



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

---

---

**Unidad Xochimilco**

**LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN EN LOS COMEDORES  
COMUNITARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO: ANÁLISIS  
DE CASOS EN LA ALCALDÍA TLALPAN Y COYOACÁN.**

TRABAJO TERMINAL  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA  
EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

**División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH).**

**Departamento de Política y Cultura.**

PRESENTA:  
**Venegas López Brenda Amairani**

**Asesor:** Dr. Canto Chac Saturnino Manuel

Ciudad de México 2025

## Agradecimientos

A mi padre, a mi madre, gracias por su apoyo incondicional y por siempre creer en mí, son mi mayor inspiración. A mis hermanos por siempre demostrarme su cariño.

Mi gratitud a mi asesor de tesis el Dr. Manuel Canto por guiarme durante esta investigación.

Al Dr. Ángel Mundo por sus consejos y recomendaciones.

A mi familia, que siempre me animo y me saco sonrisas.

Agradezco a la Universidad Autónoma Metropolitana por permitirme vivir momentos invaluables.

## Contenido

• Índice de siglas.....	5
• Introducción.....	6
• Capitulo I. Marco teórico/Analítico .....	14
a) Parte I. Seguridad alimentaria.....	14
b) Pobreza alimentaria.....	14
c) Seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria.....	18
d) Crisis alimentaria.....	24
e) Derecho a la alimentación.....	24
f) Parte II. Gestión institucional y problemas de gestión.....	27
g) Administración pública tradicional y Nueva Gestión Pública.....	27
h) Gestión Institucional.....	32
i) Desafíos de Gestión.....	32
• Capitulo II. Antecedentes.....	35
a) Desayunos escolares (desayunadores).....	36
b) Sistema Alimentario Mexicano (SAM).....	37
c) Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)....	39
d) Programas de Alimentación (Progres-Oportunidades-Prospera).....	40
e) Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH).....	42
f) Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México...	44
• Descripción del objeto de estudio.....	46
• Capítulo III. Análisis del Trabajo de campo.....	53
a) Parte I. Hallazgos del trabajo de campo.....	53
b) Análisis de entrevistas.....	59
c) Entrevistas a operadores.....	59
d) Entrevistas a usuarios.....	71
e) Parte II. Entrevista complementaria.....	74

f) Cuarta entrevista a operador del comedor.....	74
• Conclusiones y reflexiones .....	77
• Fuentes de consulta.....	81

## Índice de siglas

<b>BANRURAL</b>	Banco Nacional de Crédito Rural
<b>CDMX</b>	Ciudad de México
<b>CNCH</b>	Cruzada Nacional Contra el Hambre
<b>CONASUPO</b>	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación
<b>DICONSA</b>	Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y Agricultura
<b>LICONSA</b>	Leche Industrializada CONASUPO
<b>NGP</b>	Nueva Gestión Pública
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>PCC</b>	Programa de Comedores Comunitarios
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>SAM</b>	Sistema Alimentario Mexicano
<b>SARH</b>	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
<b>SSP</b>	Secretaría de Programación y Presupuesto
<b>SIBISO</b>	Secretaría de Bienestar e Igualdad Social

## Introducción

En México, las altas tasas de pobreza y desempleo vulneran los derechos sociales de la población. Las grandes brechas de desigualdad limitan el acceso de los hogares a la canasta básica alimentaria, esto genera que la población que se encuentra bajo la línea de pobreza extrema destine más de la mitad de sus ingresos a la alimentación. En el 2022, la tercera parte de la población se vio afectada por la inseguridad alimentaria (34%), la cual se encontraba clasificada en inseguridad leve (17.7%), inseguridad moderada (9.9%) y severa (6.4%) (CONEVAL, 2022).

Los comedores comunitarios surgieron en la Ciudad de México como una de muchas estrategias con el interés de brindar el acceso a la alimentación y así colaborar con la seguridad alimentaria ofreciendo alimentos a la población a bajo costo.

Los cambios en la administración pública, las transformaciones que ha tenido el programa y la gestión de las funciones de los comedores comunitarios en la Ciudad de México, son algunos de los desafíos que se presentan para poder llevar a cabo el desarrollo integral del programa, pues, como menciona Hernández, “actualmente eficientizar los programas sociales no resulta tarea fácil considerando todos los factores particulares que conforman su operación. En ese sentido, identificar las debilidades de estos programas permitirá encontrar sus respectivas áreas de oportunidad” (Hernández, 2019; 99).

Los desafíos que presentan los Comedores Comunitarios de la CDMX, como el de una adecuada gestión, no solo podrían afectar el desarrollo de las actividades del programa, sobre todo, el que se impida garantizar la seguridad alimentaria.

Que el Estado garantice la seguridad alimentaria de los ciudadanos es importante porque, de acuerdo con el Artículo 4, en su tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”, lo que permite un mejor desarrollo social y contribuye a la salud y el bienestar social.

Desafortunadamente, no todos disfrutaban de este derecho de manera igualitaria, lo que provoca que se convierta también en un problema de salud pública, donde problemas como la desnutrición y el sobrepeso surgen precisamente por la falta de garantía del derecho a una alimentación digna.

En México, durante 2022, la inseguridad alimentaria severa afectó a 4.5 millones de mexicanos, equivalente al 3.6% de la población. De 2016 a 2022, a esta condición se sumaron 200,000 personas (Pérez, 2023).

Aunque disminuir la inseguridad alimentaria es un desafío, el Estado, con la intención de erradicar este problema, ha implementado diversos programas sociales que pretenden su disminución. Una de las apuestas fue la creación del Programa de Comedores Comunitarios (PCC) con el propósito de brindar alimentos de calidad a los ciudadanos, promover la cohesión social y la participación comunitaria.

De esta manera, el Estado propone garantizar el derecho a la alimentación, nutritiva, suficiente y de calidad a través de raciones alimentarias de bajo costo. Sin embargo, las distintas evaluaciones y análisis que se han hecho de las funciones y resultados de los comedores, se ha registrado que presentan grandes limitantes que podrían afectar la gestión y el adecuado funcionamiento de los comedores.

El Programa de Comedores Comunitarios en la Ciudad de México fue implementado durante la administración de Marcelo Ebrard como jefe de gobierno, y tenían como objetivo garantizar el acceso a alimentos a personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, durante la administración del expresidente Enrique Peña Nieto, como parte de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) también instrumentó un programa similar a nivel federal.

Para el año 2018, con el cambio de administración con el expresidente Andrés Manuel López Obrador, el programa fue eliminado a nivel Federal circunscribiendo su operación solamente a la Ciudad de México, como esquemas locales de apoyo alimentario.

Aunque el programa que SEDESOL operaba era similar al de la CDMX, cuenta con un modelo propio de manera local, lo que ha permitido que siga actuando después de la desaparición del programa federal.

Los problemas de gestión en los comedores comunitarios pueden ser representados por la calidad de los servicios que ofrecen, es decir, el tipo de atención que ofrecen, si no se tiene una buena relación entre los prestadores de los servicios y los usuarios, sumado a los problemas de financiamiento, así como la falta de interconexión entre los diferentes actores que participan en su operación, y la limitación de la participación de los beneficiarios son ingredientes que pueden afectar el propósito del programa.

La inseguridad alimentaria en México es un problema que afecta principalmente a sectores vulnerables a los que su nivel de ingreso no les resulta suficiente para garantizar una alimentación adecuada.

De acuerdo con la Universidad Iberoamericana, la cual realizó un estudio reciente, reveló que la inseguridad alimentaria se ha ido agravando, con un 42.2% de la población que se encuentra dentro de alguno de los niveles de inseguridad alimentaria (Universidad Iberoamericana, 2024).

La falta de acceso y las brechas económicas afectan de distintas maneras a los sectores poblacionales y, aunque un gran porcentaje está representado dentro de los niveles de inseguridad alimentaria, no todos se encuentran bajo la Inseguridad Alimentaria Grave (IAG).

Como se ha abordado a lo largo de este texto una de las respuestas por parte del Estado ha sido proporcionar una ración de alimentos nutritivos a bajo costo con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y reforzar la cohesión social. Por ello, este estudio busca analizar los problemas de gestión de los Comedores Comunitarios en la Ciudad de México que afectan el acceso a la seguridad alimentaria. Para eso se analizará cuáles son los principales desafíos que presentan los comedores comunitarios de la Ciudad de México en materia de gestión, ya que estos problemas afectan la operación y, por ende, el cumplimiento de la seguridad alimentaria,



Es por eso por lo que se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los principales desafíos de gestión interna que presentan los Comedores Comunitarios de la Ciudad de México para la garantía de la seguridad alimentaria? Los datos que se recolectaron ayudaron a confirmar que los problemas de gestión de los comedores comunitarios surgen por:

1. La estandarización de las normas de funcionamiento del programa que no toma en cuenta los requerimientos específicos de cada comedor, por lo que las necesidades alimentarias de sus usuarios quedan desatendidas.
2. Las malas condiciones laborales del personal no propician un buen funcionamiento de los comedores.
3. No existe una atención de las potencialidades de la participación de los beneficiarios.

Para comprobar esta investigación de acuerdo con el libro de Metodología de la investigación de Roberto Hernández Sampieri, se basó en la aplicación de un enfoque mixto.

Se instrumentó un enfoque cualitativo que estará enfocado en el análisis de casos de estudio que se realizaron principalmente en siete comedores comunitarios en la Ciudad de México. Estuvo enfocado en conocer los desafíos de gestión y las limitantes que existen dentro de los comedores comunitarios en el ejercicio de garantizar la seguridad alimentaria.

Para ello se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los coordinadores (operadores) de los comedores comunitarios, complementadas con informes oficiales sobre los comedores comunitarios, así como informes académicos.

La población de estudio de esta investigación son los coordinadores y operadores de los siete comedores comunitarios elegidos en la Ciudad de México, así como las personas usuarias, a quienes se observó y entrevistó.

Para analizar los desafíos de los comedores comunitarios en la garantía de la seguridad alimentaria se tomaron en cuenta las variables que se ven afectadas por los cambios, es decir, los problemas de gestión de los comedores comunitarios que

afectan la Seguridad alimentaria y las variables que influyen en la garantía de la seguridad alimentaria como las normas de funcionamiento del programa (interpretación y ejecución de las normas), las relaciones laborales y la participación de los usuarios.

Tabla 1. Variables.

<b>VARIABLES</b>	<b>DEFINICIÓN CONCEPTUAL</b>	<b>DEFINICIÓN OPERACIONAL</b>
Estandarización de las normas de funcionamiento del programa (interpretación y ejecución de las normas).	“Se refiere a cómo las leyes, regulaciones y políticas públicas son comprendidas y ejercidas por los actores (gestores, operadores). Esto implica el cumplimiento y las dificultades para adaptar las normas” (Lipsky, M. (1980).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de normas (cumplimiento de reglamentos de higiene o el servicio).</li> <li>• Capacitación sobre las normativas.</li> <li>• Compatibilidad entre normas y requerimientos específicos</li> </ul>
Malas condiciones laborales (condiciones bajo que estatus trabajan las personas en los comedores (¿existe algún contrato o es voluntario o informal?, ¿si existen prestaciones? ¿Si existe	“Interacciones formales e informales entre los operadores, coordinadores y los usuarios de los comedores. Incluye aspecto de condiciones laborales, gestión de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfacción laboral del personal.</li> <li>• Frecuencia de conflictos laborales (quejas).</li> </ul>

un pago determinado y regular? ¿existe sindicalización? ¿Existe seguridad social?) .	conflictos y resolución de problemas” (O’Brien, 2009).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de contratos laborales (número de contratos laborales).</li> </ul>
Participación de los usuarios ¿En qué fase del diseño o de la operación existe la participación de los usuarios?  ¿Cómo esta contribuye al fortalecimiento del tejido social?	“La participación ciudadana implica el involucramiento activo de la comunidad en la toma de decisiones y la influencia en los comedores” (Sen, A. 1999).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiarios involucrados en las actividades (Número de involucrados).</li> <li>Actividades que realizan</li> <li>Quejas o sugerencias (Número de quejas o sugerencias recibidas).</li> <li>Efectos de la participación en las relaciones comunitarias</li> </ul>
Problemas de gestión que afectan la Seguridad alimentaria (ROP de CC).	“Todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos.</li> <li>Financiamiento.</li> <li>Problema a resolver.</li> </ul>

	preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana" (FAO, 1996).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de raciones otorgadas diariamente.</li> <li>• Satisfacción de los usuarios respecto a la calidad de los alimentos (encuestas).</li> </ul>
--	---	---

El análisis de las variables nos permitirá identificar si la gestión de los comedores comunitarios es deficiente por las normas y reglas establecidas, por las malas relaciones laborales, o por la baja participación ciudadana, para intentar identificar si afectan de manera negativa la capacidad de los comedores comunitarios para garantizar la seguridad alimentaria en la Ciudad de México.

En el primer capítulo se presenta el marco teórico que sustenta la importancia de los principales conceptos de esta investigación, la relación y diferencias entre la seguridad alimentaria, derecho a la alimentación, crisis alimentaria y la relevancia de cubrir con el acceso de alimentación a la sociedad. Después, se presentan los conceptos con la gestión institucional y la relación de estos desafíos de gestión en la administración pública.

En el segundo capítulo, se aborda cómo el Estado, a lo largo de los años ha tratado de implementar diversos programas sociales con la intención de ayudar a disminuir la inseguridad alimentaria en México, algunos de los programas sociales que se implementaron y se analizaron son el Programa de Desayunos Escolares (Desayunadores), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Programa de Salud, Educación y Alimentación (Progres- Oportunidades-Prospera) y la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), para finalmente abordar el Programa de Comedores Comunitarios.

Finalmente, en el tercer capítulo se analizan los resultados durante el trabajo de campo de los siete casos de estudio y por último se presentan las conclusiones generales de la investigación.

## **Capítulo I. Marco teórico/ Analítico**

Para comprender el presente trabajo terminal, será importante definir algunos conceptos clave en el tema de estudio en los cuales se encuentran las principales diferencias entre seguridad alimentaria, derecho a la alimentación, inseguridad alimentaria, entre otros.

El marco teórico-conceptual se encuentra dividido en dos partes, la primera se enfoca en los temas relacionados con la seguridad alimentaria y la segunda que define a los conceptos desarrollados a los problemas de gestión que presentan las instituciones gubernamentales.

### **Parte I. Seguridad alimentaria**

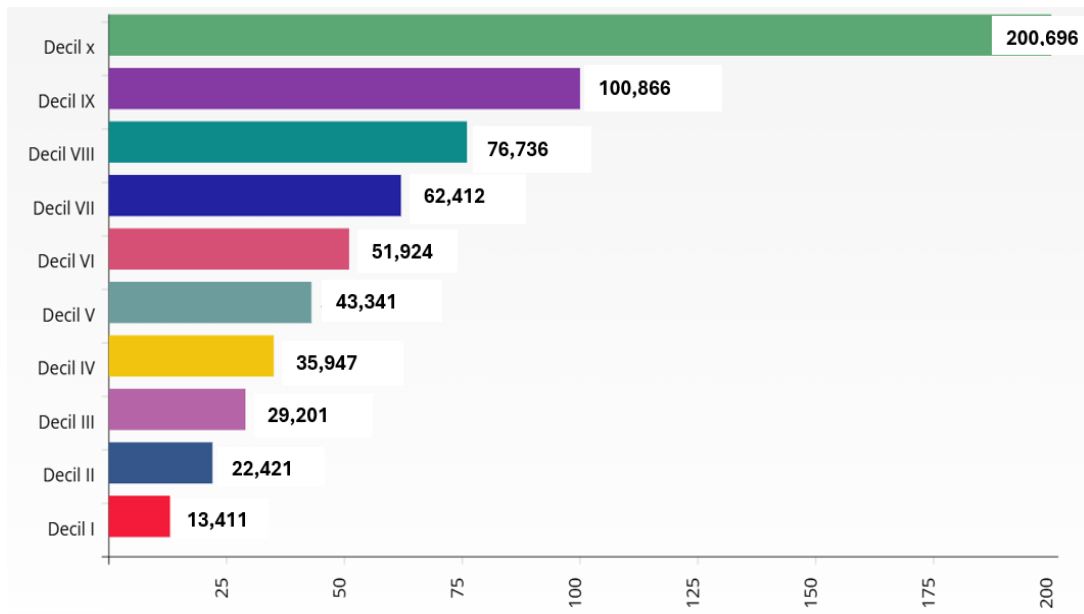
#### **1.1 Pobreza alimentaria.**

La pobreza alimentaria está asociada a distintos fenómenos, como el hambre, la falta de acceso a alimentos, y otros de tipo biológico como anemia, desnutrición, etc. Todos estos problemas asociados con la falta de acceso a una alimentación adecuada son preocupantes para toda la población, sin embargo, en sectores de bajos ingresos, comunidades rurales e indígenas, es aún más preocupante por la desigualdad que existe en los diferentes deciles económicos.

