El Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México cuenta con varias evaluaciones a lo largo de sus 10 años de operación. Algunas de éstas como parte de una evaluación individual del programa (véase SEDESO 2013; 2015; 2017b) y otras como parte de la evaluación de un tipo de política particular, ya sea de política social (véase ALDF 2011; EvalúaDF 2014) o de política alimentaria (EvalúaCDMX 2016b). Además, la mayoría de las evaluaciones ha sido de tipo integral, es decir, ha evaluado más de un aspecto del programa, particularmente su diseño, sus procesos y sus resultados, estos últimos medidos en términos de los comedores instalados, el número de raciones alimentarias servidas y el grado de satisfacción de los usuarios con el programa. En este sentido, los resultados de las evaluaciones han sido satisfactorios en términos generales.²⁰

²⁰ Para mayor detalle sobre los resultados de las evaluaciones del PCC-CDMX, consultar el Anexo 5.

Así, por ejemplo, en cuanto a su diseño, la mayoría de las evaluaciones encontraron que la operación del programa en la práctica es congruente con su diseño (ALDF 2011; EvalúaDF 2014; SEDES0 2013; 2015; 2016; 2017b). Al respecto, la ALDF evaluó al PCC-CDMX como segundo mejor programa de asistencia social dentro de un grupo de nueve programas, calificando la congruencia del diseño PCC-CDMX con 95.0/100.0 (ALDF 2011). Asimismo, la evaluación señaló que, por su diseño, el programa podría ser detonador de procesos de integración y de solidaridad ante crisis económicas, razón por la cual también obtuvo una calificación de 100.0/100.0 en participación ciudadana (ALDF 2011). Ahora bien, con respecto del diseño, también otras evaluaciones señalaron que el programa es consistente en su diseño, es decir, que tiene una argumentación lógica que demuestra que la intervención pública es adecuada para la atención del problema público que busca atender (EvalúaDF 2014; SEDES0 2015). Asimismo, con respecto de la operación del programa, UNA gran parte de las evaluaciones señaló que el PCC-CDMX hace un manejo transparente de los recursos (SEDES0 2013) y que, además, el abasto de los insumos ocurre en tiempo y forma, contribuyendo a la operación adecuada de los comedores (SEDES0 2015; 2016; 2017b; 2018b).

Ahora bien, las evaluaciones también encontraron que los usuarios están satisfechos con el programa y que el PCC-CDMX tiene alta aceptación y reconocimiento social por parte de los beneficiarios (SEDES0 2013). Al respecto, las encuestas revelaron que la mayoría de los usuarios está satisfecha con el servicio y con la atención del comedor (ALDF 2011; Evalúa 2016b; SEDES0 2013) y que consideran que los alimentos que les sirven son excelentes o de buena calidad (ALDF 2011; SEDES0 2013; 2017b; 2018b). Asimismo, las encuestas revelaron que la mayoría de los beneficiarios considera que el comedor contribuye a su economía (SEDES0 2013; SEDES0 2015) y, también, que la mayoría gastaría más dinero y comería menos si no acudiera al comedor (ALDF 2011).

Dentro de los aspectos negativos que identificaron las evaluaciones destaca la dificultad para medir el desempeño del PCC-CDMX. Al respecto, por un lado, algunas evaluaciones señalaron que la población objetivo del programa no aparece en las reglas de operación y que, además, no es cuantificable ni localizable en un territorio, por lo que no es posible determinar el impacto del programa (EvalúaCDMX 2016a; SEDES0 2016; 2018b). Esto es porque los comedores comunitarios atienden a personas que viven, residen y transitan en la Ciudad de

México, una población difícil de cuantificar y localizar. En este sentido, una de las evaluaciones del programa calificó la “evaluabilidad” del PCC-CDMX con 47.6/100.0, aun si en términos generales el resultado de dicha evaluación fue satisfactoria, al calificar el programa con 77.6/100.0 (EvalúaDF 2014). Por otro lado, algunas evaluaciones señalaron que no existe congruencia entre los objetivos del programa y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), situación que complica la medición y seguimiento de la consecución de los objetivos del programa a través de los indicadores establecidos (ALDF 2011; EvalúaCDMX 2016a; EvalúaDF 2014; SEDESO 2015). En este sentido, una evaluación valoró “la evaluación y el seguimiento de metas del programa” con 66.7/100.0, justamente porque la vinculación entre los indicadores y los objetivos no fue clara y porque los indicadores no son suficientes para medir los efectos directos del programa (EvalúaDF 2014).

El programa no cuenta con una evaluación de impacto, su desempeño está determinado en función de la capacidad instalada y el número de raciones entregadas, así como del grado de satisfacción de los usuarios, no así del impacto directo de los comedores en el estado de seguridad alimentaria y nutricional de las personas. Así, por ejemplo, de acuerdo con su última evaluación, en 2017, el PCC-CDMX cumplió con sus objetivos porque entregó 41.27% más raciones e instaló 101.65% más comedores que en 2016, además de que los usuarios se manifestaron satisfechos con el programa (SEDESO 2018b). En este sentido, si bien no existe una evaluación de impacto del programa, el PCC-CDMX tiene un desempeño satisfactorio en los términos de las evaluaciones que se han llevado a cabo y de los indicadores de su MIR, por consiguiente, es posible afirmar que el PCC-CDMX tiene un buen desempeño.

Ahora bien, aunado a los resultados satisfactorios de la evaluaciones, están los premios internacionales que ha recibido el PCC-CDMX y que han contribuido a difundir la percepción de que se trata de un programa exitoso para la reducción de la inseguridad alimentaria y garantizar el derecho efectivo a la alimentación. En este sentido, en 2016, en el marco del Pacto de Milán, el PCC-CDMX recibió el premio de “Entorno Desafiante” al ser considerado una práctica innovadora, inclusiva, desafiante de su entorno adverso y con un impacto social, ambiental y económico (Milan Urban Food Policy Pact. s.f.b.; 2016). Este premio contribuyó a que el PCC-CDMX se convirtiera en referente internacional de buenas prácticas en materia alimentaria porque el premio de € 15,000 que obtuvo fue utilizado para que el Gobierno de la

Ciudad de México compartiera su práctica de éxito con otra ciudad adherida al pacto, en este caso, Tegucigalpa, Honduras (FAO 2017; Milan Urban Food Policy Pact. s.f.b.). Asimismo, el PCC-CDMX participó en la edición 2017 de los *Premios Latinoamérica Verde* junto con otros 2,407 proyectos de 679 ciudades y 36 países del mundo (Premios Latinoamérica Verde, s.f.). El objetivo de esta competencia es exhibir las mejores iniciativas regionales en materia social y ambiental alineadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y tiene diversas categorías, entre las que se encuentran desarrollo humano, gestión urbana y finanzas sostenibles, entre otras (Premios Latinoamérica Verde, s.f.). Al respecto, el PCC-MX participó en la categoría desarrollo humano, en la que quedó en la posición 13^a de 146 y en la posición 40^a de 500 en el ranking general de la premiación (Premios Latinoamérica Verde, 2017).

En suma, el PCC-MX es considerado un programa exitoso y con un buen desempeño no solo a nivel local o nacional, sino a nivel internacional. Asimismo, ha servido de modelo de mejores prácticas en materia alimentaria para gobiernos de otras ciudades y para el propio gobierno federal en México (SEDES0 2018a). En este sentido, dado que el PCC-MX ha mostrado ser eficiente y eficaz en el logro de sus objetivos, además de que ha recibido mucho impulso por parte de organismos internacionales como la Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura (véase FAO 2018), el programa es menos vulnerable a ser sujeto de terminación. Por ello, la percepción positiva del programa en cuanto a su desempeño y a su éxito, pudo haber influido en la decisión de la nueva administración, no solo de continuar con el programa, sino de aumentar su presupuesto.

5.2.2.3. Factores políticos

El 1° de julio de 2018, Claudia Sheinbaum Pardo ganó las elecciones locales a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México con 47.1% de los votos por la coalición *Juntos haremos historia*, la cual estuvo formada por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) (Instituto Electoral de la Ciudad de México [IECM] 2018). El triunfo de Sheinbaum también significó alternancia política —la primera en la historia de la Ciudad de México desde 1997, año en que los capitalinos eligieron por primera vez a su Jefe de Gobierno—, ya que Miguel Ángel Mancera,

su predecesor,²¹ llegó a la Jefatura de Gobierno como candidato de la coalición *Movimiento Progresista*, la cual estuvo integrada por el Partido Revolucionario Democrático (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC). Además, el 1º de julio también se llevaron a cabo elecciones federales y de diputaciones locales, en las que la coalición *Juntos haremos historia* obtuvo la Presidencia de la República y la mayoría en los congresos federal y de la Ciudad de México, provocando alineación política no solo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en ambos niveles de gobierno, sino entre el Gobierno Federal y el Gobierno de la Ciudad de México para el periodo 2019-2024.

La alineación política y, por tanto, ideológica entre la nueva administración del gobierno capitalino y la del gobierno federal se hizo evidente desde el primer día de gobierno de Claudia Sheinbaum. Seis meses después de las elecciones, el 5 de diciembre de 2018, Sheinbaum tomó protesta como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México. En su discurso frente al Congreso, la nueva Jefa de Gobierno hizo referencia al periodo en que AMLO fue Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y señaló, entre otras cosas, que durante este periodo la capital había experimentado un renacimiento de los derechos “a partir de una nueva fórmula: acabar con la corrupción y los privilegios de altos funcionarios”, pero que en los últimos años había habido un retroceso, pues se había establecido en la capital un modelo de desarrollo urbano desigual que privilegió el interés clientelar y de algunos grupos por encima del interés público y de los derechos sociales, provocando el descuido de los servicios públicos y el regreso de la corrupción y la inseguridad a la Ciudad de México (Jefatura de Gobierno 2018a). Por ello, argumentó Sheinbaum, una de las primeras decisiones de su gobierno sería acabar con los abusos y los privilegios, así como restaurar la austeridad republicana, de modo que con su gobierno anunció el inicio de “una etapa de honestidad y de erradicación de la corrupción y los privilegios de los altos funcionarios públicos” (Jefatura de Gobierno 2018a). Así, la retórica de Sheinbaum se alinea con la de AMLO, una retórica que vaticina el inicio de una nueva etapa en la que la honestidad, la austeridad republicana y el combate a la corrupción se convierten en los ejes que

²¹ Miguel Ángel Mancera no terminó su mandato como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México porque pidió licencia definitiva para contender por una senaduría en las elecciones federales de 2018. Por esta razón, José Ramón Amieva concluyó el periodo de gobierno. No obstante, en mi análisis considero a Mancera como el predecesor de Sheinbaum porque llegó al cargo por elección popular, no así José Ramón Amieva.

guiarán el actuar del gobierno para así terminar con los privilegios de unos cuantos en beneficio de la población más vulnerable y marginada por las administraciones pasadas.

Esta alineación también quedó reflejada en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México (PPECDMX) para el ejercicio fiscal 2019, el cual, además de establecer entre las prioridades del gobierno capitalino la ampliación y fortalecimiento de los derechos sociales, la seguridad ciudadana, la garantía del derecho al agua y la austeridad republicana y la cero tolerancia a la corrupción (GOCDMX 2018a), también hizo explícito que éste “establecerá medidas alineadas al trabajo del poder Ejecutivo Federal con el objetivo de llevar a cabo los ajustes pertinentes para propiciar las condiciones que generen un crecimiento económico sostenible en la Ciudad de México” (GCDMX 2018a, 8). De este modo la nueva administración del gobierno capitalino manifestó que sus acciones estarían alineadas con los intereses y prioridades del gobierno federal. Así, una de las primeras acciones alineadas fue la decisión de desaparecer durante el primer semestre de 2019 algunos de los programas emblemáticos del gobierno de la Ciudad de México para que estos fueran absorbidos por el Gobierno Federal, a saber, la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, los *Apoyos para Personas con Discapacidad* y los *Estímulos para la Continuación de la Preparatoria “PREPA SÍ”* (GCDMX 2018d).²²

Ahora bien, el cambio de administración y la alternancia política en el Poder Ejecutivo local, del PRD a MORENA —considerando que son los partidos con mayor fuerza política dentro de sus respectivas coaliciones—, implicaron un reordenamiento de las prioridades del gobierno en respuesta a un cambio en la ideología y de los intereses que persigue la nueva administración. No obstante, el cambio no fue tan drástico como ocurrió a nivel federal porque ambas coaliciones, la entrante y la saliente, son de izquierda, aunque la primera con tintes populistas, a diferencia de la segunda. Además, los partidos más grandes dentro de las coaliciones, PRD y MORENA, están conectados por su capital político. Al respecto, ni MORENA ni su líder fundador, Andrés Manuel López Obrador, se han pronunciado tan oprobiosamente del PRD como lo han hecho del PRI o del PAN, a los cuales se han referido como “la mafia del poder”. Lo anterior, puede deberse a que la historia de MORENA está

²² El presupuesto aprobado para los tres programas fue reducido sustancialmente para 2019 porque se consideró que durante el primer semestre de 2019 pasarían a ser administrados por el gobierno federal. Así, el presupuesto aprobado para la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores pasó de 7,586.5 millones de pesos en 2018 a 2,007.5 millones en 2019, el de Apoyos a Personas con Discapacidad pasó de 860.0 millones a 402.5 millones y el de PREPA SÍ de 1,412.6 millones a 636.8 millones de pesos (SAF 2019a; 2019b).

vinculada con la del PRD, ya que AMLO también presidió el PRD —de 1996 a 1999— y también fue candidato presidencial en dos ocasiones por ese partido —en 2006 y 2012—, además de que, con su salida del PRD, muchos de sus simpatizantes lo siguieron a MORENA. Así, entre los seguidores de AMLO que se unieron a MORENA se encuentran Marcelo Ebrard —Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el periodo que surgió el PCC-CDMX y actual Secretario de Relaciones Exteriores de México— y Martí Batres —Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal en el periodo que surgió el PCC-CDMX y actual senador por MORENA—, así como la propia Claudia Sheinbaum.

Al respecto, a pesar de la alternancia política y el cambio de prioridades inherente a un cambio de administración, el hecho de que precursores del PCC-CDMX ahora se encuentren en las filas de MORENA —como Batres o Ebrard— pudo haber sido un elemento a favor de la continuación del Programa de Comedores Comunitarios en la capital. Aunque, por otro lado, el PCC-CDMX recibió mayor impulso durante la administración de Miguel Ángel Mancera, quien continúa en las filas del PRD, a pesar de haber dejado la Jefatura de Gobierno para contender por el Senado por la vía plurinominal por el PAN,²³ por lo que el programa podría relacionarse más con Mancera y no necesariamente con sus precursores. Al respecto, durante el mandato de Mancera, el PCC-CDMX tuvo su mayor expansión presupuestal y de capacidad instalada en sus diez años de operación (véase la Figura 5 y la Tabla 5), asimismo, el programa se elevó a rango de ley con la promulgación de la *Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México* (LSC) y, también, recibió reconocimiento internacional. Debido a lo anterior, aunado a que el gobierno federal decidió terminar su PCC por considerarlo un programa “electorero” que daba pie a la corrupción (Sitio Oficial de AMLO 2019), el gobierno de Sheinbaum también pudo haber considerado terminar con el PCC-CDMX al, por un lado, asociar intereses clientelares con el fuerte impulso que la administración de Mancera le dio al programa y, por otro, al actuar de manera alineada con el gobierno federal, quien terminó con su PCC. No obstante, la nueva administración decidió continuar con el programa. Esto a pesar de que Sheinbaum señaló que varios comedores comunitarios operaban con irregularidad (Suárez 2019) y que, si bien muchos

²³ Mancera contendió por la vía plurinominal por el PAN al Senado en 2018 y así obtuvo la senaduría, no obstante, ya como senador fue nombrado Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD.

comedores eran exitosos y necesarios, otros comedores se habían instalado solamente para repartir recursos (Roa 2019).

En este sentido, si bien la Jefa de Gobierno señaló irregularidades en la operación del PCC-CDMX y éste representa uno de los argumentos que podrían justificar la terminación del programa según la retórica de la nueva administración, particularmente en relación con la austeridad, el combate a la corrupción y la liquidación de los programas clientelares, parece que esto no fue elemento suficiente para incidir en la decisión de terminar con el programa. Esto puede deberse a diversas razones. Por un lado, a que la recientemente aprobada Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México (LATPECDMX), en su artículo cuarto, señala que no se podrá restringir, disminuir o suprimir programas sociales en aras de la austeridad sin que exista una evaluación de impacto presupuestario que acredite el dispendio de recursos del programa con respecto de su beneficio (LATPECDMX 31/12/2018) y el PCC-CDMX no cuenta con una evaluación de ese tipo. Además, en línea con lo anterior y como señalé en el apartado 5.2.2.2., las evaluaciones realizadas al PCC-CDMX hasta la fecha no dan cuenta de irregularidades o de desviación de recursos en la operación del programa.²⁴

Por otro lado, puede deberse a que una de las prioridades enunciadas por la nueva administración fue el fortalecimiento y la ampliación de los derechos sociales, incluido el derecho a la alimentación (Sheinbaum Pardo 2018), por lo que la terminación del programa habría contravenido una de las prioridades expresadas. No obstante, este argumento podría no ser tan sólido, ya que la nueva administración canceló la partida presupuestaria del programa Aliméntate,²⁵ el cual repartía paquetes alimentarios a familias con inseguridad alimentaria severa o moderada y, por tanto, contribuía al acceso al derecho a la alimentación (Reglas de Operación del Programa Aliméntate 2018 31/12/2018). No obstante, el programa Aliméntate fue considerado una práctica clientelar (Cruz 2019) y fue cancelado. Adicionalmente, en términos de asignación de recursos, otros programas tuvieron mayor prioridad, pues experimentaron incrementos en su presupuesto mayores a los del PCC-CDMX. Así, por

²⁴ Para mayor detalle sobre los resultados de las evaluaciones del PCC-CDMX consultar el Anexo 5.

²⁵ En 2018 el programa Aliméntate tuvo un presupuesto aprobado de 62.0 millones de pesos (Secretaría de Administración y Finanzas [SAF] 2019a), mientras que en 2019 el programa no tuvo presupuesto asignado (SAF 2019b).

ejemplo, mientras que el presupuesto aprobado del PCC-CDMX incrementó 4.6% de 2018 a 2019, el de otros programas como el de *Útiles escolares gratuitos* y el de *Uniformes escolares gratuitos* crecieron el doble (Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México [SAF] 2019a; 2019b).

Finalmente, el argumento de existencia de irregularidades y posible uso clientelar del programa también pudo no haber sido suficiente para incidir en la decisión de terminar el PCC-CMDX porque el programa fue elevado a rango de ley mediante el decreto de la LCS (LCS 26/06/2017), la cual garantiza suficiencia presupuestal para el programa y a la cual me referiré con mayor detalle en el apartado 5.2.2.4. Esto se confirma en el documento del PPECMDX, el cual señala que la nueva administración proyectó incrementar la cobertura del PCC-CDMX porque así está fundamentado en disposiciones normativas específicas (GCDMX 2018a, 57), es decir, en la LCS.

Ahora bien, en relación con esto, los beneficiarios del PCC-CDMX se han apropiado del programa en el sentido que se refieren a los comedores comunitarios como su derecho por ley y a que están empoderados, pues, como señaló Funcionario 2, en cuanto los miembros de los comités de administración de los comedores detectan problemas con el abasto o calidad de los insumos se dirigen a la SIBISO para exigir su derecho (Funcionario 2 2019). En este sentido, aunado a que los comités de administración de los comedores comunitarios se conocen entre ellos y a que muchos de ellos están constituidos como asociaciones civiles —desde antes que participaran en el programa o, bien, derivado de su participación en él— (Funcionario 2 2019), es muy probable que, en caso de terminación del programa, el grupo de beneficiarios se organice y pronuncie en contra de la terminación para ejercer presión sobre el gobierno y evitar su terminación.

En suma, el cambio de administración del gobierno local y la alternancia política de PRD-PT-MC a MORENA-PT-PES trajo consigo un cambio en la ideología política del titular del Ejecutivo local y, por tanto, un reordenamiento de prioridades en la agenda de política pública del gobierno de la Ciudad de México. Al respecto, el cambio de perspectiva ideológica en la capital no fue tan drástico como a nivel federal porque los jefes de gobierno entrante y saliente ganaron por coaliciones conformadas por partidos políticos de izquierda, por lo que el triunfo de Sheinbaum también significó la confirmación de la izquierda en la capital. No

obstante, aún si el gobierno capitalino se mantuvo en la izquierda, la Jefa de Gobierno entrante ganó por una coalición liderada por un partido político con tintes populistas, MORENA, cuyo líder y fundador, AMLO, también ganó las elecciones presidenciales, dando lugar a una alineación política entre los poderes ejecutivo federal y de la Ciudad de México.

De este modo, el nuevo gobierno ha tomado decisiones de política pública con tintes populistas y, además, claramente alineadas con las del Ejecutivo Federal, las cuales, en su mayoría, se han basado en una retórica de austeridad republicana, gasto eficiente de los recursos y combate a la corrupción con la finalidad de acabar con el interés clientelar y con los privilegios que administraciones pasadas dieron a ciertos grupos. Así, por un lado, el gobierno de la capital ha implementado recortes de plazas de alto nivel —alrededor de 1,700 plazas de estructura (GCDMX 2018d)—y desaparecido programas representativos de administraciones pasadas, ya sea porque fueron considerados clientelares, como el programa Aliméntate, o porque pasaron a ser administrados por el gobierno federal, como el programa de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores. De igual forma, la reconfiguración presupuestal se ha llevado a cabo sin criterios claros, como es el caso del programa *El Médico en tu casa*, un programa emblemático de la administración de Mancera, reconocido internacionalmente y replicado en otros estados del país (GCDMX 2017), del cual Sheinbaum propuso renombrarlo, rediseñarlo y reducir su presupuesto (GCDMX 2018a), pero que finalmente no se concretó porque la operación del programa está garantizada en la *Ley de Salud del Distrito Federal (LSDF)* (LSDF 05/03/2019). De manera semejante, a pesar de que el PCC-CDMX es uno de los programas que tuvo mayor impulso durante la administración pasada y de que la nueva administración señaló haber encontrado irregularidades e indicios de uso clientelar del programa, el PCC-CDMX no fue suprimido e, incluso, aumentó su presupuesto. De esta manera, el análisis de la información que recolecté apunta a que el factor político sí pudo haber ejercido presión para la terminación del PCC-CDMX, dada la retórica de la nueva administración, sin embargo, intervinieron otros factores que favorecieron su continuación, como la existencia de la Ley de Comedores Sociales y los resultados favorables de las evaluaciones del programa, lo cual pudo haber desmotivado cualquier intento por terminar con el programa.

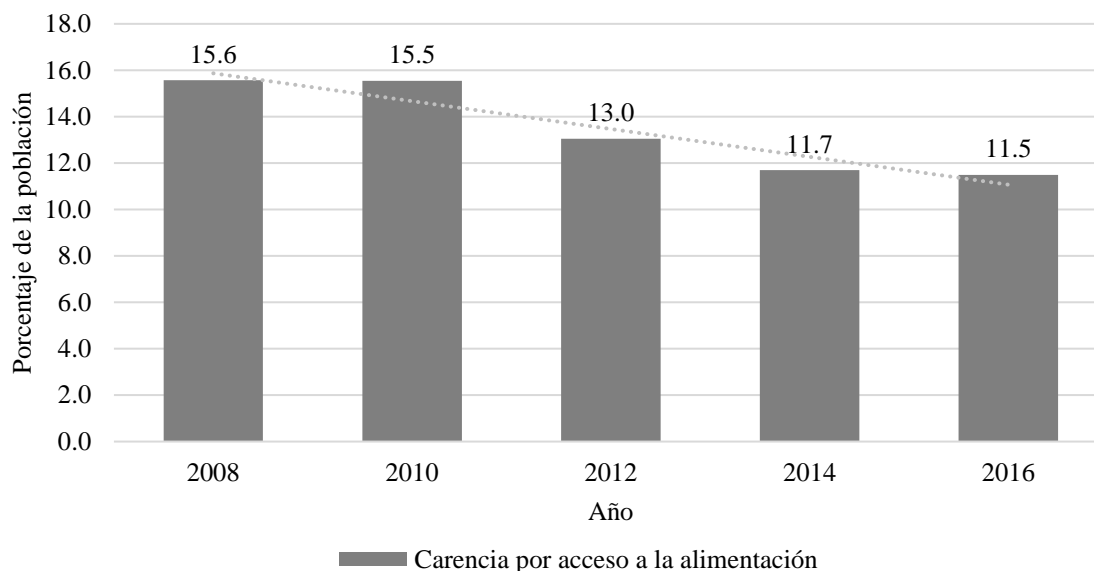
5.2.2.4. Características específicas del programa

a. Objetivo o razón de ser del programa

El objetivo general del PCC-CDMX es fortalecer los procesos de organización y participación de la ciudadanía que busca garantizar el acceso a la alimentación, lo anterior por medio de la operación de una red de comedores en territorios de muy alta, alta y media marginación de la capital (ROPPCC-CDMX 2019 18/01/2019). Para ello, el PCC-CDMX debe cumplir sus objetivos específicos, que son los de fomentar los procesos de organización y participación ciudadana; garantizar la operación de los comedores instalados desde 2009; apoyar la economía familiar por medio de alimentos a precios accesibles y promover una cultura de alimentación adecuada (ROPPCC-CDMX 2019 18/01/2019). En otras palabras, y de acuerdo con la Matriz de Marco Lógico del programa, la razón de ser del programa es contribuir a la reducción de la carencia por acceso a la alimentación, preferentemente, de las personas que habitan en zonas marginadas y con alta incidencia de pobreza, desigualdad y conflictividad social (ROPPCC-CDMX 2019 18/01/2019).

En 2016, 11.5% de la población de la Ciudad de México presentó carencia por acceso a la alimentación y 1.8% se encontró en situación de pobreza extrema (véase la Figura 5) (CONEVAL 2016). Lo anterior significa que 1.0 millones de capitalinos —lo equivalente a las poblaciones en 2015 de las alcaldías Azcapotzalco y Coyoacán juntas (CONEVAL 2017)— presentaron inseguridad alimentaria moderada o severa y que 155.1 miles de personas —lo equivalente a la población en 2015 de la alcaldía Milpa Alta (CONEVAL 2017)—, aun destinando todos sus recursos a la compra de alimentos, no pudieron adquirir los alimentos suficientemente nutritivos para llevar una vida sana. La situación es preocupante porque, si bien la carencia por acceso a la alimentación ha mantenido una tendencia a la baja y disminuido de 15.6 a 11.5% en el periodo 2008 a 2016, de 2014 a 2016 el porcentaje de capitalinos que vivían en seguridad alimentaria disminuyó 2.7 puntos porcentuales, lo cual significa que 239.2 miles de capitalinos perdieron seguridad alimentaria y cayeron en algún grado de inseguridad alimentaria (CONEVAL 2016).

Figura 6. Prevalencia de la carencia por acceso a la alimentación en la Ciudad de México, 2008-2016 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL (2016).

Ahora bien, la situación se torna todavía más preocupante cuando se mira a detalle. La carencia por acceso a la alimentación es la sumatoria de la población en inseguridad alimentaria moderada y severa. De 2008 a 2016 el porcentaje de capitalinos en inseguridad alimentaria moderada pasó de 10.4 a 7.2% y en inseguridad alimentaria severa de 5.2 a 3.5%, de ahí la reducción de la carencia por acceso a la alimentación en el periodo (CONEVAL 2016). No obstante, más recientemente, de 2012 a 2016, la inseguridad alimentaria severa en la capital ha mantenido una tendencia al alza, al pasar de 3.0% a 4.3% en dicho periodo (CONEVAL 2016), lo cual implica que, en 2016, 4 de cada 100 capitalinos experimentaron hambre y no pudieron satisfacerla por falta de recursos.

En breve, la reducción de la carencia por acceso a la alimentación es relevante para el gobierno de la Ciudad de México porque alrededor de una décima parte de su población presenta inseguridad alimentaria en sus grados más intensos: moderada y severa. También porque 27.6% de los capitalinos que están en situación de pobreza (CONEVAL 2016) son altamente vulnerables a empeorar su grado de inseguridad alimentaria, ya que destinan una mayor proporción de sus gastos a la compra de alimentos, lo cual también podría explicar que la población capitalina en inseguridad alimentaria severa haya incrementado en los últimos años. Finalmente, a esto se suma el rápido crecimiento de la población urbana y, en consecuencia, de

la demanda de alimentos, agua y vivienda, entre otros, lo cual encarece el costo de vida en las ciudades, poniendo en todavía mayor vulnerabilidad a los más pobres de la capital y al sistema alimentario urbano. De ahí la relevancia del objetivo del PCC-CDMX y, por tanto, la legitimidad de su existencia.

b. Duración

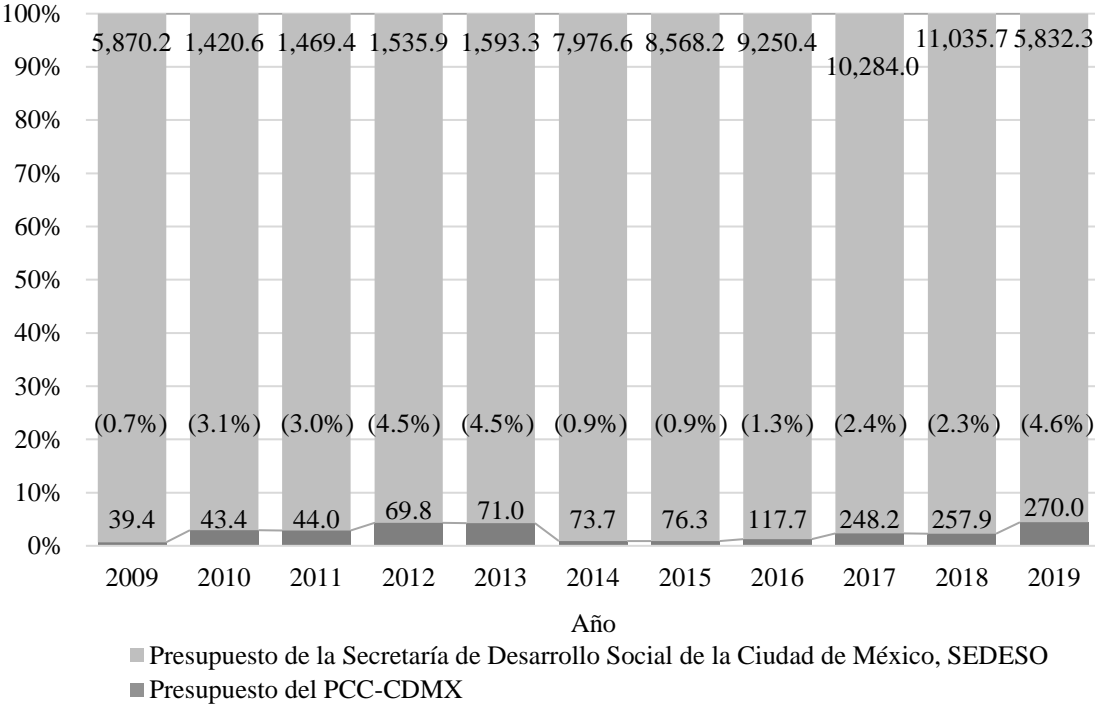
El Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México ha operado durante 10 años. Inició en enero de 2009 y continuó operando para el ejercicio fiscal 2019, de hecho, a mayo de 2019 no había señales por parte del gobierno capitalino de que el programa fuera a terminar. Cabe señalar que el PCC-CDMX, con la autorización de su partida presupuestal en el PECDMX 2019, es la segunda vez que sobrevive a una administración distinta de la que lo implementó por primera vez.

c. Visibilidad

Desde que inició operaciones en 2009, el Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México ha ido cobrando visibilidad en el presupuesto de la SEDESOS. Así, mientras que en su primer año de operaciones el programa representó 0.7% del total del presupuesto de la dependencia, con un presupuesto de apenas 39.4 millones de pesos, en 2018 representó 2.3% y para 2019 representa 4.6%, que es la mayor proporción que ha tenido el PCC-CDMX desde su creación (véase la Figura 7) (PEDF 2009 30/12/2008; PECDMX 2018 31/12/2017; PECDMX 2019 31/12/2018; SIBISO 2019). Esta tendencia se explica, por un lado, porque mientras que el presupuesto del PCC-CDMX creció 6.5 veces de 2009 a 2018, el presupuesto de la SEDESOS lo hizo 1.9 veces (PEDF 2009 30/12/2008; PECDMX 2018 31/12/2017; SIBISO 2019). Por otro lado, también se explica por la disminución del presupuesto de la SIBISO en prácticamente la mitad, al pasar de 11,035.7 millones de pesos en 2018 a 5,832.3 millones en 2019, lo cual responde a la absorción por parte del Gobierno Federal de la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, la cual representaba una proporción importante del presupuesto de la dependencia con un presupuesto de 7,586.5 millones de pesos en 2018 (SAF 2019a). Ahora bien, con respecto de la posición prioritaria en el presupuesto de la SEDESOS, en 2018 el PCC-CDMX se ubicó por detrás de programas como la Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, Apoyos a Personas con Discapacidad y el Programa de Uniformes Escolares Gratuitos,

mientras, que para 2019, a pesar de la reducción del presupuesto de los dos primeros programas, el PCC-CDMX siguió detrás de estos tres programas y fue, además, rebasado por el programa de Útiles Escolares Gratuitos (SAF 2019a; 2019b).

Figura 7. Proporción del presupuesto del PCC-CDMX en el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, SEDESOS, 2009-2019 (porcentaje y millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información del presupuesto asignado a la SEDESOS en los PEDF 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 (PEDF 30/12/2008; 31/12/2009; 31/12/2010; 30/12/2011; 31/12/2012; 31/12/2013; 22/12/2014; 30/12/2015) y en los PECDMX 2017, 2018 y 2019 (PECDMX 29/12/2016; 31/12/2017; 28/12/2018); y con información del presupuesto del programa en la respuesta a la solicitud de información en el Oficio *SIBISO/SUT/0835/2019* (SIBISO 2019).

d. Complejidad

Las Reglas de Operación del PCC-CDMX para el ejercicio fiscal 2018 no contienen aspectos técnicos o científicos altamente especializados que dificulten la comprensión del diseño o de la operación del programa. Al respecto, varias de las evaluaciones al programa señalan que no es posible cuantificar la población que “habita, transita y trabaja” en las unidades territoriales donde se ubican los comedores comunitarios y que la vinculación de los objetivos del programas con sus indicadores de desempeño no es clara, por lo que la evaluación del desempeño del programa es complicada (véase ALDF 2011; EvalúaDF 2014; EvalúaCDMX 2016a; SEDESOS 2016; 2018). No obstante, dado que la dificultad para evaluar el programa radica en deficiencias

del diseño y no en la tecnicidad del diseño *per se*, el programa no es complejo en los términos del marco analítico de mi investigación.

e. Distribución de los beneficios

El PCC-CDMX inició en 2009 con 141 comedores comunitarios instalados en las 16 delegaciones de la Ciudad de México, los cuales ofrecieron 3,340.1 millones de raciones alimentarias durante todo el año (véase la Tabla 5) (SEDESO 2014; SIBISO 2019). Diez años después, en 2018, el programa contaba con 487 comedores instalados en todas las delegaciones, los cuales, a su vez, ofrecieron 12,896.6 millones de raciones alimentarias durante ese año (SEDESO 2018a; SIBISO 2019). Lo anterior representó un aumento de 3.5 veces en la capacidad instalada del PCC-CDMX y de 3.9 en la cantidad de raciones alimentarias proporcionadas, pero a la vez, también un incremento de 3.5 veces en el número de comités comunitarios apoyados para la instalación y operación de los comedores, es decir, de beneficiarios directos.

Tabla 5. Beneficiarios del PCC-CDMX y cobertura geográfica, 2009-2018

Año	Comedores comunitarios (al cierre) ^{/1}	Raciones alimentarias ²	Cobertura geográfica (entidades federativas) ^{/1}
2009	141	3,340,105	16
2010	156	5,359,191	16
2011	215	6,819,817	16
2012	200	7,136,675	16
2013	203	6,971,436	16
2014	206	7,704,534	16
2015	203	8,470,109	16
2016	242	8,382,133	16
2017	487	11,842,003	16
2018	487	12,896,605	16

Fuente: Elaboración propia con 1/información de solicitud de información en el Oficio *SIBISO/SUT/0835/2019* (SIBISO 2019) y 2/ Informes de trabajo anuales de la SEDESO (2014 y 2018a). Para estimar las raciones alimentarias de 2018, me basé en las raciones entregadas de enero a septiembre de 2018 (9,672,454) que reporta la SEDESO (2018a) y las proyecté para 12 meses.

Ahora bien, todos los comedores llevan una lista de asistencia en la que los comensales se registran. No obstante, esta información no es sistematizada, por lo que no es posible identificar el número de comensales por comedor y, por tanto, la cantidad de beneficiarios

indirectos del programa (Funcionario 2). Esto, a la vez, se complica todavía más por dos razones. Primero, por el hecho de que los comedores brindan servicio a las personas que habitan, residen o transitan por la Ciudad de México, es decir, a cualquier persona que se acerque al comedor y pague la cuota correspondiente de 10 pesos, por lo que una persona que come hoy en el comedor no necesariamente regresa al día siguiente; en consecuencia, no basta con contar el número de raciones diarias para obtener el número de beneficiarios. Segundo, porque el número de comensales por comedor varía de un mínimo de 100 raciones alimentarias diarias —las establecidas por las ROP— a poco más de 1,000 raciones diarias, que son las raciones que prepara el comedor comunitario de la Central de Abasto, el comedor comunitario más grande de Latinoamérica (SEDESO 2018a); en consecuencia, no basta con sacar el promedio de raciones diarias por comedor.