Los deciles de pobreza de acuerdo con el INEGI y la Encuesta sobre el Ingreso y Gasto de los Hogares permiten clasificar a la población en 10 deciles económicos, los cuales son proyectados de manera trimestral del I al X.

De acuerdo con la medición del INEGI, en el 2022 los deciles están clasificados del 1 al 10 con números romanos y funcionan para identificar el ingreso que perciben las familias trimestralmente, tomando el decil I como el más bajo y el decil X como el más alto, la población que se encuentra en el decil I su ingreso correspondiente es de \$13,411, el decil II \$22,421, el decil III \$29,201, el decil IV \$35,947, el decil V con un ingreso de \$43,431, el decil VI \$51,924, el decil VII \$62,412, el decil VIII con un ingreso de \$76,736, el decil IX con \$100,866 y por último el decil X con \$200,696, así obteniendo el ingreso más alto, tal y como se expresa en la siguiente gráfica.

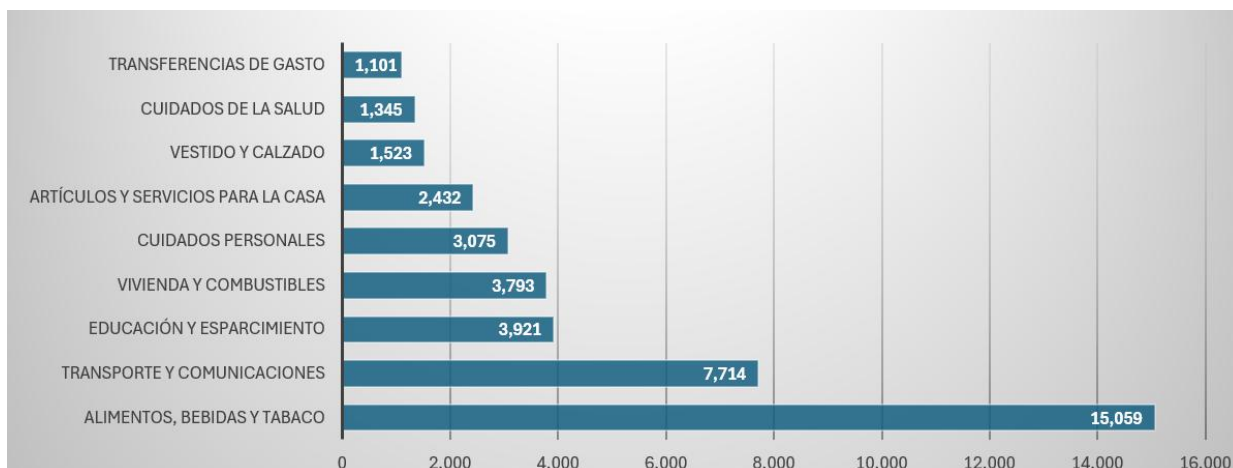
Grafica No. 1. Deciles de pobreza INEGI 2022 representada en pesos



Fuentes: Elaboración propia con datos de Ingresos y Gastos del INEGI 2022. Datos disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/temas/ingresoshog/>

Estos deciles reflejan una enorme disparidad que existe en los hogares en cuanto al ingreso económico que percibe cada uno, la cantidad que aparece en la tabla expresa el ingreso de manera trimestral donde \$13,411 pesos es el ingreso mínimo reflejado y 200,696 pesos es el ingreso máximo de los hogares de acuerdo con el INEGI 2022.

Gráfica No. 2. Gasto corriente por hogar trimestral INEGI 2022 representado en pesos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la [Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares \(ENIGH\). Nueva Serie](#)

El ingreso que perciben los hogares en su mayoría está destinado al consumo de alimentos, bebidas y tabaco, lo cual representa una mayor cantidad que a los otros elementos del consumo, esto representa una mayor desigualdad para los sectores vulnerables, debido a que muchos de los hogares destinan la mayoría de sus ingresos a la alimentación.

La canasta básica es fundamental para medir el consumo de la población. Una de las definiciones es la del Gobierno de México que la define como el conjunto de productos y servicios esenciales para la subsistencia y bienestar de las familias. La cual se elabora estimando el gasto necesario para satisfacer necesidades primordiales (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019).

La canasta básica se conforma de elementos de higiene, alimentación y de limpieza, para ser más específicos, existe el concepto de canasta alimentaria que es el conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas



que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes; así se define en (CONEVAL, 2024).

Mientras tanto, la canasta no alimentaria está conformada por elementos que, si bien son de consumo, no son de carácter alimenticio, como el transporte, la educación y la salud. La suma del valor de la canasta alimentaria y la no alimentaria conforman la línea de pobreza por ingresos, la cual refleja el monto necesario para cubrir las necesidades básicas que se incluyen en ambas canastas (CONEVAL, 2024), aquellas familias o personas que no alcanzan a cubrir con sus ingresos dichas canastas se encuentran en condición de pobreza.

La pobreza es un fenómeno que ha estado vigente desde hace años, sin embargo, el constante aumento que ha tenido actualmente ha sido preocupante, por ende, afecta directamente al acceso que tienen las familias a la canasta básica y que, en su mayoría, como ya mencioné, gastan más de la mitad de sus ingresos sólo en el consumo de esta. A su vez, la pobreza alimentaria... “se concibe como un fenómeno estrechamente relacionado con la imposibilidad de las personas de acceder a recursos económicos suficientes para poder comprar una canasta alimentaria que les permita la ingesta de los mínimos requerimientos nutricionales” (López, 2015; 31).

La pobreza alimentaria también es vista como la Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta (CONEVAL, 2022; 13).

El CONEVAL utilizaba las líneas de pobreza por ingresos para identificar diferentes niveles de pobreza. Los cuales estaban clasificados como:

**Pobreza extrema por ingresos:** Según el CONEVAL (2024) se encuentra definida como la situación en la que el ingreso mensual de una persona es inferior al costo de la canasta alimentaria, esto implica que no se puedan adquirir los suficientes alimentos nutritivos y de calidad para asegurar una alimentación adecuada.

**Pobreza por ingresos:** Es la situación donde el ingreso mensual es menor al valor de la canasta alimentaria y a la canasta no alimentaria, implicando que no se pueda cubrir con todas las necesidades básicas de ambas.

**Pobreza multidimensional:** La medición multidimensional de la pobreza se refiere a que la pobreza tiene varios indicadores, todos en conjunto es lo que se define como pobreza multidimensional y se conforman por; ingreso, rezago educativo, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios a la vivienda, acceso a los servicios básicos de vivienda, acceso a la alimentación, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada (CONEVAL, 2013; 5).

Con lo anterior podemos entender que la pobreza alimentaria se ve reflejada en el acceso y los recursos de los cuales dispone la población para acceder a la canasta alimentaria y la no alimentaria.

## **1.2 Seguridad e inseguridad alimentaria**

En México, la seguridad alimentaria ha sido afectada por los efectos mencionados en el apartado anterior.

Los componentes de la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, son los siguientes según el CONEVAL (2024): una persona se encuentra con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad si en su hogar se presenta: 1) inseguridad alimentaria moderada o severa, 2) limitación en el consumo de alimentos, y 3) si se presentan ambas condiciones.

En cuanto al acceso a una alimentación nutritiva y de calidad, el INEGI en 2022 analizó las entidades que presentan mayor y menor porcentaje con carencia del acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, donde estados como Oaxaca con el 28.6%, Tabasco con 38.9% y Guerrero con 31.5%, fueron los que presentaron mayores carencias en materia de acceso a la alimentación. Mientras la Ciudad de México con 11.4%, Chihuahua con el 9.7% y Baja California con el 10.0% son los estados que tienen menores carencias alimenticias.

Es importante destacar que es preocupante que los Estados con mayor representación porcentual son los Estados más vulnerables en cuanto a pobreza y falta de acceso a educación, salud y vivienda.

Existen guías para fomentar buenos hábitos alimenticios en nuestro país, el Plato del Bien Comer, por ejemplo, es una guía oficial en México para fomentar hábitos saludables y prevenir enfermedades que estén relacionadas con una mala alimentación, desnutrición y obesidad.

Esta guía fue desarrollada por la Secretaría de Salud en México y se basa en los principios de una alimentación equilibrada, los tres principios básicos que promueve son la variedad, equilibrio y moderación, los cuales no se llegan a cumplir en la mayoría de las familias mexicanas.

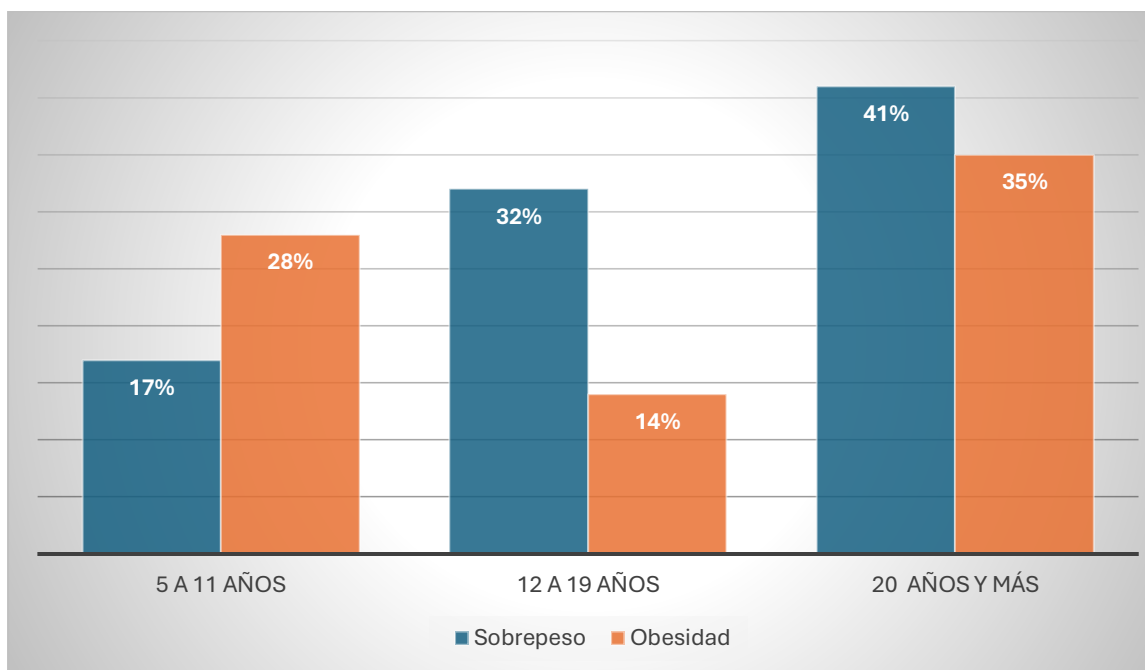
Cuando se habla de variedad se refiere a consumir diferentes alimentos de cada grupo, como carne, verduras, frutas, etc., pues, el equilibrio es la combinación de los grupos de alimentos en cada comida, y la moderación es evitar el exceso de cualquier alimento para prevenir problemas de salud.

En la Ciudad de México a simple vista se puede observar que miles de residentes no cumplen con esta guía para llevar una alimentación nutritiva, se puede observar desde el ingreso, donde aún persisten las carencias económicas en varios sectores y esto genera una carencia alimentaria al no poder consumir los alimentos necesarios, por otra parte, también se puede observar desde el consumo de la población de la CDMX, el acceso a los alimentos que llega a tener la población no es la más sana, ni nutritiva, los miles de comercios de comida rápida y chatarra vulneran la seguridad alimentaria de la población.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), realizada en 2018 presentada por tipo de localidad y región, México presenta un aumento de sobrepeso y obesidad. A nivel Ciudad de México permite analizar que la población de 5 a 11 años con sobrepeso representa el 17% de la población, mientras que de 12 a 19 años se representa el sobrepeso con el 32%, y de 20 años y más el sobrepeso está representado por el 41%, estas cifras muestran que, de manera

general, el 90% de la población que reside en la CDMX se encuentra diagnosticada con sobrepeso, por lo que es alarmante.

Gráfica No.3 Porcentaje de sobrepeso y obesidad en la CDMX por edad.

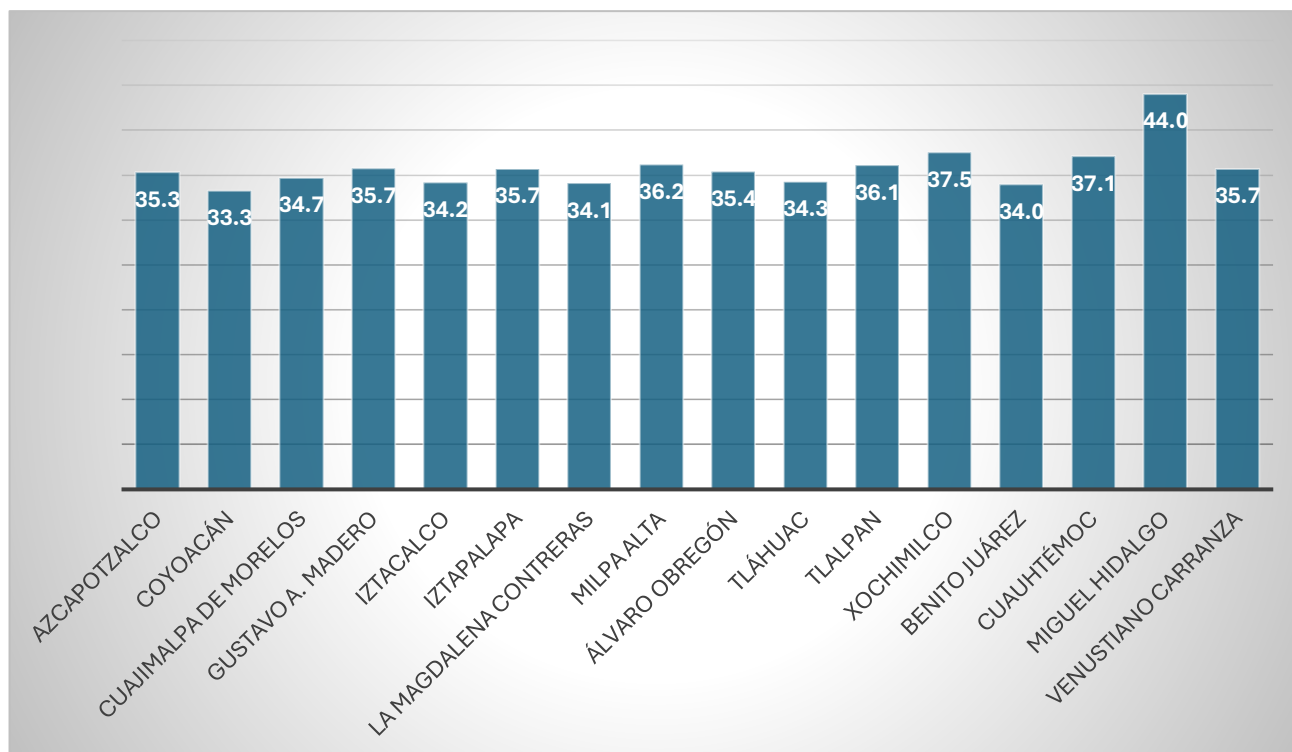


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI/INSP. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2018.

Actualmente no se han actualizado estas cifras, por lo tanto, se desconoce si ha existido un aumento o una disminución del porcentaje en términos del sobrepeso; no obstante, esta información nos permite ver que la alimentación no es la más nutritiva ni adecuada para la población, por ende, se presentan altos porcentajes de obesidad y sobrepeso.

Encuesta titulada “Prevalencia de obesidad, hipertensión y diabetes para los municipios de México”, nos permite rescatar cifras a nivel local en la CDMX a nivel alcaldía, sobre la obesidad y algunas otras enfermedades crónicas ya mencionadas, como la que se puede ver en la gráfica 4.

Gráfica No.4 Porcentaje de población de 20 años y más con obesidad en la CDMX por alcaldía.



Fuente: Elaboración propia con los tabulados del INEGI sobre la ENSANUT 2018: Prevalencia de Obesidad, Hipertensión y diabetes para los municipios de México.

Los datos rescatados de los tabulados del INEGI de la encuesta nos permiten observar las alcaldías de la CDMX con mayor representación porcentual de obesidad, las cuales son Miguel Hidalgo con el 44.0%, Xochimilco con 37.5%, Cuauhtémoc con 37.1%, Milpa Alta con 36.2% y Tlalpan con el 36.1%. Es importante recalcar que se observó que ninguna alcaldía presenta menos del 30% de prevalencia, sin embargo, la alcaldía con menos porcentaje es Coyoacán con el 33.3%, seguida de la alcaldía Benito Juárez con el 34.0%.

Los datos que se presentaron en la gráfica 4 permiten tener una visión más amplia sobre el acceso a la alimentación que tiene la población de la Ciudad de México, la cual no es la más sana, ni nutritiva, esto desencadena diversos problemas que afectan su estado de salud.

Como ya se ha mencionado, hoy en día no contamos con la actualización de los datos de la encuesta, por lo que no sabemos si existe un aumento de estas cifras, lo que nos impide observar si el problema se ha ido agravando o disminuyendo, pero las últimas cifras presentadas si traen consigo una gran preocupación.

### ***¿Qué es la seguridad alimentaria?***

Se llama seguridad alimentaria a la situación en la que las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996).

Las personas que tienen acceso en todo momento a los alimentos que necesitan para llevar una vida activa y saludable son considerados como personas con seguridad alimentaria (PMA, 2009).

La seguridad alimentaria es un elemento fundamental para el desarrollo humano, sin embargo, el acceso a ella aún presenta grandes desafíos como los hemos mencionado antes, pues, aunque existan políticas y programas de salud y nutrición para mejorar la seguridad alimentaria, no llegan a cumplir con los objetivos, por lo que pueden generar inseguridad alimentaria.

### ***¿Qué es la inseguridad alimentaria?***

La inseguridad alimentaria es una situación en la que las personas no tienen acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales, así como para llevar una vida activa y saludable” (OMS, 2021).

Como se mencionó al inicio del marco teórico, la falta de acceso a una alimentación adecuada es lo que genera la inseguridad alimentaria que pone en riesgo el bienestar de los ciudadanos al no garantizar su acceso.

Los distintos problemas de salud y el acceso a servicios de salud digna son precarios, pero también forma parte del componente de alimentación, ya que la seguridad alimentaria se relaciona con tener acceso a una alimentación nutritiva, si no se cuenta con ella, podría generar problemas de salud como desnutrición,

anemia, entre otros que se pueden asociar a la inseguridad alimentaria como lo son: emaciación, morbilidad, mortalidad, desnutrición, anemia, etc.

La anemia puede causar fatiga, debilidad y problemas de concentración: a su vez, la desnutrición puede afectar el crecimiento y desarrollo de los niños y adolescentes, en los adultos la desnutrición puede aumentar el riesgo de enfermedades crónicas como hipertensión y diabetes.

La mortalidad y la morbilidad pueden darse por una malnutrición, en el caso de esta última puede conducir al riesgo de muerte por enfermedades crónicas o infecciosas.

Otro de los grandes problemas asociados con la inseguridad alimentaria son los Trastornos de Conducta Alimentaria, aunque ambos tienen diferentes perspectivas, sí llegan a tener relación. La seguridad alimentaria es más que sólo acceso a alimentos, también depende de la capacidad de las personas de consumirlos adecuadamente.

Los TCA alteran la percepción y la relación con los alimentos. Aun cuando las personas tienen acceso a una alimentación suficiente y nutritiva, la presencia de un trastorno limita el consumo de una alimentación saludable.

Como se ha mencionado antes, puede parecer que tengan perspectivas diferentes, pero son complementarias porque las personas con TCA limitan su acceso a los alimentos por diferentes factores, como el miedo al aumento de peso, por lo que generan inseguridad alimentaria autoinfligida.

Aunque la inseguridad alimentaria se asocia con la desnutrición, también se encuentra ligada con la obesidad por el consumo de alimentos ultra procesados y poco nutritivos. Para las personas con un TCA la desnutrición también se encuentra presente.

La inseguridad alimentaria puede generar grandes consecuencias para la salud, por eso es fundamental que las políticas y programas promuevan el acceso a alimentos nutritivos y es necesario abordar todos estos problemas para garantizar una verdadera alimentación saludable.

### **1.3 Crisis alimentaria**

Se conoce como crisis alimentaria a la dificultad que tienen las personas para acceder a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades dietéticas, así como las preferencias alimentarias para una vida activa y sana. Ocurre cuando la inseguridad alimentaria alcanza niveles críticos debido a conflictos armados, desastres naturales, crisis económicas o pandemias (FAO, 2022).

El concepto de crisis alimentaria puede parecer similar a lo que es la inseguridad alimentaria, sin embargo, la principal diferencia entre ambos es que cuando existe una crisis, es porque el problema es incontrolable y suele profundizar de manera acelerada este fenómeno.

Un ejemplo actual para hablar de la crisis alimentaria es el impacto del conflicto entre Rusia-Ucrania y el efecto que tuvo en el mercado alimenticio y el uso de fertilizantes, específicamente en México.

Una de las razones que más efectos generó fue el incremento acelerado en el precio de las materias primas. Pues Rusia y Ucrania son grandes productores de materias primas y la interrupción del comercio de estos productos provocaron que los precios aumentaran de las materias primas, también algunos alimentos han incrementado su precio por el alto valor del trigo, ya que Rusia y Ucrania representan el 30% de las exportaciones de este cereal, aunque los efectos en el precio son diferentes en cada país.

Aunque la guerra actualmente se ha estabilizado, en un inicio las grandes preocupaciones de una guerra continua y los altos precios del grano y los fertilizantes afectaron a miles de persona en distintos países. Si bien, se llegaron a acuerdos y a una cierta estabilidad, la guerra si logró agravar y vulnerar la situación de miles de personas de manera acelerada.

### **1.4 Derecho a la alimentación**

En nuestro marco normativo existe una laguna enorme en cuanto al derecho a la alimentación, ya que, aunque se reconoce la inseguridad alimentaria como un



problema, no tiene una base normativa que pueda garantizar la seguridad alimentaria.

En el 2011, con la reforma constitucional que se llevó a cabo al Artículo 4, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció el concepto de derecho a la alimentación, al consignar que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

Sin embargo, no existe un artículo ni una ley que establezca el derecho de la alimentación en su materia, aunque en el mismo artículo, pero en el octavo párrafo establezca: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

Como puede observarse, la definición del párrafo previo sólo se encuentra dirigida a los niños y niñas, si bien, son uno de los sectores más vulnerables porque se encuentran en pleno desarrollo, la inseguridad alimentaria la pueden padecer todos los sectores de la sociedad, por lo que el derecho constitucional mexicano que se establece deja de fuera a los otros sectores poniendo en riesgo su seguridad alimentaria.

De acuerdo con el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 11 establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado.

Los Estados Partes del presente Pacto, deben reconocer el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos y b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los

países que importan productos alimenticios como a los que los exportan (ONU, 1996).

Es importante reconocer que, si bien la legislación mexicana en materia de derechos a la alimentación es limitada, debe considerarse que, conforme el artículo primero constitucional reformado en 2011, los tratados internacionales son aplicables. El artículo primero establece que “Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y que todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos”. Es por eso por lo que el Estado mexicano está obligado a garantizar el derecho a la alimentación mediante la incorporación de los tratados internacionales.

## Parte II. Gestión institucional y Problemas de Gestión.

### 2.1 Administración pública tradicional y Nueva Gestión Pública

La importancia de la gestión de los comedores comunitarios es primordial para tratar de alcanzar mayor efectividad y cumplir con los objetivos establecidos por el programa. El no tener una buena gestión en los comedores comunitarios implicaría que no cumplan puntualmente con sus funciones y generaría una menor eficacia para garantizar la seguridad alimentaria.

La administración pública ha tenido diversas transformaciones, el modelo tradicional de administración pública tiene características más rígidas, mientras que el modelo de la NGP es más flexible. A continuación, se muestran las características principales de ambos enfoques.

Tabla 2. Características de la Administración Pública Tradicional y NGP.

Características	Administración Tradicional	Nueva Gestión Pública
<b>Modelo</b>	Es un modelo basado en la jerarquía y centralización.	Es un modelo descentralizado y con más flexibilidad.
<b>Toma de decisiones</b>	Son de carácter burocrático.	Se basa más en los indicadores de desempeño.
<b>Ciudadanos</b>	Los usuarios son pasivos.	Ve a los ciudadanos como clientes activos.
<b>Desempeño</b>	Se desempeñan a través del cumplimiento de reglas y normas.	Se enfocan en las metas cumplidas.

De acuerdo con María del Carmen Pardo en su libro, “Una introducción a la administración pública”, analiza los cambios y desafíos que presenta la administración pública, el texto nos permite comprender las limitaciones que existen en el modelo tradicional de administración pública, así como las limitantes y desafíos de la NGP.

La burocracia o administración tradicional ha sufrido de grandes problemas como tener poca adaptación a los cambios, lo rígida que puede ser la toma de decisiones, así como la fragmentación de las instituciones y una burocracia excesiva.

La NGP es un modelo más reciente que surge en los años 80, tiene un enfoque descentralizado, cuenta con una mayor participación del sector privado y opera como empresa privada, sin embargo, su implementación se ha visto limitada debido a la falta de coordinación interinstitucional, la resistencia al cambio por parte de los funcionarios públicos, etc. (Pardo, 2016).

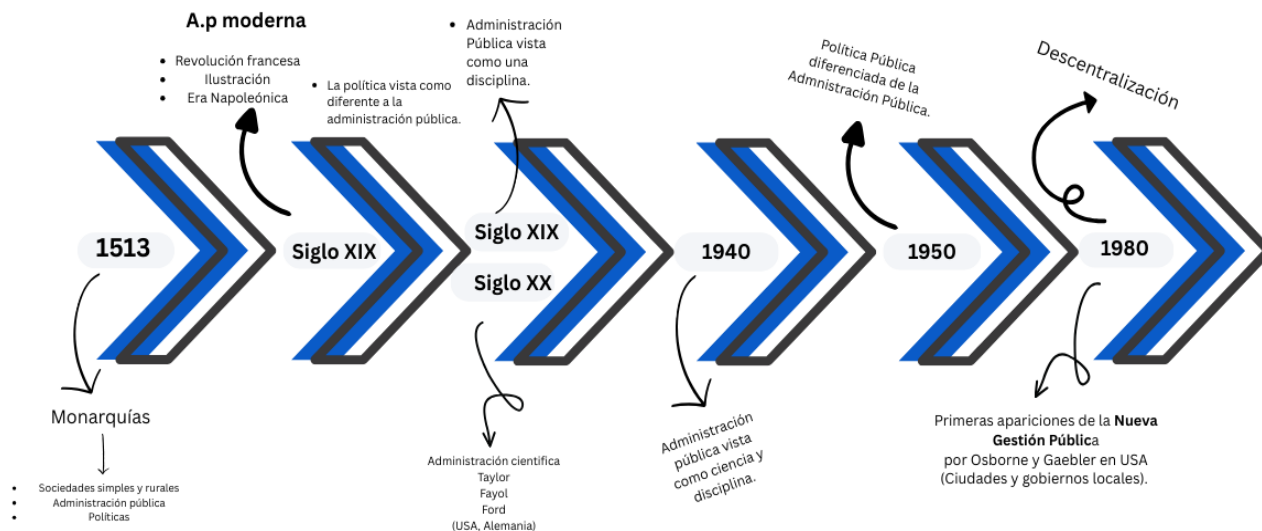
Las primeras apariciones de la NGP se dieron en los países anglosajones, seguida de su difusión a nivel mundial que trataron de adaptar la NGP a los distintos regímenes de gobierno, sin embargo, su efectividad dependía del nivel de adaptabilidad de estos mismos.

En México, la aparición de la NGP fue difícil de alcanzar, la centralización de la administración y las reglas establecidas de manera uniforme no permitían que el modelo se desarrollara correctamente. A inicios de los años 90 los gobiernos municipales trataron de introducir prácticas de este modelo, sin embargo, la falta de autonomía de estos limitó su capacidad de gestión, adaptar la flexibilidad que se proponía con la NGP también fue todo un reto, los altos niveles de burocracia en las instituciones sólo pronunciaban la toma de decisiones centralizada.

Erradicar el modelo de la administración pública burocrática era un desafío complejo para México, por el hecho de que el país se encontraba bajo un régimen presidencialista y centralista por muchos años, y el modelo de la NGP era visto como una amenaza para las estructuras de poder.

Para tener más claridad sobre la evolución y cambios que ha tenido la administración pública podemos observar la figura 1.

Figura No. 1 Evolución de la Administración Pública y aparición de la Nueva Gestión Pública.



Fuente: Elaboración propia.

En 1513, la monarquía era la encargada de cumplir con las funciones de la administración pública, la creación de políticas y el orden de los ciudadanos a través de mandatos. Posteriormente, en el siglo XIX, con la aparición de una Administración Pública moderna y con la Revolución Francesa, la Ilustración y la era napoleónica trajeron consigo cambios en la Administración Pública, que ahora es vista como una disciplina cuando antes no había origen científico de ella, también se da la separación de la Política y la Administración Pública.

Para el siglo XX la administración pública como una ciencia disciplinaria y con ello la aparición de la administración científica del trabajo y sus apariciones en USA y Alemania con autores como Taylor, Fayol, Ford, entre otros.

En 1940 con la diferenciación de la Política y la Administración Pública aparece el concepto de Política Pública.

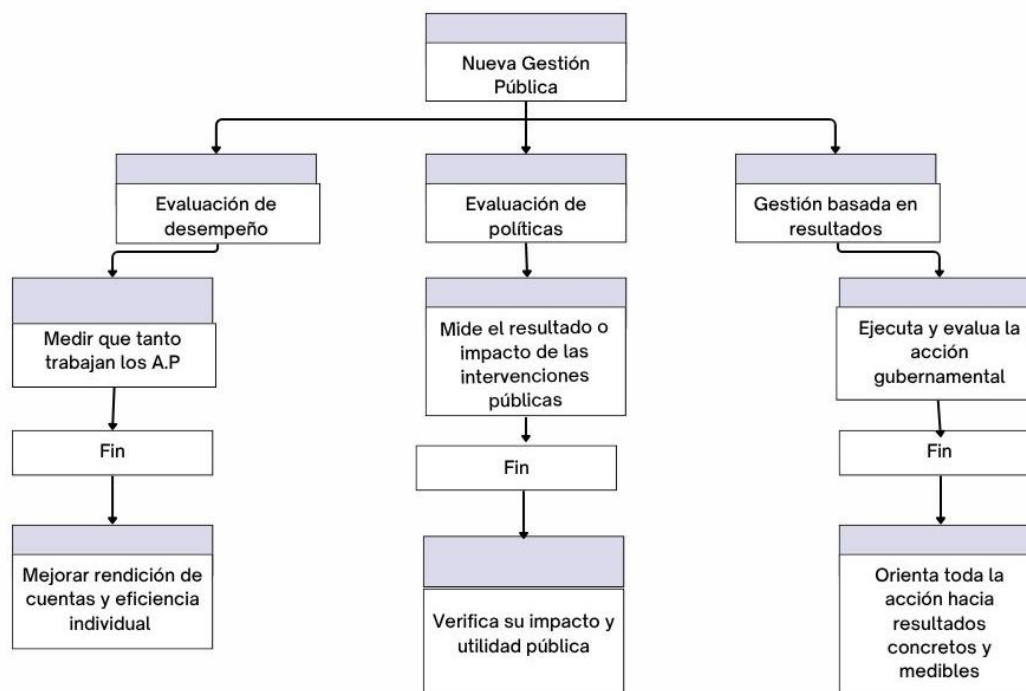
En 1980 las primeras apariciones de la Nueva Gestión Pública en ciudades y gobiernos locales en USA gracias al reconocimiento de ella por Osborne y Gaebler.