Así, por las razones previas, no es posible cuantificar con precisión el número de beneficiarios indirectos del programa. No obstante, si se pasa esto por alto, el promedio diario de raciones alimentarias ofrecidas por los comedores puede ser servir como aproximación. De esta forma y de acuerdo con lo estimado por las reglas de operación del programa, mientras que en 2009 estimaron apoyar 32,000 usuarios (LROPPCC-CDMX 2009 26/01/2009), para 2018 estimaron apoyar 65,000 (ROPPCC-CDMX 2018 31/01/2018), lo cual representa un crecimiento de 203.1% del grupo de beneficiarios indirectos. Ahora bien, si consideramos que los comensales beneficiados presentaron carencia por acceso a la alimentación —lo cual no es posible asegurar, ya que el programa no recoge información socioeconómica de los usuarios—, el número de comensales solamente correspondió a 4.8% del total de personas que presentó carencia por acceso a la alimentación en 2016 en la Ciudad de México,²⁶ por lo que se puede suponer que es un grupo pequeño en comparación con la dimensión del problema a nivel estatal.

f. Base legal

El 26 de junio de 2017, los programas de Comedores Comunitarios, Comedores Populares y Comedores Públicos de la Ciudad de México fueron elevados a ley por decreto. La *Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México* (LCS) fue resultado de las iniciativas de ley

²⁶ Para el cálculo consideré el número de comensales beneficiados en 2016, ya que las cifras oficiales más recientes de la carencia por acceso a la alimentación corresponden a ese año. Así, consideré 48 mil comensales (AROPPCC-CDMX 2016 29/01/2016) y 1.0 millones de capitalino con carencia (CONEVAL 2016).

presentadas por diputados locales de MORENA y del PRD y tuvo por objetivo “hacer efectivo el derecho de los habitantes de la Ciudad de México a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, en condiciones de accesibilidad” (LCS 26/06/2017), además de consolidar la política integral de desarrollo social en materia alimentaria (ALDF 2016a).

La LCS garantiza la operación del PCC-CDMX de dos maneras. Por un lado, la ley establece que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México deberá incluir en el proyecto de presupuesto de egresos de cada año los recursos suficientes para garantizar la operación de los comedores sociales ya instalados, así como para la instalación progresiva de nuevos comedores. Asimismo, dispone que la Asamblea Legislativa de la Ciudad deberá aprobar el presupuesto suficiente para la *efectiva operación* de los comedores sociales (LCS 26/06/2017). En este sentido, la LCS restringe la capacidad tanto del Jefe de Gobierno como de la Asamblea para hacer recortes o desaparecer, vía presupuestal, el PCC-CDMX.

Por otro lado, la ley establece derechos para la ciudadanía y para los Comités de Administración de los comedores. Para los primeros, el derecho a que toda persona que habite, resida o transite en la Ciudad de México, sin excepción alguna, pueda ser beneficiario de los comedores sociales. Para los segundos, el derecho a que el gobierno de la Ciudad de México les provea los insumos suficientes, de calidad, variados y nutritivos, de acuerdo con la demanda de cada comedor (LCS 26/06/2017). En este sentido, de suspenderse la entrega de insumos por parte del gobierno, los beneficiarios directos del programa pueden exigir su derecho, por ley, de recibir insumos suficientes y de calidad que requieren para operar. Al respecto, la diputada local Mariana Moguel señaló que, con la aprobación de dicha ley, el PCC-CDMX dejaba de ser un beneficio para convertirse en un derecho, además de que se le quitaba cualquier tinte político, electoral o partidista, de forma que ahora todos los gobiernos de la ciudad y sus delegaciones quedaban obligados a garantizar el funcionamiento de los comedores comunitarios (ALDF 2016b). En línea con esto, el último informe de gobierno de la administración 2013-2018 del Gobierno de la Ciudad de México señaló que “[l]as nuevas leyes en materia social servirán de puente entre la actual y la nueva administración. No existe ni existirá motivo para la interrupción de los beneficios sociales” (Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México 2018b). Así, la administración saliente reconoció el blindaje del PCC-CMX por parte de la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México.

En relación con el blindaje de programas públicos por medio de legislaciones, cabe señalar que Claudia Sheinbaum propuso cambiar el nombre, la población objetivo y reducir el presupuesto del programa *El Médico en tu casa*, uno de los programas emblemáticos de la administración de Mancera que brinda servicios de salud a domicilio. No obstante, estos cambios no se concretaron, lo cual puede vincularse con el hecho que el programa es considerado desde 2016 como un derecho por la *Ley de Salud del Distrito Federal* (LSDF) para los usuarios de los servicios de salud, concretamente para “mujeres embarazadas, personas adultas mayores, enfermos postrados o terminales y personas con discapacidad” (LSDF 05/03/2019). Al respecto, el Proyecto de Presupuesto de Egresos que presentó Sheinbaum propuso cambiar el nombre del programa a *Salud en tu vida* y eliminar a las mujeres embarazadas de la población objetivo, además de reducir su presupuesto de 174.8 millones de pesos a 100 millones (GCDMX 2018a; SAF 2019a). Sin embargo, el 31 de enero de 2019 fueron publicadas las ROP del programa, las cuales conservaron el nombre *El Médico en tu casa* e incluyeron a mujeres embarazadas en su población objetivo (Reglas de Operación del Programa “El Médico en tu casa” 2019 31/01/2019), además, el presupuesto aprobado del programa fue 236.4 millones de pesos (SAF 2019b). En este sentido, al extrapolar el caso del programa Médico en tu casa, es posible señalar que la existencia de la LCS, una ley que garantiza suficiencia de recursos públicos para el PCC-CDMX y, además, que lo reconoce como un derecho, fue un factor determinante en la continuación del programa para el ejercicio fiscal 2019.

5.3. Análisis comparativo de los casos: Explicación de la variación en la terminación (o no) de los programas

En el marco analítico que propuse basado en la literatura (DeLeon 1978; 1983; Kirkpatrick *et al.* 1999), la terminación de un programa público es potencialmente determinada por cuatro factores: políticos, financieros o fiscales, de eficiencia o efectividad del programa y las características específicas del programa. En este sentido, la lógica del diseño de investigación de mi estudio comparativo por el método de diferencias me permite determinar, entre estos factores explicativos, cuáles fueron los más relevantes para dar cuenta de la variación entre la terminación o continuación de los programas para el ejercicio fiscal 2019. Así, de acuerdo con

el diseño de mi investigación, asumo que los factores comunes entre los programas pueden descartarse como explicaciones probables de esta variación.

La base de comparación de los programas la constituyeron el entorno nacional (México), el tipo de política social (alimentaria), el objetivo principal del programa (reducir la inseguridad alimentaria, vía reducir la carencia por acceso a la alimentación, y promover la participación y organización comunitarias), el esquema de implementación (modelo de corresponsabilidad entre gobierno y grupos de la comunidad) y el tipo de instrumento de política principal (subsidios en especie). No obstante, al analizar con mayor detalle estas similitudes, distingo matices entre los programas que pudieron haber tenido un impacto en su terminación o continuación y que vale la pena abordar antes de centrarme en las diferencias más relevantes entre los programas y, por tanto, en las causas más directas de la variación entre los programas.

Así, en cuanto al entorno nacional, si bien ambos programas se implementaron en México, el nivel de gobierno pudo haber incidido en la terminación o continuación de los programas. Esto es porque, en caso de considerar la terminación de algún programa, el gobierno federal cuenta con mayores alternativas para proveerlo que las que tendría un gobierno subnacional, lo cual puede favorecer la terminación de un programa a nivel federal y dificultarla a nivel subnacional, particularmente cuando se busca minimizar los costos de terminación, es decir, los efectos negativos sobre los beneficiarios del programa. En este sentido, si el gobierno federal decidiera terminar algún programa, los gobiernos subnacionales —estatales o municipales— podrían absorber su operación, mientras que, en caso inverso, el restablecimiento del programa sería más complejo porque el gobierno federal podría no necesariamente contar con un programa vigente similar y de cobertura nacional que pudiera absorber el programa terminado a nivel local.

Al respecto, ante la terminación del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal en 2019, varios gobiernos municipales y estatales en el país intervinieron para asegurar la operación de los comedores en sus jurisdicciones y mitigar los efectos negativos de la terminación sobre los beneficiarios, demostrando que, efectivamente, constituían una alternativa al gobierno federal para la administración del programa. Así, por ejemplo, el *Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Oaxaca* (DIF Oaxaca) absorbió la operación de 241 comedores comunitarios en la entidad derivado de la terminación del programa a nivel

federal (Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno del Estado de Oaxaca 2019). Por su parte, la *Coordinación Estatal de Programas de Desarrollo de la Secretaría de Bienestar* en el estado de Querétaro buscó en marzo de 2019 que los gobiernos de los municipios se encargaran de la operación de los comedores comunitarios (Ochoa 2019) y en Chihuahua, algunos gobiernos municipales redireccionaron recursos para apoyar a los comedores comunitarios y que estos continuaran operando (Armedáriz 2019).

Ahora bien, en la Tabla 6 presento de manera sintetizada la aplicación del modelo de terminación para la comparación de los programas de comedores comunitarios. El análisis comparativo sugiere algunas respuestas para mi pregunta de investigación, es decir, por qué para el ejercicio fiscal 2019 el PCC-MX terminó y el PCC-CDMX continuó, dadas la similitudes entre ambos programas. Al respecto, la causa más directa de la terminación del PCC-MX fue el cambio de administración y la alternancia política, los cuales originaron un cambio de ideología que desalineó al programa de los intereses y prioridades del gobierno federal y que, además, se conjugó con los resultados negativos de las evaluaciones y las auditorías del programa, los cuales reafirmaron la retórica de la nueva administración para justificar la terminación del programa.

En este sentido, la administración de López Obrador llegó con una retórica de tintes populistas basada en el inicio de una Cuarta Transformación del país y de un nuevo régimen político que acabaría con la corrupción y los beneficios a las élites de poder político y económico que proliferaron en las administraciones pasadas. A partir de esta retórica, la nueva administración impuso medidas de austeridad e hizo recortes presupuestales en la administración pública federal y en los programas de política pública que asoció fuertemente con las administraciones pasadas y con actos de corrupción, irregularidades, desvío de recursos y fines electorales. Así, bajo esta argumentación, el gobierno federal desapareció el PCC-MX, el programa más representativo de la Cruzada Nacional contra el Hambre, también una de las estrategias de política pública más emblemáticas de la administración de Enrique Peña Nieto.

Tabla 6. Comparación de los programas de comedores comunitarios a la luz del modelo de terminación

Factor de terminación	Indicador	PCC-MX	PCC-CDMX
1. Financiero	1.1. Implementación de medidas de austeridad por parte del gobierno para 2019	Sí. El gobierno implementó medidas de austeridad: revisión de gastos personales, la revisión de gastos operativos del gobierno y fondos y fideicomisos, y la revisión de la oferta programática en el ámbito social.	Sí. El gobierno implementó medidas de austeridad: revisión de gastos personales y de gastos operativos, entre ellos, el recorte de plazas de alto nivel.
	1.2. Variación anual de los ingresos del gobierno en 2018-2019.	Sí. Variación positiva de 10.6%.	Sí. Variación positiva de 3.2%.
	1.3. Proyección de un déficit presupuestario en 2019	Sí, equivalente al 8.6% del PEF.	No.
2. Eficiencia	2.1. Balance general del desempeño del programa de comedores comunitarios hasta 2018.	Balance negativo. <ul style="list-style-type: none"> •Deficiencias en el diseño y operación que dificultan la consecución de los objetivos (<i>i.e.</i> no recoge información socioeconómica de los usuarios, por lo que no es posible determinar que el PCC beneficie a personas con carencia por acceso a la alimentación). •Mal focalizado (comedores ubicados fuera de ZAP) e indicios de desvío de recursos. •Los usuarios tienen percepción positiva del PCC-MX. 	Balance positivo. <ul style="list-style-type: none"> •En general, el diseño es congruente con su operación, aun si las evaluaciones detectan dificultades para medir su desempeño. •Los insumos y equipamiento se entregan en tiempo y forma, lo cual contribuye el adecuado funcionamiento de los comedores. •Los usuarios tienen percepción positiva del PCC-CDMX. •El programa cuenta con premios internacionales y ha sido replicado por otros gobiernos.
3. Político	3.1. Presencia de un cambio de administración del gobierno 2018-2019.	Sí, a partir del 1 de diciembre de 2018 Andrés Manuel López Obrador asumió la Presidencia de la República.	Sí, a partir del 5 de diciembre de 2018 Claudia Sheinbaum asumió la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.
	3.2. Presencia de alternancia política con el cambio de administración de gobierno 2018-2019.	Sí. De la coalición PRI-PVEM a la coalición MORENA-PES-PT.	Sí. De la coalición PRD-PT-MC a MORENA-PES-PT.
	3.3. Manifestación de un cambio en la perspectiva	Sí. La nueva administración, a diferencia de las anteriores, es de izquierda y tiene tintes	Sí. A pesar de que la nueva administración es de izquierda, como las anteriores, la nueva

Factor de terminación		Indicador	PCC-MX	PCC-CDMX
		ideológica del gobierno 2018-2019	populistas: se inclina por programas de transferencias monetarias directas, realiza consultas públicas y ha trazado una división social entre el “pueblo” y las élite de poder económico y político, las cuales asocia con las administraciones pasadas. Asimismo, castiga presupuestalmente a los programas emblemáticos de administraciones pasadas, lo anterior bajo el argumento de uso clientelar, irregularidades y corrupción.	tiene tintes populistas. Además, por primera vez, el gobierno de la capital se alineó políticamente con el gobierno federal. En este sentido, la retórica de la nueva administración es similar a la del nivel federal: austeridad republicana, combate a la corrupción y el final de los privilegios a las élites de poder económico y político, las cuales se asociaron con administraciones pasadas, a las cuales la nueva administración culpa de la corrupción, la inseguridad y la desigualdad, temas en los que, argumenta, se había logrado avances durante la administración de AMLO en la capital.
		3.4. Existencia de coaliciones en contra de la terminación del programa.	Sí, pero con acciones dispersas en contra de la terminación del programa. Por ejemplo, solamente los congresos de Chihuahua y Querétaro se pronunciaron en contra de la terminación y, en cuanto a la sociedad civil, los pronunciamientos fueron mayormente en contra los recortes y no concretamente en contra de la terminación del PCC-MX. Además, los beneficiarios no se organizaron o agruparon en contra de la terminación.	Sí. Si bien el programa continuó y no se observaron pronunciamientos en contra de una posible terminación porque la Jefa de Gobierno de inmediato anunció que el programa continuaría, dentro de MORENA están los precursores del programa y, por consiguiente, podrían constituir un coalición en contra de su terminación. Por otra parte, el grupo de beneficiarios del PCC-CDMX se ha apropiado del programa en el sentido que lo reconocen como su derecho por ley y a que activamente exigen que el programa opere adecuadamente cuando observan problemas; por consiguiente, podrían constituir una coalición en contra de su terminación.
4. Características específicas del programa	4.1. Objetivo o razón de ser	4.1.1. Dimensión de la carencia por acceso a la alimentación en la jurisdicción del programa	La razón de ser del programa es legítima, ya que 20.1% de la población nacional presentó carencia por acceso a la alimentación en 2016. Además, 43.6% de su población vive en situación de pobreza y, por tanto, tiene mayor riesgo de empeorar su inseguridad alimentaria.	La razón de ser del programa es legítima, ya que 11.5% de la población de la Ciudad de México presentó carencia por acceso a la alimentación en 2016. Además, 27.6% de su población está en situación de pobreza y, por tanto, tiene mayor riesgo de empeorar su inseguridad alimentaria. Asimismo, el

Factor de terminación		Indicador	PCC-MX	PCC-CDMX
				porcentaje de la población en inseguridad alimentaria severa ha mantenido una tendencia al alza desde 2012.
	4.2. Duración	4.2.1. Años de operación del programa desde su creación hasta 2019	6 años	10 años
	4.3. Visibilidad	4.3.1. Porcentaje que representó el programa del presupuesto total de la dependencia gubernamental encargada de su operación en 2018.	El PCC-MX representó 3.0% del presupuesto total programado de la SEDESOL.	El PCC-CDMX representó 2.3% del presupuesto total programado de la SEDESOL y para 2019, representó 4.6%, la mayor proporción desde su creación.
	4.4. Complejidad	4.4.1. Cantidad de términos técnicos y científicos contenidos en los lineamientos y reglas de operación del programa de 2018.	Ninguno. El diseño del programa no es complejo	Ninguno. El diseño del programa no es complejo.
	4.5. Distribución de los beneficios	4.5.1. Tamaño del grupo de beneficiarios del programa en 2018	El programa tuvo cobertura en los 32 estados del país, operó con 5,709 comedores comunitarios y brindó servicio de alimentación a 606 mil comensales. El grupo de beneficiarios es pequeño en comparación con la dimensión del problema de la carencia por acceso a la alimentación en el país, pues representó 1.9% del total de la población con la carencia, bajo el supuesto que los beneficiarios presenten la carencia.	El programa tuvo cobertura en las 16 alcaldías de la Ciudad de México, operó con 489 comedores comunitarios y brindó servicio de alimentación a 65 mil comensales. El grupo de beneficiarios es pequeño en comparación con la dimensión del problema de la carencia por acceso a la alimentación en la capital, pues representó 4.8% del total de la población capitalina con la carencia, bajo el supuesto que los beneficiarios la presenten.
	4.6. Base legal	4.6.1. Existencia de una ley que garantice la continuación del programa.	No. No existe.	Sí. En 2017 el PCC-CDMX fue elevado a ley. La LCS mandata que debe asegurarse el presupuesto suficiente para la operación de los comedores instalados, así como para ampliar su cobertura.

Fuente: Elaboración propia.

La reconfiguración de la oferta programática social del gobierno federal de la cual formó parte la terminación del PCC-MX, de acuerdo con el PPEF 2019, se basó en un análisis sobre la prescindibilidad de los programas sociales federales. De este análisis, el PPEF 2019 no dio mayor detalle sobre la metodología utilizada ni sobre el resultado que obtuvo cada programa, aunque sí señaló que estuvo basado en varios documentos, incluidos los informes de las evaluaciones y auditorías de los programas. Así, en consideración del balance negativo de las evaluaciones del PCC-MX, así como de las irregularidades y desvíos de recursos que encontraron las auditorías de la ASF, todo indica que el factor político, reafirmado por el factor de eficiencia y efectividad del programa, fue determinante en la terminación del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal para el ejercicio fiscal 2019.

Ahora bien, aunque ambos niveles de gobierno experimentaron cambio de administración y alternancia política a finales de 2018, el cambio de ideología derivado de estos no fue del mismo grado. Por un lado, el cambio en el Gobierno Federal fue más drástico porque la administración pasó de una posición política de centro-derecha a una de izquierda con tintes populistas. Mientras que en la Ciudad de México el gobierno permaneció en la izquierda, aunque una izquierda populista, a diferencia de las administraciones pasadas. Por otro lado, si bien hubo alternancia política del PRD a MORENA en la Ciudad de México, este cambio, de cierto modo, no fue tan radical con respecto del federal porque una parte considerable del capital político de MORENA estuvo afiliado al PRD en administraciones pasadas, como es el caso de los precursores del PCC-CDMX, Martí Batres y Marcelo Ebrard. En este sentido, el hecho de que el cambio de ideología no haya sido tan pronunciado en el nivel subnacional, además del hecho de que los precursores del PCC-CDMX durante la administración del PRD ahora estén afiliados a MORENA, pudieron haber sido aspectos a favor de la continuación del PCC-CDMX 2019.

Al respecto, si bien el cambio de perspectiva ideológica en el gobierno de la Ciudad de México no fue tan drástico como en el nivel federal, sí representó un reordenamiento de las prioridades del gobierno subnacional, pero, particularmente, una alineación con los intereses y prioridades del gobierno federal. Por esta razón, la administración de Sheinbaum mostró una retórica similar a la de AMLO y, al igual que gobierno federal, implementó medidas de austeridad y recortes presupuestales a la administración pública del gobierno capitalino y a los programas públicos que vinculó con actos de corrupción, irregularidades y fines electorales. No

obstante, en el caso del PCC-CDMX, a pesar de que fue uno de los programas que tuvo mayor impulso en la administración de Mancera y a que Sheinbaum señaló haber encontrado irregularidades en su operación, la nueva administración decidió no desaparecerlo ni castigarlo presupuestalmente. Esto se debió, por un lado, a que la retórica de combate a la corrupción y de terminar con programas electoreros no se vio reafirmada, como lo hizo en el caso del PCC-MX, por las evaluaciones del PCC-CDMX, las cuales presentaron, en términos generales, un desempeño satisfactorio y no dieron indicios de irregularidades o desvío de recursos, además de que el programa cuenta con reconocimiento mundial por ser considerado una práctica exitosa y modelo de buenas prácticas.

Por otro lado, y más importantemente, también se debió a que el PCC-CDMX fue elevado a rango de ley mediante la promulgación de la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México (LCS). Dicha ley garantiza la continuación del PCC-CDMX porque restringe la posibilidad de que la nueva administración elimine o castigue presupuestalmente al programa, pues no solo obliga al Jefe de Gobierno a incluir en el PPEF de cada año el presupuesto suficiente para la operación y ampliación del programa, sino que obliga a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México a aprobar un monto que sea suficiente para la operación efectiva del programa que, además, no puede ser inferior al aprobado en el ejercicio fiscal anterior. Por consiguiente, el análisis de los resultados apunta a que la base legal del PCC-CDMX, una de las características del programa, fue la causa directa de la continuación del PCC-CDMX porque, aún si los resultados de las evaluaciones del programa no hubieran sido satisfactorios y hubieran apoyado la retórica de la nueva administración, la LCS de todas formas habría protegido al programa de su terminación, por lo menos, mientras ésta no se abrogara y esto tampoco ocurrió.

En relación con esto, la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México es parte del legado y de los apoyos que se construyeron alrededor del PCC-CDMX a lo largo de su década de operación. En este sentido, dado que el PCC-CDMX operó por más tiempo que el PCC-MX, el programa de la Ciudad de México tuvo mayor oportunidad de generar apoyos que favorecieran su continuación en 2019 —más allá de sus precursores— que los que el programa federal tuvo oportunidad de generar en sus seis años de operación. Esto se debe principalmente a que, para 2018, el PCC-CDMX ya había sobrevivido a un cambio de administración en 2012

—de Ebrard a Mancera—, mientras que el cambio de administración federal en 2018 —de Peña Nieto a López Obrador— se trató del primero para el PCC-MX. Asimismo, el PCC-CDMX tuvo oportunidad de generar mayores inercias entre los implementadores y beneficiarios directos del programa, así como entre los beneficiarios directos y los usuarios de los comedores, inercias a las que la promulgación de la LCS abonó porque contribuyó a que los beneficiarios se apropiaran más del programa, pues se refieren a él como su derecho por ley.

En este sentido, el empoderamiento de los beneficiarios del PCC-CDMX, así como el apropiamiento que pueden tener del programa —a los cuales contribuyó la promulgación de la LCS y la generación de inercias entre beneficiarios y autoridades, lo cual se refleja en que los beneficiarios activamente exigen que el programa opere adecuadamente cuando observan problemas— puede contribuir a que el grupo de beneficiarios se constituya como un potencial grupo de presión a favor de su continuación. Al respecto, en el caso del PCC-CDMX, esta constitución como grupo de presión podría verse favorecida por el hecho de que los comedores comunitarios están geográficamente más cercanos entre sí y, por tanto, es más probable que se ubiquen entre ellos y se organicen. Mientras que, para el caso del PCC-MX, la probabilidad de que se organicen los comités comunitarios de los comedores federales y de que se ubiquen entre ellos es menor porque están esparcidos por todo el territorio nacional.

Ahora bien, con respecto del factor financiero, este parece no haber sido determinante en la decisión de terminar o continuar con los programas de comedores comunitarios porque, si bien ambos niveles de gobierno implementaron medidas de austeridad, éstas respondieron más a factores políticos —a una retórica de restablecimiento de austeridad republicana— que a la presión fiscal que pudo haber impuesto el entorno económico nacional o mundial. Al respecto, las proyecciones del entorno macroeconómico que ambos gobiernos emplearon para estimar sus egresos e ingresos fueron moderadas, pero no adversas. Además, si bien el Gobierno Federal reportó un déficit en su presupuesto de egresos, a diferencia del Gobierno de la Ciudad de México, la mera estimación de un déficit no necesariamente implica presión en el presupuesto para la terminación del programa o para recortar recursos en un ámbito de política pública particular. Lo anterior queda demostrado por el hecho de que, a pesar de proyectar un déficit presupuestario en el PEF 2019, el gobierno federal aumentó el presupuesto destinado a desarrollo social en 2019 con respecto de 2018, de la misma forma que lo hizo el gobierno

capitalino, a pesar de no haber considerado un déficit presupuestario en el PECDMX 2019. En este sentido, nuevamente, parece que la reconfiguración presupuestal estuvo más vinculada con el reordenamiento de prioridades de las nuevas administraciones en ambos niveles de gobierno, que por la presión del entorno macroeconómico.

En conclusión, conforme al modelo teórico que propuse, mi análisis comparativo de los casos apunta a que el PCC-MX terminó en 2019, a diferencia del PCC-CDMX, por cuatro razones principales e interconectadas entre sí. En primer lugar, *a que el cambio de ideología derivado del cambio de administración fue más drástico en el gobierno federal y, por tanto, motivó un reordenamiento de prioridades más radical que en el gobierno de la Ciudad de México.* En segundo lugar, *a que, si bien las nuevas administraciones en ambos niveles de gobierno estuvieron alineadas políticamente y, por tanto, manejaron la misma retórica de combate a la corrupción y de eliminación de programas considerados “electoreros”, los resultados negativos de las evaluaciones y auditorías del programa federal favorecieron la terminación del programa; mientras que, por el contrario, los resultados positivos de las evaluaciones del programa de la Ciudad de México y sin indicios de desviación de recursos no contribuyeron a justificar su terminación bajo la retórica de la nueva administración.* En tercer lugar, *a que, en 2018, cuando tuvo lugar el cambio de administración en ambos niveles de gobierno, el programa de la Ciudad de México tenía más tiempo de haberse implementado que el que tenía el programa federal, por lo que el PCC-CDMX tuvo más tiempo para generar apoyos, legado e inercias alrededor de su operación que favorecieran su continuación en 2019 que el tiempo que tuvo el PCC-MX.* En este sentido, el PCC-CDMX ya había sobrevivido a una administración distinta a la que lo vio surgir, por lo que obtuvo aliados y adeptos, más allá de sus precursores, mientras que el PCC-MX tuvo menos oportunidad de generarlos porque no operó más que en la administración que lo creó. En cuarto lugar y no menos relevante que las anteriores, *el programa de la Ciudad de México cuenta con una ley, a diferencia del programa federal, que asegura que cada año el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa le asignen recursos suficientes para su operación efectiva y, por tanto, garantiza su continuación para cada año fiscal.*

De modo que los resultados de mi análisis muestran claramente que el factor político detonó la reconfiguración programática que puso en riesgo la continuación de los programas de

comedores comunitarios en ambos niveles de gobierno. No obstante, el factor de eficiencia y las características del PCC-CDMX, particularmente su duración y sustento legal, contribuyeron a que el programa continuara para el ejercicio fiscal 2019, mientras que en el caso del PCC-MX se conjugaron a favor de su terminación, pues los resultados de sus evaluaciones y auditorías no fueron satisfactorios, además de que no había una ley o mandato legal que garantizara su operación y el programa no tenía tantos años operando como el PCC-CDMX, de modo que no pudo generar tantos apoyos a su alrededor, como lo hizo el programa subnacional. Así, los resultados muestran que los programas públicos pueden ser elevados a rango de ley para de esta forma blindarse contra factores políticos que pongan en riesgo su continuación, concretamente cambios de administración que motiven un reordenamiento de prioridades del gobierno.

6. Conclusiones y hallazgos

La preocupación sobre la pobreza y el alto grado de marginación en México ha sido foco de investigaciones y análisis desde hace ya mucho tiempo, no obstante, la inseguridad alimentaria ha sido considerada un problema de política pública relativamente desde hace poco tiempo, si bien ha empezado a tener mayor interés en la última década con el surgimiento de programas y proyectos como la Cruzada Nacional contra el Hambre. Al respecto, en esta tesina examiné la evolución reciente de una política pública de combate a la inseguridad alimentaria mediante un análisis comparativo de dos programas de comedores comunitarios en dos niveles de gobierno, el federal y el estatal-subnacional (Ciudad de México), para determinar cuáles fueron los factores que determinaron su continuación o terminación para el ejercicio fiscal 2019.

La terminación es la fase del ciclo de políticas públicas menos explorada, lo cual se debe, entre otras razones, a que fue considerada como un fenómeno poco recurrente. No obstante, en décadas recientes, los gobiernos enfrentan de manera más frecuente crisis económicas que los presionan a reducir el gasto público y, por tanto, a incurrir en estrategias como la eliminación de programas públicos. En este sentido, una mejor comprensión de la fase de terminación y de los factores que la determinan puede ser útil para que los tomadores de decisiones diseñen estrategias para la terminación exitosa de programas o, bien, para evitar su terminación. De ahí la motivación de mi estudio, además de contribuir a robustecer un cuerpo de literatura poco explorado y particularmente reducido en la región latinoamericana y en México.

Así, mediante un análisis comparativo de dos programas públicos dirigidos a la reducción de la inseguridad alimentaria y muy similares entre ellos, indagué por qué el programa del gobierno federal (PCC-MX) terminó en 2019, mientras que el programa del gobierno de la Ciudad de México (PCC-CDMX) continuó (véase Tabla 7). Para este análisis propuse un nuevo modelo teórico basado en la escasa literatura sobre terminación de políticas, en el cual consideré como factores determinantes de la terminación de programas públicos a los factores financieros, políticos, de eficiencia gubernamental o programática y a las características específicas de los programas. Los resultados de mi análisis mostraron claramente que el factor político fue el detonante de la reconfiguración programática y presupuestal que puso en riesgo la continuación de los programas de comedores comunitarios en ambos niveles de gobierno, lo cual coincide con lo que señalan algunos autores con respecto de que el factor político es la fuente de

terminación más relevante (DeLeon 1983; Bardach 1976; Harris 1997). Asimismo, el análisis mostró que el cambio de ideología fue más drástico en el gobierno federal con la llegada de AMLO al poder que en el gobierno de la Ciudad de México con la llegada de Sheinbaum, lo cual favoreció la terminación del PCC-MX.

No obstante, mi análisis también demostró que el desempeño de los programas —el factor de eficiencia programática— y algunas de sus características, concretamente su duración y su base legal, se conjugaron de manera distinta con el factor político en cada caso, dando lugar a que un programa terminara y el otro continuara. En este sentido, por un lado, los resultados poco satisfactorios que reportaron las evaluaciones y auditorías del PCC-MX favorecieron su terminación, mientras que, por el contrario, los resultados positivos de las evaluaciones del programa de la Ciudad de México, sin indicios de desviación de recursos, no contribuyeron a justificar la terminación del programa bajo la retórica de la nueva administración — particularmente con respecto de combate a la corrupción, supresión de programas con fines electorales y desconexión de administraciones pasadas— lo cual favoreció la continuación del PCC-CDMX. Por otro lado, el programa de la Ciudad de México tenía más años de haberse implementado que los que tenía el programa federal cuando tuvo lugar el cambio de administración en ambos niveles de gobierno, por lo que el PCC-CDMX tuvo más tiempo para generar apoyos, legado e inercias alrededor de su operación que favorecieran su continuación, que el tiempo que tuvo el PCC-MX para generarlos; sobre todo porque, a diferencia del PCC-CDMX, el PCC-MX no operó más que en la administración que lo vio surgir, por lo que no pudo generar apoyos más allá de sus precursores. Finalmente, el programa de la Ciudad de México cuenta con su propia ley, la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México (LCS), la cual garantiza su continuación para cada año fiscal, al asegurarle suficiencia presupuestal para su operación efectiva, mientras que el programa federal no cuenta con una base legal semejante. Por consiguiente, el análisis de los resultados apunta a que la base legal del PCC-CDMX fue la causa directa de su continuación porque, aún si los resultados de las evaluaciones del programa no hubieran sido satisfactorios y, por tanto, se hubieran alineado con la retórica de la nueva administración, la LCS de todas formas habría blindado al PCC-CDMX de su terminación.

Tabla 7. Relevancia de los factores de terminación en los casos analizados

Factor de terminación	Relevancia para la terminación del PCC-MX	Relevancia para la continuación del PCC-CDMX
Financiero	Baja	Baja
Eficiencia gubernamental	Muy alta	Alta
Político	Muy alta	Alta
Características del programa (duración y base legal)	Alta	Muy alta

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, los resultados de mi análisis confirmaron —para el caso de los factores de terminación en los que encontré diferencias entre los programas— lo que señala la literatura de terminación de programas públicos. Por un lado, que ante cambios de administración y, por tanto, cambios de ideología política por parte del gobierno, los programas públicos tienen mayores posibilidades de desalinearse de los intereses vigentes y, por tanto, de terminar. Por otro lado, que los programas públicos que demuestran ser inefectivos o ineficientes en el logro de sus objetivos tienen mayores probabilidades de terminar que aquellos que reflejan un buen desempeño. Por su parte, los resultados también demuestran que las características específicas de un programa público pueden dificultar o facilitar su terminación. En este sentido, confirman que mientras mayor sea la duración de un programa, mayores serán sus oportunidades de generar inercias, apoyos y legados que favorezcan la continuación del programa y, también, que mientras mayor sea la protección legal del programa y las barreras legales impuestas por el debido proceso, mayores serán las probabilidades de que un programa continúe.

De acuerdo con los resultados de mi investigación, las características de los programas parecen haber sido un factor relevante en su terminación o continuación. Este hallazgo es importante porque los tomadores de decisiones, durante el diseño, rediseño e implementación de los programas, pueden tomar esto en consideración para garantizar que los programas sobrevivan a los cambios de administración, particularmente cuando los programas demuestran ser efectivos y eficientes en el logro de sus objetivos. En este sentido, como lo demuestra el caso del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México, la elevación de un programa a rango de ley puede ser una estrategia efectiva para blindar el programa y evitar su terminación ante la presión de factores políticos. De igual forma, y en relación con la duración del programa y la construcción de apoyos a su alrededor, el empoderamiento del grupo de beneficiarios para

que estos estén dispuestos a expresar su descontento ante una posible amenaza terminación del programa puede ser parte de una estrategia para dificultar la terminación. Al respecto, la propia elevación a rango de ley del PCC-CDMX constituyó una estrategia de empoderamiento de los beneficiarios, ya que contribuyó a que los beneficiarios dejaran de ver el programa como una dádiva para verlo, más bien, como un derecho que tienen por ley.

Los hallazgos de este trabajo de investigación son relevantes para el diseño de estrategias de terminación de programas, pero más importantemente para diseñar estrategias que favorezcan su continuación a pesar de presiones políticas. No obstante, también muestran que la literatura sobre terminación existente todavía es limitada para explicar casos de terminación en contextos fuera del estadounidense o de países en desarrollo, particularmente en el contexto político actual de auge del populismo. En este sentido, se requiere ampliar el estudio de la terminación a otros contextos, así como identificar los factores que no consideran los modelos actuales y que son relevantes, como lo es la comunicación entre distintos niveles de gobierno que comparten programas con objetivos similares, lo cual favorece que un programa sea terminado en un nivel de gobierno cuando este considera que otro nivel de gobierno pueda restablecerlo y, así, reducir los efectos negativos de la terminación sobre los beneficiarios. Por ello se hace necesario que existan nuevas investigaciones en el área de terminación de políticas. Mi esperanza es que mi tesina detone un interés creciente en este tema de investigación y que motive nuevos desarrollos teóricos y estudios empíricos sobre terminación de políticas públicas.

7. Referencias

“Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la SEDESOL (ALPCC-MX). Diario Oficial de la Federación (DOF), Ciudad de México, 18 de enero de 2017. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469291&fecha=18/01/2017&print=true.

“Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal 2018 (AROPPCC-MX 2018).” DOF, Ciudad de México, 30 de diciembre de 2017. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509780&fecha=30/12/2017.

“Acuerdo por el que se ordena la creación del ‘Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México’ que Coordine la Aplicación de Programas y Acciones para Garantizar la Seguridad Alimentaria de la Población (ASSANCDMX).” Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF), Distrito Federal, 17 de octubre de 2013. http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/art_121/1/_anexos/Acuerdosegalimynutcdmx_171013.pdf.

Aguilar, Luis. 2000. “Estudio introductorio.” En *Problemas públicos y agenda del gobierno. Antologías de política pública*, editado por Luis Aguilar, 15-72. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

Aparicio, Javier. 2018. “Consulta sesgada.” *Excélsior*, 25 de octubre de 2018. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/javier-aparicio/consulta-sesgada/1274017>.

Armedáriz, J. 2019. “Salen al quite de estancias.” *El Diario de Juárez*, 19 de febrero de 2019. <https://diario.mx/juarez/salen-al-quite-de-estancias-20190218-1479608/>.

Arteta, Itzaro. 2018. “Marchan en CDMX contra consulta de AMLO; convocan otra movilización el 2 de diciembre.” *Animal Político*, 11 de noviembre de 2018. <https://www.animalpolitico.com/2018/11/marcha-cdmx-consulta-aeropuerto-texcoco/>.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). 2011. *Evaluación de las Políticas y Programas Sociales implementados por el Gobierno del Distrito Federal*. Distrito

Federal: ALDF. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-fb81f7e4243ffb967118a4c2a3ecc48d.pdf>.

-----, 2016a. “Crean la Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México.” Consultado el 4 de febrero de 2019. <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-crean-ley-comedores-sociales-ciudad-mexico--29685.html>.

-----, 2016b. “Tendrá CdMx Ley de Comedores Sociales.” Consultado el 9 de julio de 2019. <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-tendra-cdmx-ley-comedores-sociales--29682.html>.

Auditoría Superior de la Federación (ASF). s.f. “Programa Anual de Auditorías.” Consultado el 25 de junio de 2019. https://www.asf.gob.mx/Publication/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias.

-----, 2015. *Auditoría de Desempeño 14-0-20100-07-0225. DS-059.* https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0225_a.pdf.

-----, 2016. *Auditoría Financiera y de Cumplimiento 15-0-20100-02-0276. 276DS.* https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0276_a.pdf.

-----, 2018. *Auditoría de Desempeño 16-0-20100-07-0255. 255-DS.* https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0255_a.pdf.

-----, 2019. *Auditoría de Cumplimiento Financiero 2017-0-20100-15-0262-2018.262-DS.* http://informe.asf.gob.mx/Entrega3/Documentos/Auditorias/2017_0262_a.pdf.

“Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios del Distrito Federal 2016 (AROPCC-CDMX 2016)” GODF, Ciudad de México, 29 de enero de 2016. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/cbcf9f0836e0def8817d49bcb64d1fa6.pdf.