Como podemos observar, la evolución de la administración pública y su reconocimiento se hace presente desde la administración instaurada en las monarquías, los grandes cambios que se presentaron años después abrirían paso al reconocimiento de la administración pública y, lo que es más importante, la separación de lo que se conoce como política y administración pública.

Aunque la aparición de la Nueva Gestión Pública promueve la descentralización de poder y por ende la toma de decisiones de manera descentralizada, en México no pudo adaptarse de manera correcta, por lo que generó un problema, ya que en su lugar se obtuvo un modelo híbrido de manera que la implementación de la NGP se mezclara con la administración pública rígida y burocrática que ya existía.

Algunos de los cambios que implicó la implementación de la NGP fue la evaluación de desempeño, el establecimiento de metas y estándares (gestión por resultados) y la gestión estratégica (misión, visión, objetivos).

Tabla 3. Enfoques de la Nueva Gestión Pública



Fuente: Elaboración propia.

Entender los enfoques de la NGP en conjunto permite a entender al modelo que se enfoca en obtener resultados concretos, eficiencia y rendición de cuentas.

### **Críticas al modelo de la Nueva Gestión Pública**

“La Nueva Gestión Pública es muy negativa, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos” (Kliksberg, 2005: 12). En este sentido se refiere a como la NGP visualiza a las instituciones como empresas priorizando el ahorro de recursos y la rapidez en la ejecución de las tareas.

También con este modelo se corre el riesgo de fomentar la corrupción, puede favorecer los intereses personales de los funcionarios y debilitar la rendición de cuentas.

Christopher Hood y Guy Peters (2005), analizan estas críticas a través de su obra “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, donde nos explican que las paradojas se definen como las contradicciones aparentes.

En este sentido debido a que la NGP se implementó en diversos contextos y países surgieron una serie de paradojas que ponen en cuestión algunos de los principios del modelo. Los autores identifican tres paradojas principales:

**Paradoja de la eficiencia:** Aunque la NGP promueve la eficiencia, en muchos casos la implementación de sus mecanismos ha llegado a una mayor complejidad y aumento de los costos operativos.

**Paradoja de la medición:** La orientación que tiene el modelo a los resultados buscando el mejor desempeño, esto ha generado un “juego” donde las organizaciones manipulan los indicadores para mostrar mejores resultados sin necesariamente mejorar el servicio.

**Paradoja de la flexibilidad y control:** La NGP promueve la descentralización y autonomía, pero en la práctica esto ha llevado a un aumento de los mecanismos de control para asegurar que las organizaciones e instituciones descentralizadas cumplan con los objetivos establecidos.

Tanto Kliksberg como Hood & Peters han aportado críticas sobre el modelo de la NGP sobre su impacto en la calidad, legitimidad y eficiencia de las políticas públicas. El análisis sobre las críticas hacia el modelo es funcional para esta investigación porque se busca demostrar que cuando se aplican reglas estandarizadas sin tomar en cuenta la sociedad, se sacrifica la calidad y participación. Estas críticas son importantes para analizar los comedores comunitarios donde se puede observar la rigidez de la normatividad, falta de recursos y precarización laboral que son características de un modelo de gestión que prioriza la forma sobre la práctica.

## **2.2 Gestión institucional.**

La gestión de las instituciones implica coordinación entre los diversos actores para garantizar que se cumplan las políticas públicas. La gestión es la forma en la que las instituciones se organizan, esto implica la toma de decisiones, coordinación entre el personal, distribución de recursos, etc.

El problema con la gestión de las instituciones gubernamentales es que se encuentra fragmentada debido a las limitantes y desafíos que presenta que afecta la eficiencia y la efectividad de las instituciones.

## **2.3 Desafíos de gestión**

Los desafíos que presentan las instituciones son todas aquellas dificultades que se presentan y que pueden llegar a afectar la efectividad y la eficiencia de los servicios en la administración pública. Como lo menciona Pardo, uno de los desafíos que se presenta es la falta de coordinación interinstitucional.

De acuerdo con la teoría de Simon de la racionalidad limitada, los seres humanos presentan limitaciones a la hora tomar de decisiones, en este sentido, la falta de coordinación y comunicación entre instituciones, el limitado presupuesto asignado, y que en muchas ocasiones las instituciones actúan bajo la incertidumbre, pueden



llegar a limitar las decisiones de los individuos que forman parte de estas organizaciones, y de esta manera, llegar a afectar la calidad y atención de los servicios.

Tabla 4. Críticas y desafíos de la gestión institucional

Desafíos	Descripción
Cultura organizacional	Algunas instituciones tienen desinterés, resistencia al cambio (poca adaptabilidad) y desorganización.
Participación ciudadana	La ciudadanía queda excluida en el proceso de toma de decisiones por la escasez de mecanismos de participación.
Gestión de recursos	Existe una mala distribución de recursos, personal poco capacitado o sobrecarga laboral.
Adaptación	En la mayoría de las instituciones la gestión es tan rígida y técnica que la poca flexibilidad no permite que las decisiones se adapten al contexto.

En relación con los desafíos de gestión que se presentan en los comedores comunitarios de la CDMX. La gestión de los comedores involucra a diferentes niveles gubernamentales, por lo que dependen de una buena gestión interinstitucional para garantizar los servicios y coordinar los recursos.

Los comedores comunitarios surgieron como una estrategia clave para disminuir la inseguridad alimentaria. Si bien, los comedores comunitarios ofrecen servicios para

combatirla, presentan desafíos de gestión como la falta de coordinación, falta de presupuesto y la baja participación ciudadana.

Todos estos desafíos limitan que se cumpla con sus objetivos y a la vez genera que el servicio del programa sea ineficaz.

## Capítulo II

### Antecedentes.

En el mundo se vive una situación de crisis alimentaria expresada en la escasez y carestía de productos básicos paradójicamente, tenemos la tecnología y los medios para alimentar a toda la población, y mucha comida se desperdicia. Esta crisis alimentaria se ha perpetuado en México a través de los años y ha generado que la seguridad alimentaria de la población se encuentre vulnerable, la situación se torna preocupante ante un gobierno que no reconoce esta situación. La seguridad alimentaria es fundamental para los seres humanos, ya que ayuda a disminuir su preocupación de sobrevivencia, si no se cumple con su garantía, la población se vulnera y forma parte de las cifras de inseguridad alimentaria.

Atenuar la inseguridad alimentaria es un reto, principalmente porque no todas las políticas públicas en materia de alimentación están alineadas a la Ley. Aunque en el pacto de derechos de la ONU se establece el Derecho a la alimentación como un derecho básico, el Gobierno Federal ha ignorado elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación para toda la población, ya que sólo especifica que se debe garantizar el derecho a la alimentación para la población infantil según el artículo 2-B-VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe destacar que la inseguridad alimentaria no se debe a la falta de alimentos, sino a la falta de acceso a ellos y una inadecuada distribución.

Para tener una vida digna se requiere contar con agua, alimentos, entre otros componentes. Es por lo que el gobierno se orienta a programas de apoyo alimentario y subsidios para buscar garantizar la seguridad alimentaria. Para ayudar a la población a alimentarse lo más común en los gobiernos es dotarles de despensas que contienen un determinado número de productos básicos, en algunos casos se entrega el apoyo en dinero en efectivo para que las familias puedan cubrir ese rubro, como sucedía con el Programa Progres- Oportunidades-Prospera (POP).

El Estado Mexicano ha instrumentado programas con enfoques y estrategias diversas, algunos programas fueron de carácter nacional y algunos otros solamente operaron a nivel regional. Estos surgieron como respuesta de los gobiernos para combatir la crisis y garantizar la seguridad alimentaria, así se han creado distintos programas sociales que buscan garantizar el derecho a la alimentación. Algunos de los programas sociales implementados por distintos gobiernos han sido: Desayunos escolares (desayunadores), SAM (provisión), DICONSA, LICONSA, CNCH, PROSPERA Y PCC.

## **2.1 Desayunos escolares (Desayunadores)**

En 1961 con la creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia surgieron los desayunos escolares; que años después pasarían a ser parte de una institución que emerge a raíz de la fusión del INPI y del IMAN, llamada Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en los años 70.

Con la descentralización de las funciones del DIF se crearon centros de desarrollo en toda la república. Dentro de las líneas de acción del DIF están los servicios alimentarios donde se incluyen los programas que complementan sus acciones como:

- Desayunos escolares
- Espacios de alimentación, encuentro y desarrollo
- Asistencia alimentaria a personas y familias vulnerables
- Orientación alimentaria

Si bien los desayunos escolares proporcionados por el DIF son algo relativamente reciente para cubrir la seguridad alimentaria en los niños, el inicio o sus primeras apariciones surgieron con la llegada de José Vasconcelos a la Secretaría de Educación Pública en 1921 donde se otorgaron los primeros desayunos que consistían en 300 gramos de café y 80 gramos de pan; tras cambios y adaptaciones para implementar los desayunos en 1922 el programa logró cubrir a 22 mil estudiantes en la CDMX (La Jornada, 2022).

Una segunda propuesta derivada de esta primera estrategia fue el programa “La Gota de Leche”, que surgió en 1929 con la presentación de la iniciativa por parte del Dr. Ignacio Chávez, creador del Instituto Nacional de Cardiología con el fin de proteger a la infancia.

A lo largo de las décadas siguientes, el programa de desayunos escolares pasó por varias reformas para ajustarse a las nuevas necesidades sociales y educativas del país. A pesar de que el programa se ha tratado de adaptar, aún enfrenta varios desafíos, como la insuficiencia de recursos, problemas en la distribución y la necesidad de seguir mejorando la calidad nutricional de los alimentos.

## **2.2 Sistema Alimentario Mexicano (SAM)**

Surge a partir una crisis agropecuaria, la cual implicó una declinación de la producción de materias primas, la caída de la producción de alimentos básicos que son indispensables para sustentar a la población.

El SAM fue un proyecto que se implementó en 1980 por parte del Estado mexicano para contrarrestar los efectos de la crisis agrícola. La crisis agrícola consistió en la incapacidad de satisfacer las necesidades alimenticias de la población mexicana y el abastecimiento de la producción de ciertos granos básicos como lo son el maíz, el trigo y la soya; a la par se venía presentando la lucha de los campesinos por el acceso a la tierra.

El SAM consideraba a la estructura económica como "cada vez más incapaz de satisfacer por sí misma las necesidades mínimas de bienestar de la población" y se propone, además de interpretar esa realidad, definir un marco de medidas de política que apoye la toma de decisiones relacionadas con la alimentación (Lustig & Pérez, 2013: 265).

El objetivo general del SAM fue alcanzar la autosuficiencia de los alimentos básicos, es decir, tener una mayor actividad productiva para el sector agrícola y pesquero, con ello también se contaba con proponer políticas específicas que ayudaran a la producción de ambos sectores y la creación de organizaciones para controlar la producción, como por ejemplo, por medio de la organización campesina, el

programa de riesgo compartido, operaciones crediticias y precios de garantías, todos con la finalidad de incrementar la producción, incorporar nuevas tecnologías para la producción y así abastecer los alimentos básicos para la población.

Los objetivos principales del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fueron:

- Aumentar la producción de alimentos básicos para lograr la autosuficiencia.
- Apoyar de manera múltiple el consumo de las mayorías empobrecidas del país (Suárez, 1983).

El sistema, más que generar pequeños cambios con su estrategia, buscaba aumentar el consumo de la población que enfrentaba problemas de alimentación y mejorar su poder adquisitivo. Las estrategias implementadas por el SAM sí funcionaron para mejorar el poder adquisitivo y el consumo para la población agrícola que se encontraba en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, estas estrategias agravaron profundamente la situación de la población obrera, por lo que generó una mayor desigualdad a ciertas clases sociales como los jornaleros, asalariados y marginados (Lustig & Pérez, 2013).

Es importante reconocer que la estrategia del Sistema Alimentario Mexicano estaba destinado a corto plazo, y aunque su meta era que la Canasta Básica Recomendable llegara con menores dificultades al consumo de la población agrícola, su costo fue el de generar una mayor desigualdad económica y alimentaria para otros sectores.

#### Limitaciones burocráticas del SAM

Los implementadores del SAM perseguían los objetivos establecidos del programa, pero enfrentaron resistencias locales y cambios no contemplados para cumplir con su estrategia.

Los procesos de instrumentación fueron más complejos y conflictivos y el programa estuvo internamente fragmentado, lo que implicó que existieran tensiones con otras organizaciones que eran parte de la implementación como la SPP, SARH, Banrural y CONASUPO (Spalding, 1985;327).

Una de las principales tensiones fue la organización para realizar y supervisar las tareas del programa, en un principio porque la SARH y la CONASUPO no podían adoptar las funciones del SAM, además de que la SADER y la SARH compartían funciones para supervisar e implementar el programa.

Más adelante, las tensiones entre el SAM y la SPP fueron en aumento porque el presupuesto que se destinaba al programa era impreciso, a esto se sumó el cambio de gobierno, que fue lo que generó que el programa no tuviera continuidad, ya que los intereses de la nueva administración pública eran distintos y eso provocó que fuera insostenible y para finales de 1982 se dio su eliminación.

### **2.3 Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)**

En el año 1961 con la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) se buscaba que la población en condición de pobreza pudiera adquirir alimentos, cobijas y hasta calzado a precios bastante accesibles.

Dentro de las funciones que realizaba la CONASUPO se encontraban regular precios y garantizar reservas y abastecimiento de alimentos para la población para garantizar su acceso a la alimentación.

De CONASUPO surgieron instituciones como DICONSA que se encarga de regular el mercado al menudeo de los bienes básicos manteniendo precios más bajos que las tiendas privadas (Mendoza. 2021;31).

Diconsa principalmente se encarga de distribuir los productos básicos de la canasta básica como arroz, frijoles, leche, aceite, atún, etc., todo a precios accesibles. Como respuesta a la demanda de leche que se distribuía se creó LICONSA con el mismo objetivo de distribuir y garantizar el acceso a la leche.

## **2.4 Programas de alimentación (Progres-Oportunidades-Prospera)**

Fue un programa focalizado orientado a desarrollar el capital humano de las familias en situación de pobreza. Se implementó a mediados de 1997 con el fin de disminuir una red de distintos factores que generan pobreza como la desnutrición, abandono escolar, mortalidad infantil, entre otros elementos.

La operación de este programa se dio, primeramente, en comunidades rurales y, posteriormente, se extendió a zonas semiurbanas y urbanas, se planteó como un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a los hogares en condición de pobreza extrema con el propósito de promover una inserción laboral más favorable a futuras generaciones (Yaschine, 2015;26).

### **1997 creación del programa Progres-Oportunidades-Prospera**

Se creó con el propósito de responder con oportunidad, eficacia y eficiencia para mejorar las condiciones de vida de población marginada. Progres-Oportunidades-Prospera tenía como meta principal apoyar a los hogares que vivían en condición de pobreza extrema para alcanzar mejores niveles de vida.

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, los objetivos del programa en un principio fueron:

- Mejorar las condiciones de salud, educación y alimentación, particularmente de los niños, niñas y las madres brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.
- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud, la desnutrición de los niños y los jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
- Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- Inducir la responsabilidad y la participación de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes para mejorar su educación, salud y alimentación.



- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones del Progreso para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde se opere, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares complementarias al programa (SDS, 1998).

Si bien los objetivos y el propósito del programa eran disminuir la pobreza de la población más vulnerable, y para ello contaba con tres componentes fundamentales para abordar su objetivo, nuestro interés por el análisis de este programa va dirigido hacia su atención para el componente de los apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias en pobreza.