- Banco Mundial. 2014. "Un modelo de México para el mundo." Consultado el 1 de julio de 2019. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>
- Bardach, Eugene. 1976. "Policy termination as a political process." *Policy Sciences* 7(2): 123-31.
- Barrientos, Heriberto. 2019. "Piden a AMLO que recapacite sobre apoyo a estancias." *El Diario*. 13 de marzo de 2019. <https://diario.mx/estado/piden-a-amlo-que-recapacite-sobre-apoyo-a-estancias-20190313-1489218/>.
- Bauer, Michael W. 2009. "The policy termination approach: critique and conceptual perspectives." *Lehrstuhl Politik und Verwaltung, Working Paper Series 1*: 1-24.
- Bauer, Michael W. y Christoph Knill. 2012. "Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework". En *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*, editado por Michael W. Bauer, Christoffer Green-Pedersen, Adrienne Héritier y Andrew Jordan, 30-51. Oxford: Oxford University Press.
- Bauer, Michael W, Christoffer Green-Pedersen, Adrienne Héritier y Andrew Jordan. 2012a. *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. Oxford: Oxford University Press.
- , 2012b. "Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects". En *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*, editado por Michael W. Bauer, Christoffer Green-Pedersen, Adrienne Héritier y Andrew Jordan (2012): 203-25. Oxford: Oxford University Press.
- Behn, Robert D. 1978. "How to terminate a public policy: A dozen hints for the would-be terminator." *Policy Analysis*: 393-413.
- Beletsky, Leo, Sarah Bowman, Laretta E. Grau, Robert Heimer y Edward White. 2011. "The roles of law, client race and program visibility in shaping police interference with the operation of US syringe exchange programs." *Addiction* 106(2): 357-65.

- Belmont, José Antonio, y Jannet López Ponce. 2018. "El pueblo es el que manda: AMLO a JP Morgan." *Milenio*, 20 de septiembre de 2019. <https://www.milenio.com/politica/el-pueblo-es-el-que-manda-amlo-a-jp-morgan>.
- Birchall, S. Jeff. 2014. "Termination Theory and National Climate Change Mitigation Programs: The Case of New Zealand." *Review of Policy Research* 31(1): 38-59.
- Brewer, Garry D. 1974. "The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline." *Policy Sciences* 5(3): 239-44.
- Cámara de Diputados. 2018. "Nota N° 1085. Aprueba Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, por 5 billones 838 mil 59.7 mdp; lo turna al Ejecutivo para su publicación." Consultado el 27 de junio de 2019. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Diciembre/24/1085-Aprueba-Camara-de-Diputados-el-Presupuesto-de-Egresos-de-la-Federacion-2019-por-5-billones-838-mil-59.7-mdp-lo-turna-al-Ejecutivo-para-su-publicacion-en-el-DOF>.
- Canchola, Alejandra y Carina García. 2019. "Comedores Comunitarios era uno de los programas con más opacidad: Ramírez Cuéllar." *El Universal*, 12 de marzo de 2019. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/comedores-comunitarios-era-uno-de-los-programas-con-mas-opacidad-ramirez-cuellar>.
- Chertoriviski, Salomón. 2013. *De la idea a la práctica. Experiencias en la administración pública*. México: Editorial Conecta.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2015. *Estudio exploratorio de los comedores comunitarios SEDESOL*. Ciudad de México: CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_COMEDORES_280715.pdf.
- , 2016. "Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos 2008-2016." Consultado el 19 de marzo de 2019. https://coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_2008-2016/AE_nacional_2008_2016.zip.

- , 2017. “Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2015. Indicadores de pobreza por municipio.” Consultado el 6 de julio de 2019. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_municipal/Concentrado_indicadores_de_pobreza.zip.
- , 2018a. *Estudio diagnóstico del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad. 2018.* Ciudad de México: CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Aliment_2018.pdf.
- , 2018b. *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2019.* Ciudad de México: CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones-2019.pdf>.
- , 2019. *Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019.* Ciudad de México: CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf.
- , s.f. “Evaluación de la política social. Programa Anual de Evaluación.” Consultado el 20 de junio de 2019. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx>.
- “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).” DOF, Ciudad de México, 6 de junio de 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf.
- Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno del Estado de Oaxaca. 2019. “Ivette Morán de Murat y el DIF Oaxaca retoman funcionamiento de 241 comedores comunitarios cancelados por la Ex SEDESOL.” Consultado el 9 de julio de 2019. <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/2019/03/07/ivette-moran-de-murat-y-dif-estatal-oaxaca-retoman-funcionamiento-de-241-comedores-comunitarios-cancelados-por-la-ex-sedesol/>.

- Corbin, Juliet M., y Anselm Strauss. 1990. "Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria." *Qualitative sociology* 13(1): 3-21.
- Cruz Flores, Alejandro. 2019. "Anuncia mandataria el fin de las despensas clientelares." *La Jornada*, 24 de enero de 2019.
<https://www.jornada.com.mx/2019/01/24/capital/028n2cap>.
- Daniels, Mark R. 2001. "Policy and organizational termination." *International Journal of Public Administration* 24(3): 249-62.
- "Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4º recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." DOF, Distrito Federal, 13 de octubre de 2011.
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213965&fecha=13/10/2011.
- "Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez." DOF, Ciudad de México, 31 de mayo de 2019.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561693&fecha=31/05/2019.
- "Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada con el Hambre (DSNCH)." DOF, Distrito Federal, 22 de enero de 2013.
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013
- DeLeon, Peter. 1978. "Public policy termination: An end and a beginning." *Policy Analysis*: 369-92.
- . 1983. "Policy evaluation and program termination." *Review of Policy Research* 2(4): 631-47.
- DeLeon, Peter, José Mario Hernández Quezada y Lorena Murillo S. 2001. "El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: estudio comparado de terminación de políticas." *Foro Internacional* 165: 451-73.
- Dery, David. 1984. "Evaluation and termination in the policy cycle." *Policy Sciences* 17(1): 13-26.

- Dussauge-Laguna, Mauricio. 2019. “El desmantelamiento administrativo del Estado democrático. El presidente no lo puede todo.” *Letras Libres*, 1 de julio de 2019. <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/el-desmantelamiento-administrativo-del-estado-democratico-el-presidente-no-lo-puede-todo>.
- ELCSA, Comité Científico de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria. 2012. *ELCSA: Manual de uso y aplicaciones*. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3065s.pdf>.
- EvalúaCDMX, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. 2016a. *Evaluación Externa de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios, 2016*. Ciudad de México: EvalúaCDMX. <https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluaciones%20externas/evaluacion-de-diseno-del-programa-comedores-comunitarios-mall-vf-230317-1.pdf>.
- , 2016b. *Evaluación Externa del Diseño de la Política Alimentaria de la Ciudad de México*. Informe Final. Ciudad de México: EvalúaCDMX. https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluaciones%20externas/politica%20alimentaria/EV_POL_ALIM_CDMX_Final%20cp.pdf.
- EvalúaDF, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. 2014. *Análisis de los procesos de evaluación interna 2013 de los programas sociales operados en 2012 en el distrito federal*. Distrito Federal: EvalúaDF. http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/pdfs_sueltos/Analisis_ev_int_13.pdf.
- , 2016. *Diagnóstico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México*. Distrito Federal: EvalúaDF. http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/edf2016/e_DiagSegAlim_DF.pdf.
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2017. “Ciudad de México coopera con Tegucigalpa en materia de política alimentaria. FAO en Honduras.” Consultado el 11 de diciembre de 2018. <http://www.fao.org/honduras/noticias/detail-events/fr/c/899962/>.

- , 2018. *Mexico City: Community Dining Rooms Program*.
<http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2018/07/Brief-12-Mexico-City.pdf>.
- , 2019. "Índice de precios de los alimentos de la FAO." Consultado el 20 de marzo de 2019. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>.
- FAO y OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2017. *América Latina y El Caribe: Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición*. Santiago de Chile: FAO y OPS.
<http://www.fao.org/3/a-i6747s.pdf>.
- Ferris, James, y Elizabeth Graddy. 1988. "Production choices for local government services." *Journal of Urban Affairs* 10(3): 273-89.
- Ferry, Martin y John Bachtler. 2013. "Reassessing the concept of policy termination: the case of regional policy in England." *Policy Studies*, 34(3): 255-73.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO.
- Frantz, Janet E. 1992 "Reviving and revising a termination model." *Policy Sciences* 25(2): 175-89.
- , 1997. "The high cost of policy termination." *International Journal of Public Administration* 20(12): 2097-119.
- García, Ismael. 2019. "DIF estatal rescatará cocinas comunitarias." *El Universal*. 13 de marzo de 2019. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/13-03-2019/dif-estatal-rescatara-cocinas-comunitarias>.
- Garrido, Sebastián. 2018. "Los municipios de la consulta del aeropuerto." *Nexos*, 22 de octubre de 2018. <https://www.nexos.com.mx/?p=39796>.
- Geva-May, Iris. 2004. "Riding the wave of opportunity: Termination in public policy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3): 309-33.

Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX). 2017. "Incluyen 'El Médico en Tu Casa' en Ley de Salud de la CDMX." Consultado el 12 de julio de 2019. <http://comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/incluyen-el-medico-en-tu-casa-en-ley-de-salud-de-cdmx-boletin>.

-----, 2018a. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal (PPECDMX)* 2019.

<https://s3.amazonaws.com/cdmxassets/media/Paquete+economico+2019/PROYECTO+PRESUPUESTO+EGRESOS.pdf>.

-----, 2018b. *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal (ILICDMX)* 2019.

<https://s3.amazonaws.com/cdmxassets/media/Paquete+economico+2019/INICIATIVA+LEY+INGRESOS.pdf>.

-----, 2018c. *Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal (PECDMX)* 2019.

<https://s3.amazonaws.com/cdmxassets/media/Archivos+pdf/Presupuesto+de+Egresos.pdf>.

-----, 2018d. "La Dra. Claudia Sheinbaum presenta su programa de Gobierno. Discurso de la Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo, durante la toma de protesta a su gabinete, que se llevó a cabo en el Teatro de la Ciudad Esperanza Iris." Consultado el 9 de julio de 2019. <https://www.ciudadanos.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/discurso-de-la-dra-claudia-sheinbaum-durante-la-presentacion-de-su-plan-de-gobierno>.

Gobierno de la República. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf.

Gómez-Oliver, Luis. 2008. "La crisis alimentaria mundial y su incidencia México." *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 5(2): 115-41.

Graddy, Elizabeth A. y Ke Ye. 2008. "When do we 'just say no'? Policy termination decisions in local hospital services." *Policy Studies Journal* 36(2): 219-42.

- Green-Pedersen, Christoffer, Andrew Jordan y John Turnpenney. 2012. "Policy dismantling: An introduction". En *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*, editado por Michael W. Bauer, Christoffer Green-Pedersen, Adrienne Héritier y Andrew Jordan: 3-29. Oxford: Oxford University Press.
- Harris, Michael. 1997. "Policy termination: Uncovering the ideological dimension." *International Journal of Public Administration* 20(12): 2151-175.
- Hernández, Sandra. 2018. "Congreso de la Ciudad de México aprueba Presupuesto para 2019." *El Universal*, 29 de diciembre de 2018. <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/congreso-de-cdmx-aprueba-presupuesto-para-2019>.
- Huesca Reynoso, Luis, Ricardo López Salazar y María del Refugio Palacios Esquer. 2016. "El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México." *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, 61(227): 379-407.
- Hupe, Peter, Harald Sætren y Diederik Vancoppenolle. 2018. "Aspectos políticos del diseño y la implementación de políticas: Un estudio comparativo de dos programas belgas de vales de servicios." En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y María del Carmen Pardo, 175-203. Ciudad de México: CIDE.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM). 2018. "Elecciones locales de la Ciudad de México. Sistema de cómputos distritales y de la demarcación 2018." Consultado el 9 de julio de 2019. https://aplicaciones.iecm.mx/sicodid_publicacion/controlerjg_main.php.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2019. "Índices de Precios al Consumidor. INPC-Nacional (mensual)." Consultado el 6 marzo de 2019. [https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/Estructura.aspx?idEstructura=112001300040&T=%C3%8Dndices%20de%20Precios%20al%20Consumidor&ST=INPC%20Nacional%20\(mensual\)](https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/Estructura.aspx?idEstructura=112001300040&T=%C3%8Dndices%20de%20Precios%20al%20Consumidor&ST=INPC%20Nacional%20(mensual)).

- , 2014. *El sector alimentario en México 2014. Serie de estadísticas sectoriales*. Aguascalientes: INEGI.
http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/SAM/702825066574.pdf.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), FAO, Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2013. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México*. Roma: FAO.
<http://www.fao.org/3/a-i3269s.pdf>.
- Instituto Nacional Electoral (INE). 2018a. “Cómputos Distritales 2018. Elecciones Federales.” Consultado el 1 de julio de 2019.
<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>.
- , 2018b. “Define INE Lista Nominal y Padrón Electoral para #Elecciones2018.” Consultado el 1 de julio de 2019. <https://centraelectoral.ine.mx/2018/05/28/define-ine-lista-nominal-y-padron-electoral-para-elecciones2018/>.
- Ivanic, Maros, y Will Martin. 2008. *Implications of higher global food prices for poverty in low-income countries*. Washington: The World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/253001468150585777/pdf/wps4594.pdf>
- Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. 2018a. “Discurso de la Dra. Claudia Sheinbaum en su toma de protesta ante el Congreso.” Consultado el 10 de julio de 2019.
<https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/discurso-de-la-dra-claudia-sheinbaum-en-su-toma-de-protesta-ante-el-congreso>.
- , 2018b. *Sexto Informe de Gobierno de la Ciudad de México*.
http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/informes_gobierno/gcdmx/informe%202018.pdf.
- Jones, Charles O. 1984. *An introduction to the study of public policy*. Monterrey: Brooks/Cole.
- Kaufman, Herbert. 1991. *Time, chance, and organizations: natural selection in a perilous environment*. Chatham: Chatham House Publishers.

- Kirkpatrick, Susan E., James P. Lester y Mark R. Peterson. 1999. "The policy termination process: A conceptual framework and application to revenue sharing." *Review of Policy Research* 16(1): 209-38.
- Krause, Rachel M., Hongtao Yi y Richard C. Feiock. 2016. "Applying policy termination theory to the abandonment of climate protection initiatives by US local governments." *Policy Studies Journal* 44(2): 176-95.
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Lasswell, Harold. 1971. *A pre-view of policy sciences*. Nueva York: American Elsevier.
- Lewis, David E. 2002. "The politics of agency termination: Confronting the myth of agency immortality." *Journal of Politics* 64(1): 89-107.
- “Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México (LATPECDMX).” GOCDX, Ciudad de México, 31 de diciembre de 2018. http://data.fmpt.cdmx.gob.mx/121.1/Ley_de_Ingresos_de_la_Ciudad_de_M%C3%A9xico_para_el_ejercicio_fiscal_2019.pdf.
- “Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México (LSC).” GOCDMX, Ciudad de México, 26 de junio de 2017. <http://aldf.gob.mx/archivo-dc8dd528ad6b7dd08f3bd7ea5614d03e.pdf>.
- “Ley de Ingresos de la Ciudad de México (LICDMX) para el Ejercicio Fiscal 2018.” GOCDMX, Ciudad de México, 31 de diciembre de 2017. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/97e4e819c6cf113706e3340105929a52.pdf.
- “Ley de Ingresos de la Ciudad de México (LICDMX) para el Ejercicio Fiscal 2019.” GOCDMX, Ciudad de México, 31 de diciembre de 2018. http://data.fmpt.cdmx.gob.mx/121.1/Ley_de_Ingresos_de_la_Ciudad_de_M%C3%A9xico_para_el_ejercicio_fiscal_2019.pdf.
- “Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el Ejercicio Fiscal 2018.” DOF, Ciudad de México, 15 de noviembre de 2017.

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2018.pdf.

“Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el Ejercicio Fiscal 2019.” DOF, Ciudad de México, 28 de diciembre de 2018. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2019.pdf

“Ley de Salud del Distrito Federal (LSDF).” GOCDMX, Ciudad de México, 5 de marzo de 2019. https://congresocdmx.gob.mx/archivos/iil/ley_de_salud_del_distrito_federal.pdf.

“Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal (LSANDF).” GODF, Distrito Federal, 17 de septiembre de 2009. <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEYDESEGURIDADALIMENTARIAYNUTRICIONALPARAELDISTRITOFEDERAL.pdf>

“Ley General de Desarrollo Social (LGDS).” DOF, Ciudad de México, 25 de junio de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf.

“Lineamientos y Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios 2009 (LROPPCC-CDMX 2009).” GOCDMX, Ciudad de México, 26 de enero de 2009. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2009/liny%20reglas%20de%20ope%20comedores%20com%2009.pdf>.

Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). s.f. *Programa del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). Por qué luchamos.* <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2012/09/Proyecto-de-Programa-MORENA.pdf>.

Milan Urban Food Policy Pact. s.f.a. “History.” Consultado el 7 de julio de 2019. <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/history/>.

Milan Urban Food Policy Pact. s.f.b. “Milan Pact Awards (MPA).” Consultado el 1 de mayo de 2019. <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/award/>.

Milan Urban Food Policy Pact. 2016. *Winning Practices from Cities of the Milan Pact Awards 2016.* <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2016/11/MPA-2016-winning-good-practices.pdf>.

- Núñez, Leonardo y Manuel Toral. 2018. “¿Qué México decidió? Los votantes de la consulta del NAIM.” *Nexos*, 1 noviembre de 2018. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=634>.
- Ochoa, Iris. 2019. “Alcaldías podrían tomar comedores.” *Diario de Querétaro*, 20 de marzo de 2019. <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/alcaldias-podrian-tomar-comedores-3206339.html>.
- O'Neill, Brenda, Tarunee Kapoor y Lindsay McLaren. 2019. "Politics, science, and termination: a case study of water fluoridation policy in Calgary in 2011." *Review of Policy Research* 36(1): 99-120.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2018. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf.
- Pacto de Milán de política alimentaria urbana. 2015. “Considerando que las ciudades, donde reside la mitad de la población mundial, juegan un papel estratégico.” http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2018/01/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_SPA.pdf.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Premios Latinoamérica Verde. s.f. “Exhibe-Conecta-Premia”. Consultado el 9 de julio de 2019. <https://www.premioslatinoamericaverde.com/nosotros/>.
- , 2017. “Conoce a los ganadores 2017.” Consultado el 9 de julio de 2019. http://www.premioslatinoamericaverde.com/ganadores_2018/ranking_categoria.php?categoria=28&anox=2017.
- Presidencia de la República. 2017a. *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 (ILIF 2018)*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/ilif/ilif_2018.pdf.

- , 2017b. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018* (PPEF 2018). https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf.
- , 2018a. *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019* (ILIF 2019). https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/ingresos/LIF_2019.pdf.
- , 2018b. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019* (PPEF 2019). https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf.
- , 2018c. “Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Andrés Manuel López Obrador.” Consultado el 1 de julio de 2019. <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/mensaje-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-andres-manuel-lopez-obrador?idiom=es>.
- , 2018d. “Discurso de Andrés Manuel Lopez Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.” Consultado el 1 de junio de 2019. <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>.
- Presidencia de la República EPN. 2012. “Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.” Consultado el 14 de junio de 2019. <https://www.gob.mx/epn/prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>.
- , 2018. *Sexto Informe de Gobierno. 2017-2018. Resumen Ejecutivo*. Ciudad de México: Presidencia de la República. http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6_IG_RESUMEN_EJECUTIVO.pdf.

- “Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2017 (PECDMX 2017).” GOCDMX, Ciudad de México, 29 de diciembre de 2016. http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/e6f472fabadd79dcad8e06fc7252455d.pdf.
- “Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2018 (PECDMX 2018).” GOCDMX, Ciudad de México, 31 de diciembre de 2017. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/97e4e819c6cf113706e3340105929a52.pdf.
- “Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2019 (PECDMX 2019).” GOCDMX, Ciudad de México, 31 de diciembre de 2018. http://data.fmpt.cdmx.gob.mx/121.1/Ley_de_Ingresos_de_la_Ciudad_de_M%C3%A9xico_para_el_ejercicio_fiscal_2019.pdf.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2018 (PEF 2018).” DOF, Ciudad de México, 29 de noviembre de 2017. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2018.pdf
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 (PEF 2019).” DOF, Ciudad de México, 28 de diciembre de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf
- “Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009 (PEDF 2009).” GODF, Distrito Federal, 30 de diciembre de 2008. <http://aldf.gob.mx/archivo-23858a2fae3e08dbb37d7040a276eff8.pdf>.
- “Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2010 (PEDF 2010).” GODF, Distrito Federal, 31 de diciembre de 2009. <http://aldf.gob.mx/archivo-4af4f60d0eeebb964f4055e18d371b18.pdf>
- “Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011 (PEDF 2011).” GODF, Distrito Federal, 31 de diciembre de 2010. <http://aldf.gob.mx/archivo-3bbb16420a32b2e5e95ba90a1c172819.pdf>.

- “Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012 (PEDF 2012).” GODF, Distrito Federal, 30 de diciembre de 2011. <http://aldf.gob.mx/archivo-88364f7c7d0f25e91e435c3a361e7e4b.pdf>.
- “Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013 (PEDF 2013).” GODF, Distrito Federal, 31 de diciembre de 2012. <http://aldf.gob.mx/archivo-492b73db61d439d4c70b998423490af6.pdf>.
- “Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2014 (PEDF 2014).” GODF, Distrito Federal, 31 de diciembre de 2013. <http://aldf.gob.mx/archivo-c6e79a93de4da3bbba1eaa1836d5e069.pdf>.
- “Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015 (PEDF 2015).” GODF, Distrito Federal, 22 de diciembre de 2014. <http://aldf.gob.mx/archivo-89196820f02e58c06c0a6320b562e10a.pdf>.
- Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2016 (PEDF 2016).” GODF, Distrito Federal, 30 de diciembre de 2015. <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5639.pdf>.
- “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF).” GODF, Distrito Federal, 11 de septiembre de 2013. https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_2013_2018.pdf
- Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ramírez, Carlos. 2019. “A pesar de crisis, comedor continúa dando alimentos.” *El Mexicano*, 7 de febrero de 2019. <https://www.periodicoelmexicano.com.mx/local/a-pesar-de-crisis-comedor-brinda-servicio-3026402.html>.
- Redacción Animal Político. 2018a. “Esto fue lo que dijo López Obrador tras su victoria electoral (discursos completos).” *Animal Político*, 2 de julio de 2018. <https://www.animalpolitico.com/2018/07/discursos-lopez-obrador/>.
- , 2018b. “Adiós al NAIM: La opción de construir pistas en Santa Lucía gana en la consulta convocada por López Obrador.” *Animal Político*, 28 de octubre de 2018.

- <https://www.animalpolitico.com/2018/10/consulta-aeropuerto-resultados-amlo-santa-lucia/>.
- , 2018c. “Errores en el sistema y duplicidad de votos, las irregularidades en consulta sobre aeropuerto.” *Animal Político*, 25 de octubre de 2018. <https://www.animalpolitico.com/2018/10/inicia-consulta-futuro-naim/>.
- , 2018d. “Académicos y especialistas exhortan a AMLO a no hacer consulta sobre el Tren Maya sin previo estudio.” *Animal Político*, 20 de noviembre de 2018. <https://www.animalpolitico.com/2018/11/academicos-piden-cancelar-consulta-tren-maya-amlo/>.
- “Reglas de Operación del Programa ‘Aliméntate’ 2018.” GOCDMX, Ciudad de México, 31 de enero de 2018. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/secretarias/sds/RO%20Alimentate%202018.pdf>.
- “Reglas de Operación del ‘Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México’ 2018 (ROPPCC-CDMX 2018).” GOCDMX, Ciudad de México, 31 de enero de 2018. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/19e8e8b0b1f83e22341d28c3a45af8bd.pdf.
- “Reglas de Operación del ‘Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México’ 2019 (ROPPCC-CDMX 2019).” GOCDMX, Ciudad de México, 18 de enero de 2019. <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c6/31f/640/5c631f6401dec661293543.pdf>.
- “Reglas de Operación del Programa ‘El Médico en tu casa’ 2019 (ROPMC 2019).” GOCDMX, 31 de enero de 2019. http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2019/secretarias/sedes/45secretariadesalud_medicoentucasa.pdf.
- Roa, Wendy. 2019. “Destituyen a director administrativo de Sibiso por irregularidades.” *Excélsior*, 12 de abril de 2019. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/destituyen-a-director-administrativo-de-sibiso-por-irregularidades/1307450>.

Rubio Campos, Jesús. 2016. "La terminación de políticas y organizaciones públicas. El caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México." *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (15).

Sabatier, Paul. 1999. The need for better theories, En *Theories of the policy process*, editado por Paul Sabatier, 3-13. Colorado: Westview Press.

Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México (SAF). 2019a. *Cuenta Pública de la Ciudad de México 2018. Banco de Información*. Ciudad de México: SAF. https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2018_19/index.html#.

-----, 2019b. *Informe de avance trimestral. Enero-Marzo 2019: Cuadro No. 1.1.1.1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano*. Ciudad de México: SAF. https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/banco_info_2019_1/I.1.1.1_Equidad_e_Inclusion_Social_para_el_Desarrollo_Humano.pdf.

Secretaría de Bienestar (Bienestar). 2019. *Cuarto Informe Trimestral 2018.- Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20. Bienestar*. Ciudad de México: Bienestar. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto_Informe_Trimestral_2018.pdf.

Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SEDESOS). 2013. *Evaluación Interna 2013. Programa de Comedores Comunitarios (Gestión 2009-2012)*. Distrito Federal: SEDESOS. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2013/evaluaciones/EVALUACION%20COMEDORES%20COMUNITARIOS%202013.pdf>.

-----, 2014. *2º Informe de Gobierno. Secretaría de Desarrollo Social 2013-2014*. Ciudad de México: SEDESOS. http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/informes_gobierno/sedesos/2014.pdf.

-----, 2015. *Informe de la Evaluación Interna 2015 de Diseño, Cobertura, Operación, Resultados y Satisfacción (Integral) del Programa Social Comedores Comunitarios operado en 2014*. Distrito Federal: SEDESOS.

<http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/secretarias/sds/Comedores%202015.pdf>.

-----, 2016. *Evaluación Interna 2016 de Diseño y Construcción de Línea base del Programa Comedores Comunitarios operado en 2015*. Ciudad de México: SEDESOL. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/evaluaciones/secretarias/sds/Evaluacion%20Comedores%20Comunitarios%202016.pdf>.

-----, 2017a. *Resumen del Quinto Informe de Gobierno de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México*. Ciudad de México: SEDESOL. <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59f/222/621/59f2226213f63064497779.pdf>

-----, 2017b. *Evaluación interna 2017 del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México*. Ciudad de México: SEDESOL. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/evaluaciones/secretarias/sds/03%20EVALUACION%20COMEDORES%20COMUNITARIOS.doc>.

-----, 2018a. *Sexto Informe de Gobierno de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México*. Ciudad de México: SEDESOL. http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/informes_gobierno/sedesol/2018.pdf.

-----, 2018b. *Evaluación Interna Integral 2016-2018 del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México*. Ciudad de México: SEDESOL. <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/evaluaciones%20internas/evaluaciones%20integrales/secretarias/sds/Comunitarios.pdf>.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2013. *Lineamientos Específicos para la operación del Programa de Comedores Comunitarios en el Estado de Guerrero, en el marco de la Cruzada contra el Hambre para el Ejercicio Fiscal 2013*. Distrito Federal: SEDESOL. http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/3_Historico/2014/Lineamientos_Programa_Comedores_Comunitarios_Guerrero_24012014.pdf.

- , 2014a. *Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre*. Distrito Federal: SEDESOL. http://www.sefircoahuila.gob.mx/ADMIN/uploads/Documentos/modulo22/DIF_LINEAMIENTOS_COMEDORES_COMUNITARIOS.pdf.
- , 2014b. *Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitarios*. Distrito Federal: SEDESOL. https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Diagnostico/Diagnostico_2014/Diagnostico_2014_SEDESOL_U009.docx.
- , 2015a. *Cuarto Informe Trimestral 2014. Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social*. Distrito Federal: SEDESOL. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto_Informe_Trimestral_2014.pdf.
- , 2015b. *Evaluación de Diseño de Comedores Comunitarios*. Distrito Federal: SEDESOL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Diseno_2015/SEDESOL/SEDESOL_2015_Diseno_U009_PCC.zip.
- , 2016a. *Ficha de Monitoreo 2015-2016. Comedores Comunitarios*. Distrito Federal: CONEVAL y SEDESOL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEDESOL/U009_FMyE.pdf.
- , 2016b. *4to Informe Trimestral 2015. Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social*. Distrito Federal: SEDESOL. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto_Informe_Trimestral_2015.pdf.
- , 2017a. *Ficha de Monitoreo 2016-2017. Comedores Comunitarios*. Ciudad de México: CONEVAL y SEDESOL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_U009.pdf.

- , 2017b. *4to Informe Trimestral 2016. Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social*. Ciudad de México: SEDESOL. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3600/1/images/cuarto_INFORME_TRIMESTRAL_2016.pdf.
- , 2018a. *Evaluación de Consistencia y Resultados. Comedores Comunitarios*. Ciudad de México: SEDESOL. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343304/S279_InformeFinal.pdf.
- , 2018b. *Ficha de Monitoreo 2017-2018. Comedores Comunitarios*. Ciudad de México: CONEVAL y SEDESOL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S279.pdf.
- , 2018c. *4to Informe Trimestral 2017. Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social*. Ciudad de México: SEDESOL. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Cuarto_Informe_Trimestral_2017.pdf.
- Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México. 2018. *Cuenta Pública de la Ciudad de México 2017. Banco de Información*. Ciudad de México: Secretaría de Finanzas. <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2017/index.html#>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2013. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. Programas presupuestarios en clasificación económica (resumen) (pesos)*. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/20/r20_ppcer.pdf.
- , 2014. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Programas presupuestarios en clasificación económica (resumen) (pesos)*. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/20/r20_ppcer.pdf.

- , 2015. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Programas presupuestarios en clasificación económica (resumen) (pesos)*.
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/20/r20_ppcer.pdf.
- , 2016. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Programas presupuestarios en clasificación económica (resumen) (pesos)*.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/20/r20_ppcer.pdf.
- , 2017. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Programas presupuestarios en clasificación económica (resumen) (pesos)*.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/20/r20_ppcer.pdf.
- , 2018a. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Exposición de Motivos*.
https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf.
- , 2018b. *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2019*.
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2019.pdf.
- , 2018c. *PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Guía Rápida. Conoce más de #TuDinero*.
https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2018/PEF_2018.pdf.
- , 2018d. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Programas presupuestarios en clasificación económica (resumen) (pesos)*.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/20/r20_ppcer.pdf.

- , 2018e. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Programas Presupuestarios en Clasificación Económica. (Resumen) (pesos)*.
https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/20/r20_ppcer.pdf
- , 2019a. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Programas presupuestarios en clasificación económica (resumen) (pesos)*.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/20/r20_ppcer.pdf.
- , 2019b. *PEF 2019. Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Guía Rápida*.
https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2019/PEF_2019.pdf
- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México (SIBISO). 2019. *Oficio SIBISO/SUT/0835/2019. Respuesta a la solicitud Folio 0104000042919*.
<http://www.infomexdf.org.mx/flslayer/seguimiento/5a84f841/06cd56f7/Respuesta%20Folio%2042919.PDF>.
- Senado de la República. 2018. “Posturas encontradas de senadoras y senadores sobre la consulta del NAIM.” Consultado el 1 de julio de 2019.
<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/42464-posturas-encontradas-de-senadoras-y-senadores-sobre-la-consulta-del-naim.html>.
- Sheinbaum Pardo, Claudia. 2018. *Ciudad de México: Ciudad de la Innovación y la Esperanza. Claudia Sheinbaum Pardo. 2018-2024*.
http://www.claudiasheinbaum.com/files/programa_gobierno.pdf.
- Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). 2018a. “Mexicanos opinarán sobre 10 programas y proyectos del nuevo gobierno en Segunda Consulta Nacional Ciudadana.” Consultado el 1 de julio de 2019. <https://lopezobrador.org.mx/2018/11/16/presenta-gobierno-electo-boleta-para-consulta-nacional-de-programas-prioritarios/>.
- , 2018b. “Programas y proyectos de AMLO obtienen aprobación ciudadana superior al 90% en la Consulta Nacional Programas Prioritarios.” Consultado 1 de julio de 2019.
<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/034-Resultados-Consulta-Nal-PP-26nov18.doc>.

- , 2019. "Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador. Marzo 12, 2019." Consultado el 2 de julio de 2019. <https://lopezobrador.org.mx/2019/03/12/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-51/>.
- Suárez, Gerardo. 2019. "En CDMX, comedores comunitarios se mantienen: Sheinbaum." *El Universal*, 12 de marzo de 2019. <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/comedores-comunitarios-se-mantienen-en-cdmx-sheinbaum>.
- Turnhout, Esther. 2009. "The rise and fall of a policy: policy succession and the attempted termination of ecological corridors policy in the Netherlands." *Policy Sciences* 42(1): 57-72.
- Unidad de Estudios y Finanzas Públicas (UEFP). 2017. *Análisis del Paquete Económico 2018*. Ciudad de México: ALDF. <http://aldf.gob.mx/archivo-3ef6fb3d9ad9b0c99b59024a23c5394d.pdf>.
- Vivero, José Luis. 2010. "El enfoque legal contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria." En *Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública*, editado por Ximena Erazo, Laura Pautassi y Antonia Santos, 163-88. Santiago de Chile: Editorial LOM. http://www.oda-alc.org/documentos/El_enfoque_legal_contra_el_hambre_el_der.pdf.
- Weyland, Kurt. 2001. "Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics." *Comparative politics* 34(1): 1-22.
- Woldenberg, José. 2018a. "Debería suspenderse." *El Universal*, 23 de octubre de 2018. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-woldenberg/nacion/deberia-suspenderse>.
- , 2018b. "Por mis pistolas." *El Universal*, 20 de noviembre de 2018. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-woldenberg/nacion/por-mis-pistolas>.

Anexos

Anexo 1. Revisión de prensa de enero de 2018 a mayo de 2019

<i>Conteo de aparición de códigos (abiertos)</i>			
Código	PCC-CDMX	PCC-MX	Total
Agenda 2030	2	0	2
Alimentación adecuada	3	14	17
Apoyos de otras dependencias para continuar con la operación de los comedores	0	6	6
Auditoría	0	4	4
Aumentar presupuesto	1	0	1
Cierre de comedores	3	18	21
Cientelismo	2	4	6
CNCH	0	7	7
Cohesión social	1	12	13
Contingencia	8	4	12
Continuación del programa	6	4	10
Derecho a la alimentación	3	4	7
Discapacitados	0	2	2
Donaciones	2	2	4
Empoderamiento de la mujer	1	2	3
Evento masivo	2	0	2
Exhorto para continuar con PCC	1	6	7
FAO	3	1	4
Fracaso de la política	0	3	3
Guatemala	0	1	1
Huerto	2	0	2
Irregularidades	3	10	13
Jornaleros	0	1	1
Jóvenes	1	1	2
Ley de Comedores	3	0	3
Mejor Práctica	0	1	1
Niños	0	4	4
OSC	2	6	8
PNUD	0	2	2
Pobres resultados	0	7	7
Pobreza, carencia alimentaria y alta marginación	1	34	35
Posible absorción de otra dependencia o nivel de gobierno	0	5	5
Programa exitoso	3	6	9
Rechazo terminación o cierre de comedor	3	13	16
Recorte presupuestal	2	5	7
Salud	1	2	3
Tercera Edad	0	4	4
Terminación	3	30	33
Uso electoral	0	9	9

Fuente: Elaboración propia con información de Infolatina (EMIS).

Anexo 2. Indicadores de los factores del modelo de terminación

<i>Terminación del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX)</i>				
Factor de terminación	Indicador	Principales fuentes de información	Técnica de recolección	
1. Financiero	1.1. Implementación de medidas de austeridad por parte del gobierno federal para 2019	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF)	Revisión documental	
	1.2. Variación anual de los ingresos del gobierno federal en 2018-2019	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF); Ley de Ingresos de la Federación (LIF); PPEF	Revisión documental	
	1.3. Proyección de un déficit en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019	PEF y PPEF	Revisión documental	
2. Eficiencia	2.1. Balance general del desempeño del PCC-MX hasta 2018	Auditorías y evaluaciones del programa por parte de Auditoría Superior de la Federación (ASF), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Además del PPEF 2019.	Revisión documental	
3. Político	3.1. Presencia de un cambio de administración en el gobierno federal 2018-2019	Instituto Nacional Electoral (INE)	Revisión documental	
	3.2. Presencia de alternancia política con el cambio de administración de gobierno federal 2018-2019	Instituto Nacional Electoral (INE)	Revisión documental	
	3.3. Manifestación de un cambio en la perspectiva ideológica del gobierno federal 2018-2019	PEF, PPEF, discursos políticos, Infolatina (EMIS)	Revisión documental y revisión de prensa	
	3.4. Existencia de coaliciones en contra de la terminación del PCC-MX	Infolatina (EMIS)	Revisión de prensa	
4. Características específicas del programa	4.1. Objetivo o razón de ser	4.1.1. Dimensión de la carencia por acceso a la alimentación a nivel nacional	Informes de medición de la pobreza de CONEVAL; lineamientos y reglas de operación del programa	Revisión documental

<i>Terminación del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX)</i>				
Factor de terminación	Indicador	Principales fuentes de información	Técnica de recolección	
	4.2. Duración	4.2.1. Años de operación del PCC-MX desde su creación hasta 2019	Lineamientos y reglas de operación del programa	Revisión documental
	4.3. Visibilidad	4.3.1. Porcentaje que representa el PCC-MX dentro del presupuesto total de la SEDESOL	Analíticos del PEF	Revisión documental
	4.4. Complejidad	4.4.1. Cantidad de términos técnicos y científicos contenidos en los lineamientos y reglas de operación del programa en 2018	Lineamientos y reglas de operación del programa	Revisión documental.
	4.5. Distribución de los beneficios	4.5.1. Tamaño del grupo de beneficiarios del PCC-MX	Informe de Gobierno Federal, informes trimestrales de la SEDESOL e informes de medición de la pobreza de CONEVAL	Revisión documental
	4.6. Base legal	4.6.1. Existencia de una ley que garantice la continuación del PCC-MX cada ejercicio fiscal	Diario Oficial de la Federación	Revisión documental

<i>Continuación del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX)</i>			
Factor de terminación	Indicador	Principales fuentes de información	Técnica de recolección
1. Financiero	1.1. Implementación de medidas de austeridad por parte del gobierno de la Ciudad de México para 2019	Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México (PECDMX) y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México (PPECDMX)	Revisión documental
	1.2. Variación anual de los ingresos del gobierno de la Ciudad de México en 2018-2019	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Ciudad de México (ILICDMX); Ley de Ingresos de la Ciudad de México (LICDMX); PECDMX	Revisión documental
	1.3. Proyección de un déficit en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México 2019	PECDMX y PPECDMX	Revisión documental

<i>Continuación del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX)</i>				
Factor de terminación	Indicador	Principales fuentes de información	Técnica de recolección	
2.Eficiencia	2.1. Balance general del desempeño del PCC-CDMX hasta 2018	Evaluaciones al programa por parte de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México (ALDF), la SEDESOL y EvalúaDF (EvalúaCDMX). Así como sitios web de la FAO y del Pacto de Milán	Revisión documental	
3. Político	3.1. Presencia de un cambio de administración en el gobierno de la Ciudad de México 2018-2019	Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)	Revisión documental	
	3.2. Presencia de alternancia política con el cambio de administración de gobierno de la Ciudad de México 2018-2019	Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)	Revisión documental	
	3.3. Manifestación de un cambio en la perspectiva ideológica gobierno de la Ciudad de México 2018-2019	PECDMX, PPECDMX, discursos políticos e Infolatina (EMIS)	Revisión documental y revisión de prensa	
	3.4. Existencia de coaliciones en contra de la terminación del PCC-CDMX	Infolatina (EMIS) y fuentes primarias, entrevista a funcionario de SIBISO (antes SEDESOL)	Revisión de prensa y entrevistas semiestructuradas	
4. Características específicas del programa	4.1. Objetivo o razón de ser	4.1.1. Dimensión de la carencia por acceso a la alimentación en la Ciudad de México	Informes de medición de la pobreza de CONEVAL; lineamientos y reglas de operación del programa	Revisión documental
	4.2. Duración	4.2.1. Años de operación del PCC-CDMX desde su creación hasta 2019	Lineamientos y reglas de operación del programa	Revisión documental
	4.3. Visibilidad	4.3.1. Porcentaje que representa el PCC-CDMX dentro del presupuesto total de la SEDESOL (SIBISO)	PECDMX, informes de Cuenta Pública, informes trimestrales de la SEDESOL y solicitud de información	Revisión documental
	4.4. Complejidad	4.4.1. Cantidad de términos técnicos y científicos contenidos en los lineamientos y reglas de operación del programa en 2018	Lineamientos y reglas de operación del programa	Revisión documental.