Haciendo énfasis en nuestro interés sobre sus estrategias para su componente de carácter alimentario, el programa otorgaba suplementos alimenticios a los niños, jóvenes y a las madres para reducir el riesgo de desnutrición de las familias.

El principal apoyo a la alimentación que otorgaba el programa era un apoyo monetario de 90 pesos con la función de respaldar el consumo alimentario.

## **2002 transformación de Progreso a Oportunidades**

Con la llegada de una nueva administración pública al país y un cambio de gobierno, se debatió la existencia del Progreso, sin embargo, no se llevó a cabo su eliminación, sino que tuvo un cambio de nombre: Oportunidades, con el mismo objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad para las poblaciones más vulnerables.

Para el año 2010 se le hicieron modificaciones al programa, sin embargo, su objetivo principal seguía siendo contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

En cuanto a los apoyos monetarios para el componente alimentario se hacían una actualización de manera semestral, de acuerdo con el presupuesto se hacían las modificaciones a los montos. Cabe destacar que el programa ofrecía otro tipo de becas y transferencias monetarias, pero estaban destinadas a los componentes de

salud y educación, para el componente de alimentación solo se destinaba un apoyo y los suplementos alimenticios.

### **2014 transformación de Oportunidades a Prospera**

Una transformación como tal no tuvo, ya que seguía teniendo los mismos objetivos y funciones con mínimas modificaciones a las Reglas de Operación. Sin embargo, para el año 2018 con la llegada de otra administración y nuestras estrategias gubernamentales se acercaba la eliminación del programa.

Fue hasta 2019 meses después del cambio de administración que dio fin al programa.

## **2.5 Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH)**

Una de las políticas que se encargaron de cubrir este derecho fue la Cruzada Nacional Contra el Hambre implementada en 2013 y que culminó en el año 2018, la cual tenía cinco objetivos para desarrollar el programa:

Imagen No. 1. Objetivos de la CNCH



**Fuentes:** Elaboración propia con datos del Decreto por el que se establece el sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, 22 enero de 2013.

No sólo la vinculación entre los componentes y los cinco objetivos centrales de la CNCH no resulta del todo clara, sino que dichos componentes parecen ser insuficientes para contribuir la seguridad alimentaria de la población objetivo, al analizar la contribución de los componentes se observó que no existe un componente que busque promover la participación comunitaria (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2016: 314).

La creación de la CNCH fue pensada como una red de programas que coordinaban para su funcionamiento, si bien los comedores comunitarios actuaron como red de apoyo para la CNCH el mal funcionamiento de un programa social y los cambios de administración pública trajeron consigo cambios en todos los aspectos.

Sin embargo, una de las respuestas para combatir la inseguridad alimentaria fue la creación del Programa de Comedores Comunitarios, que, dentro de sus funciones se encuentra otorgar una ración alimentaria, la cual debe ser suficiente, completa y

nutritiva. Este programa social se ha encargado de atender esta necesidad básica, pero aún persisten sesgos que podrían limitar su efectividad.

Los comedores comunitarios a partir de 2018 dejaron de actuar en conjunto con la CNCH debido a la eliminación de esta, cabe destacar que los comedores comunitarios implementados durante la CNCH fueron independientes a los que operan en la Ciudad de México.

## **2.6 Programa de Comedores Comunitarios Ciudad de México**

La creación de los comedores comunitarios surge en 2009 como una respuesta gubernamental local ante la crisis económica que inició a finales de 2008, la cual deterioró el poder adquisitivo de la población debido a la inflación (Congreso de la Ciudad de México, s/f).

Son espacios implementados por el gobierno de la Ciudad de México que otorgan una ración alimenticia a bajo costo con el fin de contribuir el acceso a los alimentos nutritivos y de calidad. El programa ha presenciado diversos cambios y transformaciones desde su creación.

La operación del programa queda a cargo de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO) y la Secretaría de Administración y Finanzas que se encarga de distribuir el presupuesto y la clasificación programática, mientras que SIBISO se encarga de otorgar las Reglas de Operación y los lineamientos del programa.

El programa de Comedores Comunitarios forma parte del Programa de Comedores para el Bienestar, el cual tiene tres programas activos los cuales son: Comedores Comunitarios, Comedores Públicos y Come-móviles. Los Comedores Comunitarios a diferencia de los otros dos son operados por la sociedad civil y permiten tener un mayor acercamiento con la sociedad, los Comedores Públicos y Come-móviles son más rígidos en la operación. Aunque ofrecen el mismo servicio los comedores comunitarios son los únicos que cobran una cuota mínima de recuperación de \$11 pesos.

Las principales diferencias entre los comedores es que en los Comedores Públicos se ofrece comida sin costo y se encuentran ubicados cerca de los hospitales con el fin de brindar alimento a familiares de las personas que se encuentran internadas.

Los Comedores Comunitarios tienen el objetivo de contribuir a la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación a través de un servicio por una cuota mínima de \$11 pesos. Los comedores operan de lunes a viernes a excepciones de días festivos de 10 a.m. a 17 p.m. y deben registrarse en los listados que se encuentran en cada comedor.

A continuación, se presentan los organismos y secretarías que se encargan de operar el programa.

Tabla 5. Órganos e instituciones que conforman la ejecución y diseño de los Comedores para el Bienestar.

<b>Instituciones/Organismos</b>	<b>Funciones</b>	<b>Normatividad</b>
Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO).	Se encarga de administrar los recursos, coordina, opera y supervisa los programas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos de operación interna de SIBISO.</li> <li>• Reglas internas para la operación del programa.</li> </ul>
Secretaría de Administración y Finanzas (SAF).	Se encarga de asignar y transferir el presupuesto asignado al programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente.</li> <li>• Ley de Austeridad y Transparencia en el Gasto Público.</li> </ul>
Alcaldías	Provisiona algunos espacios para los comedores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos de Operación de la Acción Social.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas de Operación del Programa (sección de coordinación interinstitucional).</li> </ul>
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA).	No se relaciona de manera directa con el programa, pero otorga los indicadores de desarrollo social (IDS) que determina las zonas prioritarias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Desarrollo Social.</li> <li>• Lineamientos para evaluación de programas sociales.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Los órganos e instituciones que conforman el Programa y la normativa bajo la que se ejecutan sus funciones.

Una vez analizada la diferencia entre los comedores, cabe aclarar que el estudio de esta investigación es específicamente hacia el Programa de Comedores Comunitarios, sin embargo, el análisis presentado relaciona a todos los organismos e instituciones para la operación del programa y los Comedores.

Actualmente existen 415 comedores distribuidos en todas las alcaldías de la Ciudad de México.

## Descripción del objeto de estudio

El objeto de estudio de la presente investigación es el Programa de Comedores Comunitarios implementados en la Ciudad de México como una estrategia para combatir la seguridad alimentaria, específicamente se analizaron siete comedores de la CDMX ubicados en alcaldías diferentes (Tlalpan y Coyoacán).

Con la finalidad de analizar si los problemas de gestión de los Comedores Comunitarios en la Ciudad de México son limitantes para contribuir la seguridad

alimentaria. Los comedores están diseñados para brindar acceso a alimentos nutritivos a bajo costo, sin embargo, la fragmentación y los desafíos de gestión que presentan los Comedores Comunitarios inciden en la calidad y el cumplimiento adecuado de los servicios.

¿Por qué algunas organizaciones completan objetivos y otras no?

Los seres humanos adoptan los objetivos a través de incentivos, si una persona no recibe un incentivo no se ve lo suficientemente satisfecho como para cumplir un objetivo externo. Por lo tanto, cuando una organización tiene un objetivo compra los servicios para lograr dicho objetivo, los empleados a cambio de pagos o incentivos están dispuestos a lograr el objetivo de dicha organización (Cyert & March, 1963).

Dentro de una organización los empleados tienen metas y objetivos individuales, si no se les otorga un incentivo difícilmente van a poder cumplir con el objetivo de la organización, lo que genera que las instituciones no cumplan con el servicio o se presenten limitaciones para cumplir con ellos.

Por lo tanto, las organizaciones que logran cumplir con sus objetivos son aquellas que pueden resolver los conflictos o limitaciones que existen dentro de ellas. En el caso de los Comedores Comunitarios se busca analizar si estas limitaciones y desafíos que presentan son un obstáculo para garantizar sus servicios.

El programa de Comedores Comunitarios en la CDMX cuenta con 415 comedores distribuidos en las 16 alcaldías. De acuerdo con la página oficial de SIBISO se encuentran distribuidos como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Distribución del número de comedores por alcaldía en la CDMX

Alcaldías	Número de comedores
Álvaro Obregón	32
Azcapotzalco	12
Benito Juárez	15
Coyoacán	9
Cuajimalpa	13
Cuauhtémoc	24
Gustavo A. Madero	43
Iztacalco	19
Iztapalapa	67
La Magdalena Contreras	19
Miguel Hidalgo	8
Milpa Alta	32
Tláhuac	38
Tlalpan	33
Venustiano Carranza	17
Xochimilco	34
<b>Total</b>	<b>415</b>

Fuente: Elaboración propia.

La tabla nos permite observar que existen 415 comedores en la CDMX, aunque se reconoce un esfuerzo para contribuir con el acceso al derecho a la alimentación, la distribución se da de manera no homogénea entre alcaldías, sin embargo, la última actualización de comedores registrada por la SIBISO fue en 2024, por lo que no podemos tener idea de los comedores inactivos y la operación de nuevos comedores.



La Secretaría de Bienestar e Igualdad Social no especifica cómo llevó a cabo el proceso de distribución de los comedores y la falta de homogeneidad de dicha distribución, por lo que surgen diversas preguntas sobre la mala distribución de los comedores, la baja presencia de comedores en algunas alcaldías, la distribución por el número de población en las alcaldías, o qué las alcaldías con mayor número de comedores presentan más zonas marginadas.

Las alcaldías con mayor presencia de comedores son Iztapalapa con un total de 67 comedores registrados en el 2024, Gustavo A. Madero, con 43 comedores y Tláhuac, con un total de 38 comedores.

De acuerdo con el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México y su Medición del Índice de Desarrollo Social (IDS) 2020, donde se evalúa la población más vulnerable considerando múltiples aspectos, no sólo económicos, también necesidades básicas que se encuentran insatisfechas como servicios de salud, drenaje, transporte, etc.

¿Qué es el IDS y qué lo conforma?

El Índice de Desarrollo Social o mejor conocido como IDS está compuesto por las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), las cuáles son:

- Seguridad Social
- Salud
- Vivienda
- Educación
- Bienes durables
- Energía
- Adecuación sanitaria
- Telecomunicaciones. (Evalúa, 2024; 7).

En la Ciudad de México, las alcaldías con mayor y menor IDS son:

Tabla 2. IDS por alcaldías.

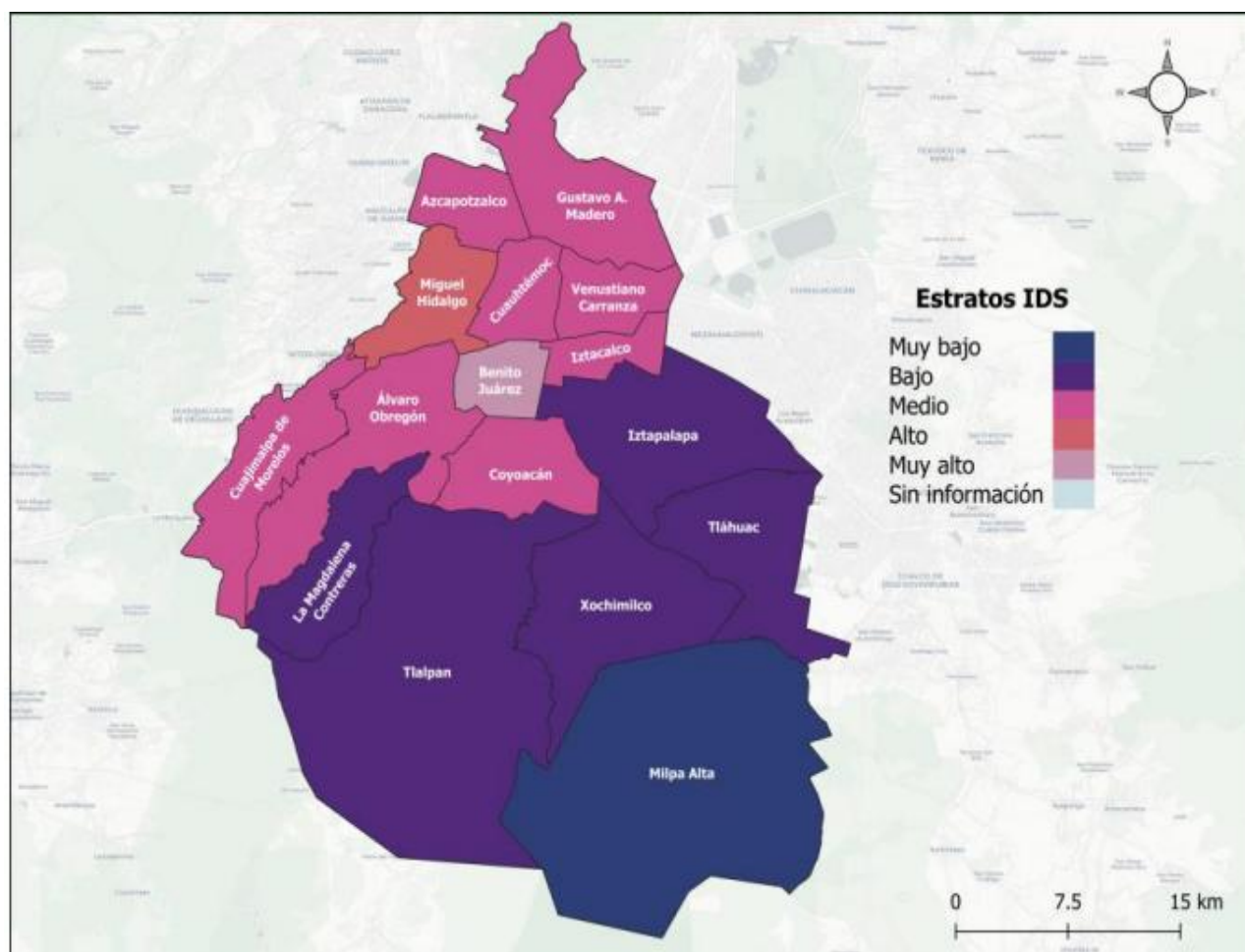
Alcaldía	Población	idsm	e_idsm
Azcapotzalco	425326	0.8575	Medio
Coyoacan	597779	0.8531	Medio
Cuajimalpa	207556	0.7893	Medio
Gustavo A. M	1150820	0.8015	Medio
Iztacalco	399289	0.8211	Medio
Iztapalapa	1808698	0.7462	Bajo
Magdalena C.	242714	0.7646	Bajo
Milpa Alta	151661	0.6559	Muy bajo
Alvaró O.	737606	0.7984	Medio
Tláhuac	389194	0.7376	Bajo
Tlalpan	684663	0.7775	Bajo
Xochimilco	434989	0.7283	Bajo
Benito Juárez	412698	0.9457	Muy alto
Cuauhtémoc	522688	0.8496	Medio
Miguel H.	387013	0.8853	Alto
Venustiano C.	437912	0.8184	Medio

Fuente: Evalúa (2024).

De esta manera podemos ver que la población con mayor IDS se encuentra en las alcaldías Benito Juárez con 0.9457 y Miguel Hidalgo con 0.8853, a diferencia de las alcaldías con menor IDS que son Milpa Alta con 0.6559 y Xochimilco con 0.7283.

El siguiente mapa representa de manera gráfica el IDS por alcaldías.

Mapa 1. Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México por alcaldía 2020.



Fuente: Evalúa (2024).

Si bien, esta investigación está enfocada en los desafíos de gestión que presentan los Comedores Comunitarios de la CDMX, y no la ubicación, es importante conocer la distribución de dichos comedores, ya que existe una desigualdad en la distribución, debido a que la SIBISO no explica cómo se distribuyen los comedores y por qué alcaldías como Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Tláhuac tienen una mayor presencia.