<i>Continuación del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX)</i>				
Factor de terminación		Indicador	Principales fuentes de información	Técnica de recolección
	4.5. Distribución de los beneficios	4.5.1. Tamaño del grupo de beneficiarios del PCC-CDMX	Informe de trabajo anuales de la SEDESOL (ahora SIBISO), solicitud de información, informes de medición de la pobreza de CONEVAL, ROP y fuentes primarias, entrevistas a funcionarios	Revisión documental y entrevistas semiestructuradas
	4.6. Base legal	4.6.1. Existencia de una ley que garantice la continuación del PCC-CDMX cada ejercicio fiscal	Gaceta Oficial de la Ciudad de México	Revisión documental

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3. Principales características de los programas de comedores comunitarios en 2018

	Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX)	Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX)
Problema público que atiende el programa	La inseguridad alimentaria y carencia por acceso a la alimentación. De acuerdo con un documento diagnóstico, es el “acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)” (SEDESOL 2014b, 17).	La inseguridad alimentaria y carencia alimentaria por acceso limitado a la alimentación.
Objetivo general del programa	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que inciden positivamente en la alimentación, salud y educación por medio de la reducción de la inseguridad alimentaria.	Fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la alimentación con alternativas alimentarias, sanas, equilibradas y accesibles al alcance de cualquier persona que habite o transite en la Ciudad de México, mediante la operación de Comedores Comunitarios ubicados preferentemente en unidades territoriales clasificadas preferentemente como de muy alta, alta y media marginación, en aquellas zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y conflictividad social, bajo los principios de equidad social y de género. Con ello se busca contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de las personas.
Objetivos específicos del programa	Reducir los niveles de carencia por acceso a la alimentación en la población que habita en territorios que cumplan los siguientes criterios: <ul style="list-style-type: none"> • Zonas de Atención Prioritaria; y • Municipios con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación; y • Municipios con alta incidencia de pobreza extrema alimentaria Por medio de la instalación y operación de Comedores Comunitarios, a partir de la participación social.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar los procesos de organización y participación ciudadana en el ejercicio del derecho a la alimentación, bajo los principios de equidad social y de género; así como fomentar la cohesión y solidaridad social mediante la instrumentación de mecanismos de participación ciudadana en la operación, seguimiento y evaluación del desempeño de los comedores comunitarios. 2. Garantizar la operación de los comedores comunitarios instalados en los ejercicios fiscales desde 2009 hasta 2017, mediante el abastecimiento de insumos no perecederos suficientes para preparar comidas completas de acuerdo con su promedio diario de distribución durante el ejercicio fiscal 2018. 3. Apoyar la economía familiar de las personas que asisten a los comedores comunitarios posibilitando el acceso a

	Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX)	Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX)
		<p>una alimentación con calidad e higiene a costos accesibles.</p> <p>4. Promover una cultura de la alimentación adecuada, saludable e inocua, para mejorar los hábitos alimentarios, a través de la formación ciudadana en temas de nutrición, calidad de vida e higiene.</p>
Población objetivo	<p>La población que habita en territorios urbanos y rurales que cumplan con los siguientes criterios:</p> <p>a. En el sector rural: localidades con una población mayor a 200 y menor a 2,500 habitantes, ubicadas en municipios considerados Zonas de Atención Prioritaria Rurales, con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y alta incidencia de pobreza extrema alimentaria.</p> <p>En el sector urbano: Áreas Geoestadística Básica (AGEB) con una población mayor a 200 habitantes y consideradas como Zonas de Atención Prioritaria Urbanas, ubicadas en municipios con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación y alta incidencia de pobreza extrema alimentaria.</p>	<p>Aquella que habita preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, y a las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México.</p>
Actores involucrados en la operación del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): la Dirección General de Participación Social y las delegaciones estatales de la SEDESOL. • Los beneficiarios directos, es decir, los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre de la comunidad, a través de sus Comités de Alimentación (COMAL). • Voluntarios, quienes confirman los equipos de voluntariado para la preparación de los alimentos al interior de los comedores comunitarios. • Los beneficiarios indirectos, es decir, las personas que asisten a comer al comedor comunitario. • DICONSA, como el proveedor único nacional insumos. • Los donadores de insumos adicionales a los considerados por el programa, tales como organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por parte de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SEDESO): La Dirección General de Administración, la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, la Coordinación de Planeación y Evaluación, y el Comité de Evaluación de Comedores Comunitarios. • Los beneficiarios directos, es decir, los Comités de Administración de los Comedores Comunitarios. • Los beneficiarios indirectos, es decir, las personas que asisten a comer al comedor comunitario. • Los proveedores de insumos • Los donadores de insumos adicionales a los considerados por el programa, tales como organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas.
Instrumento de política pública	Subsidio en especie y monetario.	Subsidio en especie y monetario.

	Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX)	Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX)
	<ul style="list-style-type: none"> • Para los Comités Comunitarios: subsidio en especie (con valor de hasta \$150,000.00 anual para el equipamiento, hasta \$90,000.00 para el reequipamiento y hasta \$65,000.00 para el abasto mensual de alimentos no perecederos). • Para los usuarios de los comedores: subsidio monetario, ya que reciben la ración alimentaria a cambio de 1) cubrir una cuota de cooperación de hasta \$10.00; de 2) pagar en especie con alimentos perecederos o no perecederos; o de 3) pagar con una jornada de trabajo en el comedor (la cual equivale hasta dos raciones diarias para tres personas más). 	<ul style="list-style-type: none"> • Para los Comités de Administración de los Comedores Comunitarios: subsidio en especie (alimentos no perecederos y equipamiento de los comedores) y apoyo monetario anual sujeto a evaluación del comedor (\$10,000.00 para equipamiento). • Para los usuarios de los comedores: subsidio monetario, ya que reciben la ración alimentaria a cambio de cubrir una cuota de recuperación de \$10.00.
Esquema de implementación	<p>La SEDESOL provee el equipamiento y los insumos no perecederos a los Comités Comunitarios a través de DICONSA, con quien suscribe un convenio de colaboración para el equipamiento, suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los comedores comunitarios.</p> <p>La Comisión de Alimentación (COMAL) de los Comités Comunitarios se encarga de la preparación de los alimentos y de la administración del comedor comunitario, así como del cobro de la cuota de cooperación.</p>	<p>La SEDESOL suscribe un convenio de colaboración, así como un contrato de comodato o carta resguardo con los Comités de Administración de los Comedores Comunitarios. En estos acuerdos legales queda establecido que la SEDESOL proporciona el equipamiento en resguardo y los insumos no perecederos a los Comités y estos se encargan de la preparación de los alimentos y la administración del comedor, así como del cobro de la cuota de recuperación.</p>
Operación del programa	<ul style="list-style-type: none"> • La comunidad que desee contar con un comedor comunitario debe estar organizada y constituida en un Comité Comunitario de la Cruzada contra el Hambre y éste, a su vez, debe integrar una Comisión de Alimentación, la cual se hará cargo del funcionamiento del comedor. • La COMAL gestiona ante las autoridades un espacio público (aunque los comedores instalados en espacios privados hasta el ejercicio fiscal anterior se mantienen) para la instalación del comedor y presenta ante la SEDESOL la solicitud para la instalación. • La SEDESOL, en su caso, preprueba la instalación y envía al solicitante la preaprobación y el formato para que registre su padrón de beneficiarios indirectos en la comunidad. • El Comité envía el padrón de beneficiarios (indirectos) del comedor con sus firmas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una organización social, civil o grupo vecinal que cuente con un espacio físico para la instalación de un comedor comunitario presenta la solicitud para su instalación ante la SEDESOL. Para ello, conforma un Comité de Administración (CA). • La SEDESOL, después de revisarla solicitud, en su caso, autoriza la instalación del comedor. • El CA y la SEDESOL firman un convenio de colaboración, el cual establece que la Secretaría garantizará la provisión de insumos no perecederos para la elaboración de, al menos, 100 raciones diarias por comedor, así como diversos compromisos con relación a la operación del comedor (rendición de cuentas, administración de recursos, etc.). • El CA y la SEDESOL firman un contrato de comodato o carta resguardo en la que se establece que el CA se encargará del

	Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX)	Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX)
	<ul style="list-style-type: none"> • La SEDESOL integra un expediente por comedor y autoriza la instalación. • El comedor comunitario inicia operaciones. • La SEDESOL es responsable de emitir los vales para el abasto y para el equipamiento del comedor y de entregarlos a DICONSA, quien será responsable de entregar el abasto directamente a los comedores a través de sus unidades operativas. Al respecto, el primer vale de abasto se emite para la elaboración de alimentos para 120 personas, posteriormente, se emite con base en el número de personas beneficiadas en el mes inmediato anterior. Asimismo, la SEDESOL es responsable de supervisar el adecuado y correcto funcionamiento de los comedores, así como de brindar capacitación para la instalación y operación de los comedores. • La COMAL es responsable de recibir el abasto y de registrar los productos y equipamiento efectivamente recibidos, así como de firmar los respectivos vales, con lo que avala lo establecido en ellos. Asimismo, de cobrar, registrar, controlar y administrar las cuotas de cooperación, con las cuales solventará la compra de insumos perecederos y otros no perecederos, y gastos fijos (luz, agua, gas, etc.); así como de presentar los reportes. • Los usuarios, para solicitar una ración alimentaria deben cubrir la cuota de recuperación y registrarse. 	<p>resguardo y buen uso del equipo que se brindó para la operación del comedor.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El comedor comunitario inicia operaciones. • La SEDESOL es responsable de equipar y garantizar el abasto de los alimentos no perecederos para la elaboración de, al menos, 100 raciones diarias en el primer año de operaciones del comedor o, en caso de que haya operado en el ejercicio fiscal anterior, en función del promedio diario conforme a los informes mensuales del comedor. Asimismo, es responsable del control, seguimiento y supervisión el adecuado funcionamiento de los comedores, así como de brindar capacitación para la instalación y operación de los comedores. • El CA es responsable del cobro, registro, control y administración de la cuota de recuperación (\$10.00), con la cual solventará la compra de insumos perecederos y no perecederos, gastos fijos (luz, agua, gas, etc.) y el pago del apoyo diario económico a los miembros del CA (\$110.00); así como de presentar reportes mensuales con el registro de los usuarios, el uso de los insumos entregados y la cantidad de comidas, entre otros • Los usuarios, para solicitar una ración alimentaria, basta que se presenten en cualquiera de los comedores comunitarios, cubrir la cuota de recuperación y registrarse en la libreta de asistencia. • El CA, a finales del ejercicio fiscal, en diciembre, puede recibir \$10,000.00 para la mejora del comedor comunitario en función de su desempeño. • El CA organiza anualmente una reunión vecinal para rendir cuentas a la comunidad.
Presupuesto anual aprobado	\$3,205,757,494.00	\$257,852,157.00

Fuente: Elaboración propia con información del Diagnóstico y Propuesta de Atención del Programa de Comedores Comunitarios (SEDESOL 2014b), Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 (SHCP 2017) Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (ROPPCC-CDMX 2018 31/01/2018), Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios 2018 (ROPPCC-MX 2018 30/12/2017).

Anexo 4. Resultados de las evaluaciones y auditorías del Programa de Comedores Comunitarios del Gobierno Federal (PCC-MX)

Año	Tipo de evaluación	Institución	Nombre del documento	Observaciones relevantes
2014	Diagnóstico	SEDESOL (2014b)	Diagnóstico y propuesta de atención del Programa de Comedores Comunitarios.	<ul style="list-style-type: none"> • EL diagnóstico identifica al problema público que atiende el PCC-MX como el “acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritaria” y a la población objetivo de la siguiente forma: <ul style="list-style-type: none"> • En el sector urbano: las AGEB con 300 o más habitantes en ZAP urbanas en municipios de la CNCH. • En el sector rural: localidades con población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales y como de la CNCH.
2015	Estudio exploratorio	CONEVAL (2015)	Estudio exploratorio de los comedores comunitarios SEDESOL	<ul style="list-style-type: none"> • La flexibilidad del programa es su mayor virtud, pues permite adaptar la instrumentación de los comedores a las capacidades y necesidades de las comunidades. • El programa tiene gran aceptación entre la población beneficiaria. • La coordinación entre instituciones funciona adecuadamente. • En 2014, el PCC-MX superó su meta de cobertura, pues ésta era de 810 comedores y para agosto de 2014 ya había alcanzado los 3,156 comedores instalados en todo el país. • Con respecto del punto anterior, “la urgencia por ampliar el modelo no ha permitido sistematizar buenas prácticas e incorporarlas”. • Los lineamientos no tienen congruencia con la <i>Matriz de Indicadores para Resultados</i> (MIR) del PCC. Además, en la MIR no están consideradas todas las actividades relevantes del PCC. • Falta de definición de procesos y de manuales que orienten la operación del programa. • Se debe revisar la temporalidad del PCC, pues el énfasis debe estar en intervenciones que ataquen el problema de la falta de acceso a la alimentación desde la raíz.
2015	Evaluación de diseño con trabajo de campo para observar un componente de operación	SEDESOL (2015b)	Evaluación de diseño del Programa de Comedores Comunitarios.	<ul style="list-style-type: none"> • El PCC-MX no presenta evidencia de la recolección periódica de información socioeconómica de los beneficiarios indirectos ni de los no beneficiarios, información que permitiría medir el impacto del PCC y garantizar la correcta focalización. Se recomienda avanzar en la sistematización de la información. • En términos generales, la MIR está construida adecuadamente y refleja la teoría de cambio del PCC, aunque se requiere integrar todas las actividades del programa. • Los lineamientos del programa no describen ni el procedimiento ni los criterios empleados para la selección final de las solicitudes de instalación de comedores. • La difusión pública de los procedimientos del PCC es insuficiente porque los potenciales beneficiarios pueden tener acceso limitado a internet, además de que los procedimientos tienen un lenguaje y redacción no apta para ellos. • El convenio de colaboración con DICONSA no es público. Se recomienda que lo sea.

Año	Tipo de evaluación	Institución	Nombre del documento	Observaciones relevantes
				<ul style="list-style-type: none"> • Se requieren definir periodos de actualización de información y de revisión de los avances que logren disminuir el problema. • La valoración final del programa en la evaluación del diseño es 2.778/4.000
2015	Auditoria de desempeño de la revisión de la Cuenta Pública 2014	ASF (2016)	Secretaría de Desarrollo Social: Comedores Comunitarios. Auditoría de Desempeño: 14-0-20100-07-0225. DS-059	<ul style="list-style-type: none"> • Los datos proporcionados por el PCC no fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes. • En una revisión aleatoria de expedientes se encontró que ningún comedor acreditó todos los requisitos para su instalación y que la SEDESOL no pudo acreditar la ministración oportuna de los recursos, ni el servicio de dos raciones diarias en los comedores, ni capacitaciones en cada uno de los comedores sobre orientación nutricional, entre otras cosas. • Dadas las deficiencias en el diseño, operación y seguimiento el programa, la SEDESOL no acreditó el cumplimiento del objetivo del programa. • El PCC sólo llegó a 34.3% de los municipios de la CNCH y atendió a 6.2% y 1.6% de la población en situación de pobreza alimentaria y con carencia por acceso a la alimentación, respectivamente. Por consiguiente, el PCC-MX no estuvo adecuadamente focalizado.
2016	Ficha de monitoreo y evaluación 2015-2016	SEDESOL (2016a)	Comedores Comunitarios: Ficha de monitoreo 2015-2016.	<p>El documento repite las observaciones de las dos evaluaciones previas, entre ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La flexibilidad del PCC-MX es su mayor virtud. • Existe una alta aceptación en las localidades donde el PCC-MX se ha instrumentado. • Se requiere llevar un mejor registro de los usuarios y recopilar información socioeconómica para contribuir a la correcta focalización del PCC-MX, así como llevar un control de seguridad, de higiene y de calidad de los alimentos. <p>Además, señala que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se encontraron comedores instalados fuera de territorios ZAP para atender desastres, lo cual sí está contemplado en los lineamientos del PCC, aunque los lineamientos no establecen por cuanto tiempo, considerando que respondieron a una contingencia. • Se recomienda la realización de una evaluación cuantitativa que analice la relación entre el PCC y la seguridad alimentaria.
2016	Auditoria financiera y de cumplimiento de la revisión de la Cuenta Pública 2015	ASF (2016)	Secretaría de Desarrollo Social: Comedores Comunitarios. Auditoría Financiera y de Cumplimiento	<p>La SEDESOL cumplió con las disposiciones legales y normativas en materia de la gestión financiera del presupuesto asignado al PCC, salvo por lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los gastos de operación excedieron el 6.0% autorizado del presupuesto, se elevaron a 6.6%. • De una muestra de 202 comedores, en 174 casos no se acreditó la recepción del abastecimiento de insumos, ni listas de asistencia por 33 millones de pesos. Además, 202

Año	Tipo de evaluación	Institución	Nombre del documento	Observaciones relevantes
			15-0-20100-02-0276 276, 276-DS	<p>presentan expedientes incompletos, supervisiones ineficientes y no muestran evidencia de capacitación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En trabajo de campo, se encontró que, de los 22 comedores visitados, 18 tienen gran parte del equipamiento sin uso y 6 no usan el equipamiento adecuadamente. Además, no se ha supervisado que los menús cumplan con las necesidades nutrimentales básicas ni que la capacitación para la operación del comedor haya sido impartida por instituciones autorizadas. • Se autorizó la instalación de 204 comedores en localidades que no son ZAP.
2017	Ficha de monitoreo y evaluación 2016-2017	SEDESOL (2017a)	Ficha de Monitoreo 2016-2017: Comedores Comunitarios.	<ul style="list-style-type: none"> • El PCC no cuenta con evaluaciones de impacto, sin embargo, el documento menciona que un estudio reveló que más de 90% de los comensales percibe que los comedores les han permitido mejorar su alimentación y que la cuota de recuperación es justa, además de que 94% de los voluntarios considera que seguirá colaborando en los comedores. • En cuanto al cumplimiento de metas en 2016: la meta de comensales atendidos se cumplió en 97% y la meta de participación social quedó también por debajo, pues el porcentaje de comensales que se ofreció como voluntario se fijó en 16.52% y llegó a 12.66%. • Se recomienda generar indicadores sobre el impacto de los comedores comunitarios en la seguridad alimentaria y no tanto sobre la cobertura del PCC. • No se cuenta con información socioeconómica de los beneficiarios, por lo que se recomienda generar mecanismos para la recolección de información. • El padrón de beneficiarios presenta inconsistencias, por ello se recomienda generar padrones con información veraz que permitan identificar duplicidades y la no existencia de beneficiarios. • 24 de los 34 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) del PCC se encuentran vencidos. • La calidad nutritiva de los menús no está validada por alguna autoridad en materia de alimentación. • Se menciona que un incremento en el porcentaje de la población nacional con seguridad alimentaria en 2016 confirma que el PCC, junto con otras intervenciones en política alimentaria, contribuyen a la reducción de la inseguridad alimentaria.
2018	Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018	SEDESOL (2018a)	Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018: Comedores Comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una buena percepción del PCC por parte de los comensales de los comedores. • El PCC cuenta con mecanismos estandarizados y sistematizados para dar seguimiento a solicitudes de instalación y la entrega de apoyos. No obstante, el procedimiento de selección de solicitudes no está estandarizado, ya que más del 30% de los comedores se ubican fuera de ZAP, cuando los lineamientos establecen 30% como el límite para instalarlos por excepción en otros territorios. Al respecto, el documento destaca el caso

Año	Tipo de evaluación	Institución	Nombre del documento	Observaciones relevantes
				<p>del Estado de México, en donde se concentran 36.4% de los comedores, pero solo 49% están en ZAP.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La modificación en la población objetivo —que adecuadamente pasó de identificar el problema de acceso insuficiente a alimentos en los individuos y ya no en los territorios— requiere que se actualice el diseño y diagnóstico del programa. • Las inconsistencias entre el objetivo general y específicos del programa hasta 2017 impidieron asegurar que el programa cumple con su objetivo de reducir la inseguridad alimentaria. • La mayoría de los indicadores de la MIR no tienen línea base y no son monitoreables. • Con respecto de los tres últimos puntos, el documento señala que la nueva definición de la población objetivo y las mejoras en la MIR, ambas en 2018, permitirán una mejor valoración del logro de los objetivos del PCC-MX. • El PCC-MX no recolecta información socioeconómica de los comensales. • La información que se utiliza para medir el desempeño del PCC no se puede asumir que sea confiable porque no hay mecanismos para validar la veracidad de las listas de asistencia. • 31 de 39 de los ASM generados desde 2015 han sido atendidos • La eliminación de la periodicidad de la supervisión en las ROP 2018 —la cual quedó sujeta a disponibilidad de presupuesto— dificulta el seguimiento de la operación del PCC-MX. • No existen evaluaciones de impacto, ni estudios similares. • No existe la validación de autoridades en material nutricional sobre la calidad nutricional de los alimentos. • La valoración final del programa es 2.699/4.000
2018	Ficha de monitoreo y evaluación 2017-2018	SEDESOL (2018b)	Ficha de Monitoreo 2017-2018: Comedores Comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> • El programa aumentó su presencia en los territorios ZAP urbanos y rurales. • Las ROP 2018 del programa incorporaron los criterios de priorización de solicitudes. • Se firmó un convenio con la Secretaría de Salud (SS) para que evaluara la calidad nutricional de los productos y, con ello, descartar el abastecimiento de productos malos para la salud. Además, se elaboró un recetario con menús regionalizados. • La transición de la modalidad presupuestaria “U” a “S” le da mayor certeza jurídica al PCC. • La redefinición de la población objetivo es un acierto, no obstante, los documentos normativos del PCC ahora son inconsistentes entre ellos. Se requiere su armonización, particularmente la actualización del diagnóstico

Año	Tipo de evaluación	Institución	Nombre del documento	Observaciones relevantes
				<ul style="list-style-type: none"> • No se han realizado evaluaciones de impacto al PCC-MX, pero el documento señala que el PCC analiza metodologías y los requerimientos tecnológicos para llevar una a cabo. • Se diseñó una estrategia de mercadotecnia para difundir los derechos sociales entre los usuarios de los comedores • El documento presenta los mismos datos de la Ficha de Monitoreo 2016-2017 con respecto de la percepción de los comensales y voluntarios sobre los comedores. • EL documento recomienda considerar la reducción del porcentaje de excepción (30%) para instalar comedores fuera de la población objetivo. • El PCC continua sin la sistematización de información que generan sus procesos operativos.
2018	Auditoría de desempeño para la revisión de la Cuenta Pública 2016	ASF (2018)	Secretaría de Desarrollo Social: Comedores Comunitarios. Auditoría de Desempeño 16-0-20100-07-0255. 255-DS.	<ul style="list-style-type: none"> • El diseño del PCC tiene deficiencias que limitan la incidencia de la intervención en el problema público. Algunas de estas son las siguientes: orienta su operación a la atención tangencial de las causas del problema, pero no hacia una atención estructural; no tiene parámetros para evaluar el cumplimiento de sus objetivos; algunos menús no cumplen con los requerimientos nutricionales básicos; no hay una supervisión adecuada de la operación y no verifica que los alimentos se otorguen efectivamente a la población objetivo y que estos sean de calidad. Al respecto, “no fue clara la forma en cómo el programa logra trascender el enfoque asistencialista a uno centrado en el desarrollo de capital humano” (25). • La SEDESOL aseguró que 89.7% de las personas atendidas fueron beneficiadas bajo la CNCH, sin embargo, no acreditó que se tratara de personas en pobreza extrema alimentaria. • Se estima que al menos 90.3% de los expedientes de comedores que operaron en 2016 no tienen la totalidad de los vales de abasto. • Se considera que la SEDESOL aumentó el acceso a la alimentación al incrementar 67.8% el número de beneficiarios del PCC, de 2014 a 2016. No obstante, las deficiencias en la operación y diseño del PCC no garantizaron el acceso a la alimentación por parte de la población objetivo. Por lo anterior, la SEDESOL no acreditó la incidencia del PCC en la población en pobreza ni su contribución a la prevalencia del problema público. • Se recomienda rediseñar el programa con base en un nuevo diagnóstico que cuantifique la magnitud del problema, pero que esté orientado a atender las causas estructurales y que trascienda el enfoque asistencialista.
2019	Auditoría de cumplimiento	ASF (2019)	Secretaría de Desarrollo Social:	La SEDESOL y DICONSA no cumplieron con las disposiciones legales y normativas en materia de la gestión financiera del presupuesto asignado al PCC debido a lo siguiente:

Año	Tipo de evaluación	Institución	Nombre del documento	Observaciones relevantes
	financiero para la revisión de la Cuenta Pública 2017		Comedores Comunitarios. Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-20100-15-0262-2018. 262-DS	<ul style="list-style-type: none"> • La contratación de DICONSA como proveedor único nacional de los insumos y equipamiento no tiene sustento de que se haya hecho en los mejores términos para el Estado (precio, calidad, etc.) • DICONSA tampoco demostró que sus proveedores garantizaran las mejores condiciones para el Estado. • SEDESOL realizó pagos a DICONSA que no están sustentados. <p>Además, de los 37 comedores que se visitaron todos reportan deficiencias de abasto y:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 13 no se abastecen todos los productos relacionados en el vale de abasto y en 16 se reportó presión por parte de DICONSA para firmar los vales de abasto • En 26 el abasto fue tardío • En 15 se entregaron productos distintos a los relacionados en el vale de abasto • En 31 se entregaron productos caducados <p>Además, se presumen probables daños a la Hacienda Pública Federal por más de 100 millones de pesos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información de las evaluaciones (Bienestar 2019; CONEVAL 2015; SEDESOL 2014b; 2015b; 2016a; 2017a; 2018a; 2018b) y auditorías (ASF 2015; 2016; 2018; 2019) del PCC-MX relacionadas en los planes anuales de evaluación de 2015 a 2018 (CONEVAL s.f.) y de los programas anuales de auditorías para la fiscalización superior de la Cuenta Pública de 2014 a 2018 (ASF s.f.).

Anexo 5. Resultados de las evaluaciones del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México (PCC-CDMX)

Año	Tipo de evaluación	Institución	Nombre del documento	Observaciones relevantes
2011	Global – Varios programas sociales	ALDF (2011)	Evaluación de las Políticas Sociales y Programas Sociales implementados por el Gobierno del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • De nueve programas de asistencia social evaluados, el PCC-CDMX obtuvo el segundo mejor resultado con 86.7/100.0, el cual se obtuvo del promedio de cuatro rubros: <ul style="list-style-type: none"> ○ Congruencia: 95.0/100.0 ○ Administración: 77.9/100.0 ○ Desempeño: 86.8/100.0 ○ Participación: 100.0/100.0 • El programa muestra buenos resultados, pero hay rubros por fortalecer, como el proceso administrativo y la generación de mejores mecanismos para medir su desempeño. El PCC-CDMX cumple sus objetivos de acuerdo con las reglas de operación y opera de acuerdo con lo establecido. • Por su diseño, el programa podría ser detonador de procesos de integración y promoción de la solidaridad y corresponsabilidad ante crisis económicas. • Con base en una evaluación interna, el PCC-CDMX parece no contar con plan maestro de instrumentación ni interno, pero, aun así, cumplió con la entrega del padrón de integrantes de los Comités de Administración. • Una encuesta a usuarios de los comedores reveló que 46% de los usuarios tiene ingresos entre 1.1 y 2.0 salarios mínimo mensual (SMM); 91% está satisfecho con el servicio; 68% considera que los alimentos son buenos; 80% considera que de cerrar el comedor gastarían más en dinero y 51% que se alimentaría menos. • Los encargados de los comedores señalan que son supervisados frecuentemente.
2013	Sistematización de las evaluaciones diagnóstico y de resultados 2009-2012	SEDES0 (2013)	Evaluación Interna 2013. Programa de Comedores Comunitarios (Gestión 2009-2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Define al problema público como “[l]a población del Distrito Federal en unidades de media, alta y muy alta marginación y en zonas de alta conflictividad padece inseguridad alimentaria y nutricional y no cuenta con mecanismos de acceso al ejercicio pleno de derechos y la equidad de género” (SEDES0 2013, 20). • El PCC-CDMX ha apoyado la economía familiar y posibilita el acceso a una alimentación de calidad y accesible. El programa tiene aceptación y reconocimiento social. • Manejo transparente de recursos. • El programa es congruente y es eficaz, éste último porque, a pesar de restricciones de recursos, cumple con sus objetivos. • El programa no cuenta con un plan maestro de instrumentación a corto, mediano ni largo plazo; el programa solo cuenta con metas físicas. Se propone uno.

Año	Tipo de evaluación	Institución	Nombre del documento	Observaciones relevantes
				<ul style="list-style-type: none"> • Los comedores llevan una libreta de registro de los comensales, pero la gran cantidad de personas que acuden a los comedores dificulta la captura de los datos que proporcionan. • Insuficiencia de equipos de cómputo para el procesamiento de información recolectada. Se requiere trabajar en la sistematización y análisis de la información. • Se cumple con el seguimiento y operación de los comedores, aunque falta personal. • Además, una encuesta entre usuarios reveló que 64.6% de los usuarios acude diario o casi diario al comedor, 99.7% considera que la comida es buena, 99.4% que la atención es buena y que 91.2% considera que el comedor ayuda su economía.
2014	Global – Varios programas sociales	EvalúaDF (2014)	Análisis de los procesos de evaluación interna 2013 de los programas sociales operados en 2012 en el Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • En evaluaciones internas previas el PCC-CDMX ha tenido resultados satisfactorios, obteniendo una valoración final de 73.3%. Esta valoración final se obtuvo a partir de las siguientes valoraciones separadas: 66.7% en el diagnóstico del problema, 100.0% en el diseño, 81.0% en operación, 47.6% en evaluabilidad, 100.0% en operación y resultados y 66.7% en evaluación y seguimiento de metas, así como en satisfacción de los usuarios. • En lo positivo: el programa tiene una argumentación lógica que demuestra que es una intervención pública adecuada para el problema que busca atender; es congruente con las ROP; alcanza sus objetivos, entre otros. • En lo negativo o áreas de oportunidad: vinculación entre indicadores y objetivos del programa no es tan clara y no son suficientes para medir los efectos directos del programa, entre otros.
2015	Diseño y resultados	SEDESO (2015)	Informe de la Evaluación Interna 2015 de Diseño, Cobertura, Operación, Resultados y Satisfacción (Integral) del Programa Social Comedores Comunitarios operado en 2014	<ul style="list-style-type: none"> • El programa es congruente con su diseño, es decir, opera conforme a su diseño. Además, es consistente, cumple con la lógica vertical según la Metodología de Marco Lógico (MML). • Las reglas de operación cumplen con los lineamientos que buscan homologar las ROP de los programas sociales del gobierno de la Ciudad de México, pero tienen áreas de mejora en su redacción, particularmente en lo que refiere a la construcción de indicadores. • Define al problema público del programa como “[l]a población que habita y transita en la Ciudad de México en unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación cuenta con alternativas de alimentación limitadas” (26). • Se entregan en tiempo y forma los insumos. • Derivado de una encuestas: 98.1% considera que los comedores mejoraron su economía y 88.5% que mejoró su alimentación. • El comedor logró en 98.1% la meta de instalación de comedores para 2014.

Año	Tipo de evaluación	Institución	Nombre del documento	Observaciones relevantes
2016	Diseño	SEDESO (2016)	Evaluación Interna 2016 de Diseño y Construcción de Línea base del Programa Comedores Comunitarios operado en 2015	<ul style="list-style-type: none"> • La población objetivo y atendida no está descrita ni cuantificada en las ROP. Además, no es posible cuantificar la población objetivo, es decir, la población que vive, transita o trabaja en la capital. • Entrega en tiempo y forma de los productos perecederos. • El programa es congruente con su diseño, es decir, opera conforme a su diseño. Además, es consistente, cumple con la lógica vertical según la Metodología de Marco Lógico.
2016	Diseño	EvalúaCDMX (2016a)	Evaluación Externa de Diseño del Programa de Comedores Comunitarios, 2016	<ul style="list-style-type: none"> • El planteamiento del programa se basa en el incremento de los precios de alimentos perecederos derivado de la crisis económica, sin embargo, el programa no se centra en la entrega de ese tipo de insumos. • Se recomienda armonizar la conceptualización de las unidades territoriales con las de CONAPO y CONEVAL • La cuantificación y ubicación territorial de la población potencial y objetivo no existe, aunque sí están definidas. • Se advierte una posible duplicidad con los objetivos de otros programa de la capital, el de los comedores populares. Se recomienda considerar una fusión. • Las ROP no consideran en un anexo los formatos de los trámites inherentes a la operación del programa. • Los resultados de las encuestas realizadas a los usuarios y operadores de los comedores no están sistematizados en una base de datos; asimismo, el padrón de beneficiarios requiere alimentarse. • La Matriz de Marco Lógico está incompleta, le faltan actividades que sí consideran las ROP.
2016	Global – Varios programas sociales	EvalúaCDMX (2016b)	Evaluación Externa del Diseño de la Política Alimentaria de la Ciudad de México. Informe Final	<ul style="list-style-type: none"> • De los 11 programas de política alimentaria de la Ciudad de México vigentes en 2016, el PCC-CDMX junto con el Programa de Apoyo a Madres solas residentes en el Distrito Federal son los que mayor articulación tienen con el resto de los programas y acciones del gobierno local. • En 2015, 98.3% de los usuarios están satisfechos con el servicio de los comedores.
2017	Procesos	SEDESO (2017b)	Evaluación interna 2017 del Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> • Hasta 2016, las ROP no definieron la población objetivo. No obstante, en las ROP 2017 ya está definida. • El programa es congruente con su diseño, es decir, opera conforme a las ROP. No obstante, señala que el cumplimiento fue parcial porque el programa no llegó a la meta de comedores instalados señalada en las ROP 2016.

Año	Tipo de evaluación	Institución	Nombre del documento	Observaciones relevantes
				<ul style="list-style-type: none"> • Derivado de una encuesta: 49.5% de los usuarios considera bueno el servicio de los comedores; 93.2% considera que la comida es de excelente o buena calidad; 52.2% de los usuarios son mujeres; 20.8% son mayores de 60 años. • Buena organización para la entrega del abasto a los comedores. • Proporciona menús saludables, adecuados e inocuos.
2018	Diseño y resultados	SEDESO (2018b)	Evaluación Interna Integral 2016-2018 del Programa Social: Comedores Comunitarios de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> • En 2015 no aparecen en las ROP las poblaciones objetivo y atendida descritas y cuantificadas. • Define al problema público del programa como “[l]a población que vive y transita en unidades territoriales de alta y muy alta marginación de la Ciudad de México cuenta con limitadas alternativas de alimentación nutritiva y adecuada” (26). • En la valoración de los procesos, en todos los rubros, el PCC-CDMX obtiene resultado satisfactorio; igualmente en la valoración de seguimiento y monitoreo. • En cuanto a la operación del PCC-CDMX, la valoración en algunos rubros fue parcial. Por ejemplo: la operación conforme a las ROP fue parcial debido a que no se llegó a la meta señalada (en 2016 se redujo el número de raciones entregadas con respecto de 2015 porque algunos cerraron por motivos personales); la suficiencia de recursos financieros para la operación también fue parcial porque los recursos se centran más al mantenimiento de comedores que a la apertura de nuevos; y la atención de la población objetivo también fue parcial, ya que no es posible determinarla • En cuanto a la satisfacción de los usuarios, presenta la misma información que la Evaluación Interna 2017, es decir, los usuarios y operadores están satisfechos con el PCC-CDMX. • El programa ha dado seguimiento satisfactorio a las recomendaciones de evaluaciones previas. • Buena organización para la entrega del abasto a los comedores. • Los comedores proporcionan menús saludables, adecuados e inocuos. • Nuevamente, se recomienda establecer una programación de supervisión más estricta.

Fuente: Elaboración propia con base en información de las evaluaciones al PCC-CDMX (EvalúaCDMX 2016a; SEDESO 2013; 2015; 2016; 2017b; 2018b) y a la política social alimentaria de la Ciudad de México (ALDF 2011; EvalúaCDMX 2016b; EvalúaDF 2014).