El análisis presentado de la medición del IDS no mide directamente el acceso a la alimentación, sin embargo, sí es una herramienta clave para conocer las condiciones estructurales.

En el caso particular de Milpa Alta que es la alcaldía con menor IDS sólo cuenta con 32 comedores en comparación de Gustavo A. Madero que cuenta con 43 comedores y su IDS es considerado como medio, en algunos casos se tendría que considerar la distribución de dichos comedores por IDS.

## Cap. III. Análisis del Trabajo de Campo

### 3.1 Hallazgos del trabajo de campo

La presente investigación está basada en un enfoque mixto, de tipo descriptivo. Se instrumentó porque está enfocado en el análisis de casos de estudio que se realizaron en siete comedores comunitarios de la Ciudad de México (Tlalpan y Coyoacán). El análisis se enfocó en conocer los desafíos de gestión y las limitantes que existen dentro de los comedores comunitarios con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria.

Para ello se aplicaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave, como los coordinadores (operadores) de los comedores comunitarios, complementadas mediante entrevistas a usuarios de los comedores comunitarios, así como de observaciones directas realizadas en los comedores visitados.

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron a un total de siete personas: cuatro fueron los operadores de los cuatro comedores analizados (tres de los comedores ubicados en la alcaldía Tlalpan y uno en la alcaldía Coyoacán). También con la participación de tres usuarios de distintos comedores.

Se basa en una muestra no representativa, por lo que los resultados no pueden generalizarse a todos los comedores comunitarios de la Ciudad de México. Sin embargo, si permite demostrar que existen desafíos de gestión en los comedores que limitan con la garantía de su servicio.

El acceso a los comedores fue rápido y no hubo problemas para poder realizar las entrevistas a los operadores. Sin embargo, se pidió que las entrevistas fueran completamente anónimas y discretas sin que se revelara la ubicación de los comedores por temas de privacidad. Así mismo las entrevistas a los usuarios se mantienen en completo anonimato para evitar la vulneración de las personas.

Para proteger la identidad de los entrevistados, se utilizaron códigos alfanuméricos para identificar sus testimonios. Las letras **O** se asignó a los operadores y la letra **U** a los usuarios del comedor, seguidos de números de acuerdo con el orden de las entrevistas.

La primera entrevista a operadores se llevó a cabo el día 20 de junio, se me solicitó llegar antes de que otorgaran el servicio en los comedores aproximadamente 12:30 pm, pude realizar la entrevista sin ningún inconveniente. La segunda entrevista con los operadores fue el día 24 de junio donde tampoco hubo complicaciones. Sin embargo, quiero destacar que estos dos comedores pese a que se encontraban en la misma alcaldía (Tlalpan), presentan grandes diferencias, derivadas posiblemente de la ubicación de los comedores, pues, mientras uno está en zona céntrica (comedor 1) el otro se encuentra ubicado a las afueras de la alcaldía (comedor 2) donde me percaté que las necesidades son distintas y, por lo tanto, las condiciones son diferentes en cuanto al espacio, al contexto y los materiales. Para el tercer comedor ubicado en la alcaldía Coyoacán se presentaron más similitudes relacionadas con el comedor 1.

El comedor 1 y el comedor 3 están ubicados en zonas más céntricas de las alcaldías por lo que pude observar que el tipo de usuarios que asisten son diferentes al comedor 2. En lo que sí hay una relación en los tres comedores es que la mayoría de los usuarios son adultos mayores y unos de los grupos más vulnerables.

Dos de los operadores me pidieron completa discreción, sólo uno de ellos me permitió tomar 2 fotografías para presentar la realidad de los comedores comunitarios. Por razones de seguridad se ha eliminado el nombre y algún otro rasgo que vulnere la ubicación del comedor.



Fotografía 1. Fachada de Comedor Comunitario número 2.



Fuente: Brenda Venegas, tomada el 24 de junio de 2025.



Fotografía 2. Interior del Comedor Comunitario número 2.



Fuente: Brenda Venegas, tomada el 24 de junio de 2025.



A diferencia de los otros comedores comunitarios que visité para el trabajo de campo, este comedor número 2, tiene mayor demanda, aproximadamente tiene un cupo de 15 personas y la demanda que presenta es de 105 personas como mínimo y 120 personas como máximo.

Otra de las opciones que tiene el comedor es que los usuarios lleguen con recipientes de plástico y los sirvan para llevar, debido a que el espacio es insuficiente y normalmente es visitado por otras zonas cerca a la comunidad.

En el comedor 1 también se otorgan raciones para llevar, aunque cuenta con un espacio más amplio y mejores condiciones que el comedor 2, también presenta desafíos.

Fotografía 3. Comedor comunitario 1.



Fuente: Jorge Luis Pineda, (s/f).

El Comedor 1, a diferencia del Comedor 2, está ubicado en una zona más céntrica de la alcaldía, pertenece a un centro cultural, por lo que el espacio es más amplio, lo que permite que las personas que asisten al comedor tengan una mayor comodidad, al ser un comedor al aire libre, sí existen grandes diferencias entre los comedores tanto a simple vista como en el análisis y la observación.

La asistencia de los usuarios en el comedor 1 es de 60 a 65 diariamente, a diferencia del comedor 2, lo cual hace evidente que el espacio y condiciones son distintas, aunque se ubiquen en la misma alcaldía.

Para las entrevistas a los usuarios se visitaron tres comedores distintos a los que se utilizaron para las entrevistas a los operadores. Todo esto con el fin de obtener respuestas más realistas y que no influyeran con las respuestas de los operadores.

Si bien, nuestro objeto de estudio es analizar los desafíos de gestión que presentan los operadores en los comedores comunitarios esta retroalimentación con los usuarios nos permite agregar otras vertientes como lo son la participación de los usuarios en los comedores, la utilidad de los comedores y las opiniones respecto a los servicios otorgados.

La observación de estos tres comedores extra a los que se asistieron permitió enriquecer la observación de los comedores y algunos aspectos como la falta de espacio, las condiciones inadecuadas de algunos comedores, en contraste con algunos que estaban en zonas más céntricas, que cuentan con mejores materiales, mayor espacio e incluso mayor seguridad que en los comedores de zonas más alejadas.

A los tres comedores extra se ingresó como “usuario encubierto”, aquí se realizaron las tres entrevistas con los usuarios, al principio no fue fácil porque las personas que asisten se conocen entre sí, entonces entrar a un círculo donde ya hay convivencia y vínculos entre ellos es muy complejo. Sin embargo, pude generar pequeñas pláticas con algunos de ellos y gracias a eso me permitieron hacer las entrevistas cuando terminaron de comer, recalando que si quería obtener entrevistas tenía que intentar entrar a su círculo, desde las filas que hacen antes de ingresar al comedor desde 30 minutos antes, ya que el servicio de los comedores para otorgar las raciones alimentarias inicia a la 1 de la tarde, también pude platicar con ellos de cosas cotidianas y por último comer con ellos en los comedores.

### **3.2 Análisis de entrevistas**

Según las Reglas de Operación de 2023 del programa “Comedores Comunitarios del Bienestar” (SIBISO, 2023), estos espacios deben operar bajo principios de universalidad, gratuidad, corresponsabilidad y participación ciudadana. Las reglas establecen que los comedores deben atender de manera prioritaria a población vulnerable, promover la alimentación sana y balanceada, y contar con mecanismos de seguimiento, evaluación y transparencia.

Asimismo, las ROP establecen responsabilidades tanto para los coordinadores como para los responsables de comedor, quienes deben asegurar el cumplimiento del reglamento interno, la capacitación del personal voluntario, y la aplicación de medidas sanitarias adecuadas. La corresponsabilidad y la participación de los beneficiarios son elementos esenciales del modelo. Sin embargo, una revisión comparativa entre la normativa y la práctica revela notables distancias entre lo teórico y la realidad, tal y como se detallará a continuación.

### **3.3 Entrevistas a operadores**

#### **Funcionamiento del comedor**

Los tres comedores analizados presentan distintos periodos de operación. De acuerdo con los operadores entrevistados, el primer comedor lleva 7 años en operación, siendo este el que retomó actividades en 2021 tras la suspensión del comedor por la pandemia (O1), el segundo de ellos lleva 10 años y el tercero lleva 2 años operando.

A pesar de la diferencia de antigüedad que presentan los tres comedores laboran de lunes a viernes de acuerdo con las Reglas de Operación del programa. Esto habla de la estandarización de la operación que se marca en las ROP.

#### **Homogeneidad de las normas**

Los tres operadores coincidieron en que la Secretaría de Bienestar les proporciona un reglamento, el cual contiene estrategias que deben seguir para la operación del comedor. Estas normas incluyen los horarios, la atención a los usuarios y las condiciones en las que se tienen que presentar los comedores.

Las respuestas coinciden en que se les otorga un reglamento y ellos tratan de cumplir con él, y es de utilidad para tener un mejor servicio. Sin embargo, el operador 3 nos explicó que:

O.3: “Es de utilidad, pero a veces por las circunstancias no podemos seguir el reglamento al pie de la letra”.

Este último comentario nos refleja que si bien, el reglamento es valorado por los operadores, existen circunstancias en que se requiere de mayor flexibilidad por las condiciones reales de los comedores que se pueden dificultar la presentación del servicio.

Aunque la existencia de un reglamento indica que la Secretaría de Bienestar e Igualdad Social cumple con la estandarización de procesos para garantizar la calidad y eficiencia de los servicios otorgando criterios sobre atención al usuario, protocolos de higiene y distribución de alimentos, sin embargo, siguen existiendo problemas de adaptabilidad.

Luis Aguilar define la función pública como arreglos institucionales a las normas, estructuras, procedimientos y prácticas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado y transparente de los recursos, tanto humanos como económicos y asegurar que estos se encuentren al servicio del interés general (Aguilar, 2006: 83).

Aunque la existencia y cumplimiento con dicho reglamento represente un indicio positivo, la rigidez y su poca adaptabilidad a los comedores son uno de los principales obstáculos, los operadores mencionan que los reglamentos no responden adecuadamente cuando se presentan con la realidad, lo que puede provocar que el servicio sea ineficaz. De acuerdo con María del Carmen Pardo y su libro “Una introducción a la administración pública” una de las limitantes es que la administración pública no se adapte a las necesidades de las instituciones.

En el trabajo de campo se observó que, si bien, existe una versión oficial de las Reglas de Operación 2023 del programa de Comedores para el Bienestar que se implementa en los Comedores Comunitarios, su aplicación varía considerablemente entre unidades. Aunque algunos comedores tratan de cumplir rigurosamente con

los lineamientos, la rigidez que tienen las normas no permite que sean flexibles según sus propios criterios. Esto representa una débil estandarización operativa, lo que puede afectar la calidad de los servicios.

## **Capacitaciones**

En torno a los procesos de capacitación se optó por preguntar si se contaba con capacitaciones para cumplir con las normas o reglamentos, dado que dentro del enfoque de la administración pública las capacitaciones son parte de una estrategia para la eficiencia de las instituciones públicas. Los tres operadores mencionan que reciben una capacitación de manera mensual y ayuda por parte de expertos en materia de nutrición que los ayudan a mejorar el menú y el servicio que se otorga. Según se pudo apreciar por los comentarios.

Simon en su teoría de la racionalidad limitada nos explica que las personas no siempre pueden tomar decisiones completamente racionales debido a que existen capacidades cognitivas que se encuentran limitadas y que algunas instituciones bajo incertidumbre no permiten tener una acción racional. Esto demuestra que, si bien las capacitaciones son útiles para los operadores, no se exime de errores en la operación.

Por otro lado, la satisfacción de las capacitaciones si ayudan y enriquecen el servicio, aunque en algunas ocasiones este pueda estar condicionado a los problemas que ocurran en momentos bajo altos niveles de estrés o presión por parte de los operadores. El operador 3 nos comentó lo siguiente:

O3: “Son buenas y si nos ayudan, pero insisto que a veces la presión nos bloquea”

De acuerdo con el comentario, se demuestra que la carga de trabajo es un limitante para un buen funcionamiento del comedor.

La presión y las cargas de trabajo son un ejemplo de las condiciones reales presentadas en los comedores, si bien, contar con capacitaciones es lo adecuado para tener un personal experto, pero una de las limitantes que se demuestra con el comentario es que no se adaptan al entorno tan específico de cada comedor.

De acuerdo con los testimonios recabados durante el trabajo de campo, las capacitaciones ofrecidas al personal responsable de los comedores comunitarios son irregulares y, en muchos casos, insuficientes para enfrentar los retos operativos cotidianos. Solo en 3 de los 7 comedores visitados se reportó haber recibido alguna capacitación formal durante el último año, y en varios casos los responsables indicaron que “aprendieron sobre la marcha” o que “nadie nos explicó cómo llenar los formatos ni cómo tratar con los usuarios”.

Este hallazgo contradice el argumento de que existe una capacitación continua y efectiva, como se establece en las Reglas de Operación del Programa. Además, evidencia una brecha entre el diseño institucional y la implementación real, lo que coincide con lo señalado por Aguilar (2006), quien advierte que las políticas públicas frecuentemente fallan, no por su formulación, sino por una ejecución limitada por falta de capacidades administrativas.

Así, se concluye que la ausencia de un esquema estandarizado que se pueda alcanzar por medio de las Reglas de Operación y las capacitaciones limita la eficiencia y calidad del servicio, reproduciendo prácticas improvisadas que dependen de la experiencia individual, más que de criterios técnicos uniformes. Esto afecta directamente el cumplimiento de los objetivos operativos del programa.

## **Operación**

Para analizar la operación y gestión de los comedores se preguntó si consideraban que la cantidad de personas que atienden el comedor son suficientes para garantizar el servicio, con la intención de indagar sobre el desempeño de los operadores.

De acuerdo con lo analizado hasta el momento la operación del servicio depende directamente de las personas que laboran dentro del comedor y el número de dichas personas, para los comedores 2 y 3 son tres, los operadores de ambos comedores nos afirman que no son suficientes debido a la carga de trabajo. Tal como lo comenta el operador 2.

O2: “No, a veces es mucha la gente que viene y somos 3”.

En el caso del comedor 1 el operador nos mencionó que:

O1: “Sí, somos 4 y es suficiente”

Esta respuesta nos confirma que la carga de trabajo en el comedor 1 es menos debido a que existe más personal dentro del comedor a diferencia de los otros casos.

En el servicio que ofrecen los comedores comunitarios podemos observar que existen pocos trabajadores para la carga de trabajo que se tiene, cuando hay una alta carga de trabajo suele incidir directamente en la atención, menor control sobre los comedores y agotamiento del personal, lo que llega a afectar la eficiencia de los comedores.

Estos hallazgos sugieren una implementación operativa de manera heterogénea, que contrasta con el principio de equidad y eficiencia institucional esperado en una política social de carácter universal. Según lo planteado por Aguilar (2006), la efectividad de una política pública no solo depende de su diseño normativo, sino de su capacidad de operar con estándares consistentes y verificables.

Así, se concluye que, aunque el programa logra cumplir su función básica de alimentación, su operación presenta fallas en la gestión técnica y administrativa, reflejando una débil supervisión y una limitada capacidad de control operativo, lo que pone en cuestión la calidad del servicio brindado, así como que se dificulta su evaluación de manera sistemática.

## **Insumos**

Para analizar si la cantidad de recursos que se otorga a los comedores es suficiente para abastecer las raciones de comida diarias, algunas de las respuestas fueron:

O1: “Los recursos han disminuido, así que no son suficientes algunas veces”

O2: “Nos han quitado mucho presupuesto y tenemos que arreglarnos con lo que hay, a veces nosotros ponemos de nuestra bolsa”

Con las respuestas que nos proporcionaron los operadores, el hecho es que los tres comedores coinciden en que los recursos otorgados por parte de la Secretaría de Bienestar no son suficientes para abastecer a los usuarios. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la CDMX 2025, a través de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO), el presupuesto asignado para el Programa de Comedores para el Bienestar en la Ciudad de México se asignó un monto de **\$473, 900,000**. Pesos, el cual se divide entre los diferentes tipos de comedores.

Sólo **\$267, 387,645** pesos, se destinaron al Programa de Comedores Comunitarios para el Bienestar. El Programa actualmente cuenta con 415 comedores activos en las 16 alcaldías de la CDMX, los cuales se reparten el presupuesto entre todos.

Esto permite demostrar que el presupuesto es insuficiente para adquirir todo lo necesario para que el comedor opere de manera correcta. Los materiales, al ser una herramienta de trabajo indispensable, y al no contar con el presupuesto necesario también impide que los operadores realicen sus actividades de la manera más adecuada posible.

Estos resultados refutan la idea de una logística eficiente y uniforme, tal como se plantea en las Reglas de Operación 2023, que indican que el programa debe garantizar el abasto oportuno y adecuado para mantener la calidad nutricional del servicio. La falta de seguimiento a esta parte operativa representa un riesgo para la calidad de los alimentos, la salud de los beneficiarios y la sostenibilidad del modelo.

Desde un enfoque más técnico y administrativo, como plantea Roth (2014), la buena gestión pública requiere sistemas de control de insumos transparentes y auditables. La ausencia de estos mecanismos o de su aplicación limita la capacidad que puede tener el programa para operar bajo estándares de eficiencia, y puede generar prácticas discrecionales o liberales.

## **Condiciones laborales**

De acuerdo con las Reglas de Operación:

Las personas integrantes del Comité de Administración de Comedores Comunitarios para el Bienestar, así como cualquiera de las personas



voluntarias que colaboren en la operación del Comedor Comunitario para el Bienestar, están en el entendido de que no existe relación laboral o contractual alguna con la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México (SIBISO, 2025: 36).

Como se especifica en las Reglas de Operación, los operadores y encargados del comedor no cuentan con ningún tipo de contrato laboral, por lo que se asume que los servicios básicos a los que tiene derecho todo trabajador quedan completamente ausentes, con base en las respuestas de los operadores que se muestran a continuación:

O2: “No contamos con contratos, ni seguro, ganamos \$135 pesos diarios”

O3: “No hay existencia de contratos laborales”.

Analizando las respuestas se deja en evidencia que no existe ningún contrato laboral, tampoco ningún tipo de seguridad social y aunque se percibe un pago, el monto que se dice que perciben es de \$135 pesos diarios. Según las ROP del programa “los integrantes del Comité de Administración proporcionarán un apoyo económico mínimo de \$190.00 (Ciento noventa pesos 00/100 M.N.) diarios a cada una de las personas integrantes” (SIBISO, 2025: 35). Lo cual deja en duda si realmente SIBISO está cumpliendo con el monto que se le tiene que otorgar a cada encargado del comedor al no cumplir con lo establecido en las ROP, o si el operador en cuestión proporcione información falsa.

Aunque la información proporcionada pueda ser incorrecta, lo establecido en las ROP también representa un gran problema, pues, según la Comisión Nacional de los Salarios mínimos (CONASAMI), el salario mínimo establecido para el año 2025 es de \$278.80 pesos diarios, por lo que la SIBISO no cubre ni la mitad del salario mínimo para los trabajadores de los comedores.

Durante el trabajo de campo se identificaron condiciones laborales precarias entre el personal responsable de los comedores comunitarios, incluyendo sobrecarga de trabajo, falta de contratos formales, y un nulo acceso a prestaciones o seguridad social. En todos los comedores visitados los responsables operaban sin ningún tipo de respaldo fijo, lo que implicaba asumir tareas múltiples. Este hallazgo refuerza el

supuesto de que la calidad del servicio se ve afectada por las condiciones laborales del personal, ya que la falta de garantías mínimas deteriora el desempeño operativo de los comedores y desincentiva a los operadores.

## **Conflictos o desafíos de gestión**

Los desafíos de gestión en las instituciones no cuentan con una sola definición debido a que están condicionados al contexto de cada organización. Sin embargo, una de sus principales características es que las instituciones que se encuentran constantemente bajo incertidumbre presentan problemas que pueden ser limitantes para el buen trabajo de los operadores. Para conocer si los comedores presentan limitaciones de este tipo se preguntó si han presentado problemas de operación o conflictos y cómo se resuelven.

En los tres casos de estudio se logró percibir la existencia de conflictos laborales cuando se otorga el servicio, normalmente otorgan el servicio y después resuelven los conflictos. La mayoría de los conflictos son parte de la excesiva carga de trabajo, como lo señala el O3.

O3: “Cuando la carga de trabajo es mucha solemos tener roces por la organización”.

Si bien, recuperando los objetivos de la investigación los problemas de gestión si afectan la calidad de los servicios, incluso debilita el desempeño de los trabajadores del comedor.

Este hallazgo visibiliza que existe una gestión pública fragmentada, lo que coincide con lo planteado con March y Olsen (1976), quienes destacan que las organizaciones públicas enfrentan decisiones en condiciones de ambigüedad y conflicto, donde las reglas no siempre son suficientes para orientar la acción. Asimismo, refuerza lo que advierte Aguilar (2006), respecto a que el mayor desafío de la gestión pública no es definir políticas, sino implementarlas en contextos de gobernabilidad restringida y estructuras administrativas débiles.

Por tanto, se afirma que uno de los principales obstáculos en el Programa de Comedores Comunitarios no radica en la intención normativa, sino en su capacidad

real de gestión. La falta de canales de comunicación que sean efectivos, mecanismos de supervisión y espacios donde se pueda recrear una retroalimentación institucional genera un entorno de incertidumbre en la operación que afecta tanto a la calidad del servicio como a la motivación del personal que opera dentro de estos comedores.

## **Participación de los usuarios**

De acuerdo con las Reglas de Operación de los Comedores Comunitarios, los mecanismos de participación de los usuarios son de manera voluntaria, los voluntarios de igual manera deberán recibir el pago mínimo de \$190 pesos diarios al igual que los operadores, las actividades de los voluntarios se basan en ayudar a los trabajadores de los comedores. Las respuestas de los operadores indican que no existe la participación de los usuarios dentro de las actividades del comedor, haciendo énfasis en uno de los comentarios de los operadores:

O3: “Como tal no nos permiten que los usuarios participen en las tareas del comedor”

Lo que deja claro que solo no existe ningún mecanismo de participación. En cuanto a la vinculación con los usuarios al ser personas que asisten diariamente los operadores los conocen algunos son vecinos de la zona.

El grado de participación que se tiene en los comedores refleja una relación entre el programa y los usuarios, sin embargo, la ausencia de participación de acuerdo con diversos autores es parte de un modelo de la administración asistencial tradicional, donde el usuario solo es visto como usuario pasivo y no como un sujeto de derechos que lleve a cabo la participación.

La participación ciudadana en el Programa de Comedores Comunitarios ya se ha estudiado anteriormente. Desde la tesis de Isabel Hernández Sosa (2019), titulada *“La inclusión de la participación ciudadana como elemento potenciador de la cohesión social en programas sociales de la Ciudad de México”*, la participación en los comedores es vista por parte del diseño del programa como una vía para reconstruir el tejido social y fomentar la cohesión social, con la intención de que las

personas voluntarias, operadores y los usuarios generen espacios de integración y sentido de pertinencia. No obstante, la autora argumenta que dicha participación suele ser limitada en el ámbito operativo, lo que contrasta la realidad con el diseño de los mecanismos de participación y los lineamientos normativos que no han logrado adaptarse a la realidad y contexto de cada comedor.

Por otra parte, esta participación ha sido estudiada desde un enfoque de género en la tesis de Eglé Margarita Hernández Grijalva (2019), titulada *“El enfoque de género en la política social de la Ciudad de México; tres estudios de caso”*, este estudio destaca que la participación es altamente feminizada y no reconocida como trabajo.

Ambas autoras coinciden en que la participación ciudadana en los comedores comunitarios se encuentra limitada por las estructuras institucionales que no potencializan a quienes operan el programa, que en su mayoría son mujeres.

Es importante analizar de forma conjunta los hallazgos de ambas tesis porque permiten entender la participación ciudadana no solo como un mecanismo que se encuentra establecido en los lineamientos y diseño del programa, sino también como una práctica de grandes desigualdades estructurales. Complementando este análisis con el trabajo de campo, sólo para recalcar que todos los siete comedores que fueron visitados se encuentran bajo el mando y operación de mujeres. Esta situación se agrava cuando se considera la nula participación de los usuarios, al articular estos elementos podemos comprobar la hipótesis que no existe una atención real a las potencialidades de la participación, además de las malas condiciones laborales del personal que dificultan el buen funcionamiento del programa.

## **Control de raciones alimentarias**

Se lleva un control y conteo sobre las raciones, todas a través de bitácoras donde los usuarios firman y pagan al recibir su ración. Sin embargo, la cantidad de raciones que se otorgan depende mucho de la ubicación de los comedores. Mientras que en zonas más céntricas los comedores cuentan con menor presencia en las zonas más alejadas y vulnerables la demanda es demasiado alta.

O2: “Se lleva una lista donde se registran, otorgamos entre 105 y 120 raciones diarias”

Con el análisis presentado es necesario recalcar que las raciones que se otorgan son insuficientes para la demanda que tienen algunos comedores, esto deja en evidencia la falta de presencia de comedores en zonas de mayor vulnerabilidad y la existencia de la inseguridad alimentaria.

Para identificar que las raciones otorgadas son insuficientes se preguntó si en algún momento se han tenido que elaborar menos raciones de las que en promedio se otorga y cuáles son las causas. El operador del comedor 2 nos complementa este argumento con la siguiente respuesta:

O2: “Sí, normalmente no alcanza para elaborar más raciones y mucha gente se queda sin ración”

Las raciones que se otorgan normalmente no alcanzan para combatir esta inseguridad, se han llegado a elaborar menos raciones de las que normalmente tienen establecidas, esto debido a la cantidad de recursos y la demanda de los comedores.

## **Suspensión de actividades**

Al consultar a los operadores sobre posibles interrupciones en el servicio, se identificó que al menos uno de los comedores suspendió actividades por quejas de los usuarios.

O2: “Si, en una ocasión nos reportaron porque no alcanzaron raciones y nos suspendieron el comedor por una semana”

Esta suspensión no respondió a causas externas como emergencias sanitarias, que a diferencia del comedor 1 suspendió el servicio por la emergencia sanitaria (COVID-19), lo cual demuestra que factores externos afectan directamente en la prestación del servicio. A diferencia el operador del comedor 2 nos demuestra que la suspensión de actividades también es problema por la limitación de recursos e insumos, asimismo la suspensión de manera temporal pone en riesgo el acceso, especialmente para comunidades donde el comedor es una de las únicas fuentes

de alimentación de la población afectando así el acceso a la alimentación. Sin embargo, las sanciones de este tipo terminan por generar más problemas para la población que no puede acceder a una alimentación adecuada diariamente.

## **Disminución de recursos**

Uno de los objetivos específicos de esta investigación es identificar los principales desafíos que presentan los comedores, para ello se preguntó sobre cuál consideraban que era la causa de la disminución de las raciones y las respuestas de los tres operadores coinciden en que la principal causa de la disminución de raciones es la falta de recursos. Esto impide que se otorguen más raciones, por lo que, contribuye a incidir en situaciones de inseguridad alimentaria contradiciendo uno de los objetivos centrales del programa de garantizar el derecho a la alimentación adecuada.

La disminución de recursos dos elementos clave de la hipótesis, por un lado, se dificulta el trabajo del personal, porque debe operar con recursos limitados, lo cual afecta el servicio y por otro lado, a pesar de los recortes los comedores deben seguir operando bajo los mismos lineamientos. Las ROP no contemplan estos desajustes, lo cual hace evidente una rigidez normativa que propicie un buen funcionamiento del programa.

## **Desafíos**

Para identificar cuáles son los principales desafíos que se presentan los comedores comunitarios, de manera general los desafíos que presentan los comedores principalmente es la disminución de los recursos, sin embargo, la demanda es tan alta en algunos comedores que el personal no es suficiente para abastecer las necesidades del comedor.

Los hallazgos durante el trabajo de campo señalaron la sobrecarga de trabajo y funciones de cada operador, la disminución del presupuesto y la rigidez de las normas, responden problemas más profundos de diseño institucional y fragmentación de las instituciones. Por lo que, permite comprobar de manera integral la hipótesis, los problemas o desafíos de gestión no se deben solamente a

fallas individuales, sino a una estructura organizacional que no reconoce ni se adapta a la diversidad del contexto de los comedores y excluye a los usuarios del proceso de gestión.

### **3.4 Entrevistas a usuarios**

El perfil sociodemográfico de los usuarios entrevistados se identificó que dos eran mujeres y un hombre, con edades de 28, 67 y 62 años. La población beneficiaria de los comedores visitados está compuesta en su mayoría por adultos mayores.

En cuanto a la ocupación, los usuarios que se entrevistaron en el caso de las dos mujeres entrevistadas son amas de casa, mientras el hombre ejerce el oficio de zapatero, si bien, son ocupaciones distintas si existe una relación entre ellos, ninguno cuenta con empleo formal. Estos perfiles coinciden con lo observado, donde la mayoría de los usuarios son personas en situaciones de vulnerabilidad.

### **Percepción de los comedores**

Las opiniones respecto a los comedores fueron positivas, los usuarios destacaron que:

U1: “Es de utilidad porque tengo 3 hijos y normalmente en una comida se gasta más de 100 pesos diarios y actualmente estoy desempleada”

U2: “Soy una persona de edad grande y venir al comedor me permite comer, ya que no puedo trabajar”

U3: “Es muy económico y mejor para mí”

Las situaciones de los usuarios son diferentes, pero coinciden en que el comedor es su primera opción para cubrir su alimentación diaria, lo cual es de utilidad debido a las condiciones específicas en las que se encuentran.

### **Satisfacción**

Para analizar la satisfacción de los usuarios, se preguntó acerca de lo que más les gusta de los comedores. Los tres usuarios coincidieron en que les gusta porque es accesible y económico, así incluso afirmaron que:

U1: “Me gusta porque me ayuda a cubrir la comida más fuerte del día, ya en la cena y el desayuno comemos algo más ligero”.

U2: “Me gusta que ayuden a las personas que los necesitamos”.

U3: “La comida tiene muy buen sabor y siendo honesto hoy en día no puedo permitirme algo tan caro”

Los testimonios de los usuarios nos demuestran que el comedor a pesar de presentar desafíos es de gran utilidad para ellos, ya que en su mayoría es la única fuente económica.

## **Participación**

Respecto a la participación de los usuarios dentro de los comedores, ninguno de los usuarios conoce los mecanismos de participación. Esto demuestra que la participación en los comedores se encuentra limitada.

Demostrando uno de los tres puntos complementarios de la hipótesis donde dice que no existe una atención de las potencialidades de la participación de los beneficiarios.

Uno de los hallazgos más significativos es la escasa participación de los beneficiarios. Esta baja participación contrasta con lo estipulado en las ROP, donde se enfatiza el papel activo de los comités y usuarios (SIBISO, 2023), ya que en su mayoría son adultos mayores, y algunos con condiciones de salud que dificultan su involucramiento operativo.

Además, ninguno de los usuarios consultados dijo estar involucrado o tener conocimiento de la existencia de un reglamento. Esto indica no solo una falta de difusión, sino también una barrera para la exigibilidad de derechos y obligaciones dentro del programa. Lo anterior termina de confirmar y comprobar nuestro tercer



componente de la hipótesis, que dice que no existe una atención de las potencialidades de la participación de los beneficiarios.

## **Aspectos de mejora**

En cuanto a el análisis de los aspectos de mejora se preguntó si tenían alguna sugerencia para el comedor. Los usuarios volvieron a recalcar la importancia de tenerlos. Algunas de las respuestas incluyeron:

U1: “Que otorguen más de una ración cuando les sobre comida”

U2: “Que no los quiten y nos den más raciones”

U3: “Que no nos quiten los comedores”

Las opiniones reflejan que, aunque están conformes con la existencia y el servicio de los comedores aún se sienten amenazados por no poder cubrir una necesidad tan básica como la alimentación.

## **Reglamentación interna y comunicación:**

En este sentido es conveniente mencionar que pocos usuarios conocían las Reglas de Operación o sabían cómo estaba organizado el comedor a nivel formal. La mayoría ignoraba si existía un comité ciudadano o quién lo integraba. Esta ausencia de conocimiento pone en duda la eficacia de los mecanismos de comunicación institucional, aspecto que Lasswell (1951) ya había anticipado al señalar que una política pública requiere una cadena clara de información y retroalimentación entre actores.

## **La normativa y la práctica**

La comparación entre las Reglas de Operación y la práctica cotidiana permite identificar brechas importantes. Si bien el programa cumple su función esencial de garantizar un alimento diario, presenta limitaciones en aspectos de suma importancia como la participación, la transparencia organizativa y la corresponsabilidad. Esta distancia entre el diseño normativo y la ejecución cotidiana

se debe a la escasez de personal capacitado y a la falta de canales efectivos de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.

Aguilar (2006) advierte que una política mal implementada es una política fallida, incluso si su diseño es técnicamente impecable. En el caso de los comedores del SIBISO, el cumplimiento parcial de las ROP puede comprometer la sostenibilidad y legitimidad del programa. Además, como señala Roth (2014), una política pública efectiva requiere constante evaluación, ajustes institucionales y mecanismos de gobernanza que integren a todos los actores relevantes, incluidos los usuarios.

## **Parte II. Entrevista complementaria**

### **3.5 Cuarta entrevista a operador del comedor 4.**

Durante el proceso del análisis se encontraron datos que con las primeras entrevistas a los operadores no quedaron completamente cubiertas, es por eso por lo que se optó por realizar una cuarta entrevista a un operador. Con el fin de responder preguntas que complementen las dudas que surgen a partir del primer análisis.

Esta última entrevista se hizo con el mismo instrumento de obtención de datos que las entrevistas anteriores, sin embargo, se le agregaron dos preguntas que se consideraron clave para el análisis.

#### **Jornada laboral**

Para analizar la jornada laboral de los operadores se preguntó acerca de las horas que laboran al día, esta pregunta busca identificar posibles condiciones de explotación laboral a partir del número de horas que le dedican los operadores al servicio de los comedores. La respuesta del operador 4 fue:

O4: “No tengo un horario, el horario del comedor es de 1 de la tarde a 4, a veces las raciones se acaban antes. Pero sí es un trabajo pesado porque yo como encargada tengo que hacer tareas extras, las otras 2 personas del comité son mis hijas, entonces llegan desde las 11 a ayudar con la limpieza y la preparación”.

La formulación de esta pregunta permite visibilizar si la jornada laboral que se enfrenta en los comedores se encuentra dentro los márgenes establecidos. De acuerdo con la Ley Federal de Trabajo (LFT), el artículo 61 establece que “La duración máxima de la jornada será: ocho horas” (Ley Federal del Trabajo, 2025). La respuesta del operador 4 deja en evidencia la sobreexplotación laboral, que se tiene por parte del programa hacia los operadores, debido a que son los responsables de que los comedores funcionen adecuadamente.

Es pertinente hablar acerca de la sobreexplotación laboral, porque si bien, hay días que el servicio termina antes de lo establecido, en ocasiones las horas extra que se quedan limpiando y recogiendo los materiales utilizados en el comedor exceden las horas establecidas en los lineamientos del programa y para ser un trabajo con una enorme carga laboral y horarios que no están establecidos en los lineamientos, el pago que reciben no es ni la mitad del salario mínimo, asimismo, al no contar con los servicios básicos que se establecen para los trabajadores, si se ejerce una sobreexplotación laboral.

La explotación laboral no sólo se identifica por las horas de servicio que laboran los operadores, como lo hemos analizado antes, la carga de trabajo y un pago por debajo al salario mínimo son las principales razones que existen en los comedores para determinar que existe una sobreexplotación laboral. Este hallazgo podría abrir paso a nuevas investigaciones que se encarguen de identificar el problema de las altas cargas de trabajo para el desempeño de los operadores.

### **Participación del voluntario**

La participación de los voluntarios fue otro de los hallazgos por los que se decidió realizar la cuarta entrevista. Si bien, las Reglas de Operación establecen que uno de los mecanismos que tiene el Programa de Comedores Comunitarios con la participación ciudadana son los voluntarios que participan en los servicios de los comedores, se consideró preguntar al operador si tiene conocimiento sobre la participación de los voluntarios cómo apoyo para las funciones del comedor.

O4: “Sí, en las reglas del programa nos hablan acerca de los voluntarios, sobre cómo llevar el proceso, yo como coordinadora tengo que estar abierta a las propuestas, pero nunca me han preguntado sobre el proceso”

La participación de voluntarios en los programas sociales como los Comedores Comunitarios permiten que la sociedad se encuentre activa y se vincule con órganos del gobierno para fortalecer la cohesión social, sin embargo, esta participación aún presenta un gran obstáculo como lo es la falta de participación.

Si bien, este estudio no trata de generalizar los mismos problemas y desafíos de gestión a todos los comedores de la Ciudad de México sí se han encontrado similitudes entre los comedores analizados. Existe una nula participación de los voluntarios en los servicios de los comedores, el operador de comedor 4 nos comenta que:

O4: “La gente simplemente se acerca por su ración, pero no le interesa involucrarse y entiendo porque es un trabajo pesado”.

Esta falta de participación voluntaria puede deberse a distintos factores desde una fragilidad de las instituciones para fomentar este mecanismo de participación voluntaria hasta una desorganización comunitaria.

## **Conclusión y reflexiones**

La presente investigación realizó un análisis sobre los principales desafíos de gestión que presenta el Programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México y cómo estos son limitantes para contribuir al acceso a la alimentación. Este análisis parte de la inseguridad alimentaria como una problemática de manera estructural y su evolución a raíz de distintos gobiernos que han tratado de combatir con este problema otorgando diversos programas sociales como respuesta. Con ello se analiza el cambio de la administración pública, con enfoque de la Nueva Gestión Pública, la participación ciudadana y los derechos sociales.

Para ello se analizó el Programa de Comedores Comunitarios en la Ciudad de México, específicamente siete comedores comunitarios. Los hallazgos de esta investigación corroboraron la hipótesis planteada, demostrando que, si existen grandes problemas de gestión en los comedores, los cuales inciden en la calidad del servicio, permitiendo construir una perspectiva crítica sobre el funcionamiento institucional, la calidad del servicio público y la efectividad de las políticas alimentarias.

Uno de los principales hallazgos del trabajo de campo fue la baja participación ciudadana, tanto en la toma de decisiones como en el voluntariado. La falta de interés por parte de los usuarios en colaborar con los servicios de manera activa demuestra no solo una desunión entre el programa y los usuarios, también una falta de cohesión social. Además, se identificó que la asistencia de los usuarios predomina en adultos mayores en situación vulnerable social y económicamente. Las condiciones de los espacios, la poca existencia de personal y a eso se suma la rigidez de las normas reflejando las debilidades institucionales que limitan que el alcance del programa sea efectivo.

Un gran reto para el programa ha sido la adaptación de distintos periodos gubernamentales, que si bien, ha tratado de adaptarse, siguen incidiendo modelos como la Nueva Gestión Pública en el diseño y la toma de decisiones, con su énfasis en la eficiencia, evaluación de desempeño y la participación ciudadana.

Esta influencia puede generar una pérdida del objetivo social del programa, al no adaptarse correctamente, aunque las instituciones y programas dependan de niveles gubernamentales de manera jerárquica para su ejecución, al no obtener los resultados deseados de acuerdo con los objetivos de los programas e instituciones sólo provocan una fragmentación institucional que limita la coordinación entre los diversos actores poniendo en riesgo la calidad y atención de los servicios. En el caso de los comedores comunitarios, esta lógica manifiesta la excesiva atención a indicadores operativos sin considerar el impacto en los derechos alimentarios ni en la cohesión social.

En términos de participación, el programa presenta grandes debilidades estructurales. La falta de voluntarios y el desinterés por la participación no solamente indican que existe una baja participación ciudadana en los programas sociales, sino que también demuestra que los mecanismos institucionales de integración social son débiles. Esta situación dificulta la apropiación comunitaria y demuestra la necesidad de rediseñar las estrategias de comunicación y generar un buen mecanismo de decisión colectiva.

A partir de estos hallazgos, es indispensable reflexionar sobre el diseño de las políticas públicas. Para los comedores se requiere un modelo que no solamente contemple la eficiencia de los operadores, sino que incorpore la participación de los usuarios y promueva mejores condiciones laborales para el personal.

Con relación a esto, la hipótesis de esta investigación cobra mayor sentido, ya que no es posible esperar participación ciudadana en un programa como el de los comedores comunitarios, donde no existe una atención a las potencialidades de la participación de los usuarios y que desde su diseño y operación crea desigualdades para quienes ofrecen el servicio junto con malas condiciones laborales. En este sentido no podemos hablar de cohesión social cuando no existen canales de participación o en su defecto están mal diseñados.

Es importante considerar que, aunque el programa de Comedores Comunitarios de la Ciudad de México cuenta con Reglas de Operación con especificaciones claras en cuanto a la organización, atención y preparación, su aplicación en la realidad

demuestra un gran contraste entre lo normativo y la práctica institucional. Lo cual, es una brecha que señala la fragmentación, por lo que la implementación no solo depende del diseño institucional, sino también de factores sociales y culturales.

Como se pudo observar en el trabajo de campo, los comedores no están adaptados a los diversos contextos sociales, este es un hallazgo interesante que en los comedores que carecen más de espacios y recursos, son los comedores a los que asisten un mayor número de usuarios a comparación de los comedores que cuentan con mejores instalaciones. Esta observación se debe más a la ubicación de los comedores, donde se analizan diferentes contextos sociales.

Si bien, en los comedores que presentan condiciones menos aptas para su funcionamiento su distribución y ubicación como en el caso del comedor 2, que se encuentra ubicado en las periferias de la alcaldía Tlalpan y presenta una mayor asistencia de usuarios, lo cual presenta un problema para los operadores debido a que existe una mayor asistencia, lo que provoca el aumento de trabajo, en ocasiones como se menciona en las entrevistas las raciones que se otorgan no son suficientes, también este hallazgo demuestra la importancia de reubicar o de tener una mejor distribución de los comedores, si bien, los comedores que se encuentran ubicados en zonas más céntricas son funcionales, la implementación de más comedores en las periferias podrían ayudar a contrarrestar el problema que tienen estos comedores, al no abastecer a todos los usuarios que asisten y no logran obtener una ración.

En este sentido, una política verdaderamente inclusiva debe adaptarse a las necesidades reales y dar soluciones institucionales que sean viables, teniendo en cuenta el contexto local y las desigualdades estructurales.

El reto de los comedores comunitarios no es únicamente contribuir a la seguridad alimentaria a quienes más lo necesitan, sino crear espacios de participación para contribuir al tejido social. El reto de superar el enfoque asistencialista que existe dentro del programa implica crear un lazo entre el programa y los usuarios.

Por último, es pertinente mencionar que este análisis no debe interpretarse como una descalificación del programa, sino como reflexiones acerca del funcionamiento y la importancia de analizar los desafíos que se presentan en los comedores para poder rediseñar y valorar aspectos que en la ejecución del servicio quedan desatendidos, también visibilizar la importancia que tienen los problemas de gestión para el buen funcionamiento de los programas sociales, en el caso del Programa de Comedores Comunitarios entender que el programa al contribuir con el acceso a la alimentación debe fortalecer sus mecanismos de participación y organización, para no excluir, ni vulnerar a los usuarios a los que se les otorga el servicio y así fortalecer sus derechos sociales.



## Fuentes de consulta:

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura económica.

Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. En: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Congreso de la Ciudad de México. (S/f). *Programa de Comedores Comunitarios*. En: <https://www.congresoCDMX.gob.mx/media/documentos/51f9ffa79fe85dc269612de5526c1f6a9a8eba98.pdf>

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). *Ley Federal del Trabajo*. Diario Oficial de la Federación. En: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_150324.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_150324.pdf)

Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. (2024). *Actualización del Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México 2020*. Evalúa. En: <https://www.evalua.CDMX.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales/mapas>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Documento de análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza 2022*. CONEVAL. En: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP\\_2022/Documento\\_de\\_analisis\\_sobre\\_la\\_medicion\\_multidimensional\\_de\\_la\\_pobreza\\_2022.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Documento_de_analisis_sobre_la_medicion_multidimensional_de_la_pobreza_2022.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022).

*Informes de pobreza y evaluación de las entidades federativas 2022*. CONEVAL. En: <https://www.coneval.org.mx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). *La dimensión multidimensional de la pobreza en México*. CONEVAL. En: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLETO\\_MEDICION\\_MULTIDIMENSIONAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLETO_MEDICION_MULTIDIMENSIONAL.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024). *Líneas de pobreza por ingresos*. CONEVAL. En: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Medición de la pobreza: Glosario*. En: <https://www.coneval.org.mx>

FAO. (1996). *Cumbre Mundial sobre la alimentación: Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. En: <https://www.fao.org/3/w3613s00.htm>

FAO. (2022). *El Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. En: <https://www.fao.org/publications/sofi/2022>

Gobierno de México. (2024). *Guía de alimentación para la población mexicana*. Secretaría de Salud. En: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/939275/GUIA\\_ALIM\\_MEXICO.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/939275/GUIA_ALIM_MEXICO.pdf)

Gobierno de México. (2019). *La canasta básica: ¿Qué es y para qué sirve?*.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Disponible en: <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/la-canasta-basica-que-es-y-para-que-sirve-189256>

Gobierno de México. (1998). *Progreso: Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Secretaría de Desarrollo Social. En: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--_.pdf)

Hernández, C. (2019). *La inclusión de la participación ciudadana como elemento potenciador de la cohesión social en programas sociales de la Ciudad de México*. Tesina inédita de licenciatura. Universidad Autónoma Metropolitana. En: <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/bitstream/123456789/26665/1/cdt080722110534unfc.pdf>

Hood, C. & Peters, G. (2005). *The middle aging of New Public Management: Into the age of paradox?*. Journal of Public Administration. Research and Theory, 14 (3), 267-282. Documento electrónico disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muh019>

Hernández, I. (2019). *La inclusión de la participación ciudadana como elemento potenciador de la cohesión social en programas sociales de la Ciudad de México*. Tesina inédita de maestría. Universidad Autónoma Metropolitana. En: Repositorio Institucional UAM. <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/handle/123456789/26665>

Hernández, E. (2019). *El enfoque de género en la política social de la Ciudad de México: tres estudios de caso*. Tesina inédita de maestría. Universidad Autónoma Metropolitana. En: Repositorio UAM. <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/handle/123456789/2664>

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, p. (2014). *Metodología de la investigación* (6 ed.). En McGraw-Hill. Disponible en: [https://www.paginaspersonales.unam.mx/app/webroot/files/981/Investigacion\\_samperi\\_6a\\_ED.pdf](https://www.paginaspersonales.unam.mx/app/webroot/files/981/Investigacion_samperi_6a_ED.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta de Salud y Nutrición en Población Urbana y Rural*. (ENSANUT). INEGI. En: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/pohd/2018/#documentacion>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta de Salud y Nutrición en Población Urbana y Rural*. (ENSANUT). INEGI. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensanut/2018/default.html#tabulados>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *A propósito del Día Mundial de la Obesidad*. INEGI. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/EAP\\_Obesidad20.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/EAP_Obesidad20.pdf)

Klikberg, B (2005). *El nuevo perfil del Estado en América Latina: desafíos y posibilidades*. Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Laswell, H. (1951). The policy orientation. En: *The policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford University Press.

La Jornada. (2022). *Desayunos escolares, un siglo de aliviar el hambre*. La jornada. En: [https://www.jornada.com.mx/2022/05/29/politica/002n1pol?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.jornada.com.mx/2022/05/29/politica/002n1pol?utm_source=chatgpt.com)

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation. Documento electrónico

disponible en:  
<http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>

López, R. (2015). *Pobreza alimentaria, seguridad alimentaria y consumo alimentario: una aproximación para el caso de México*. Revista Chilena de Economía y Sociedad, 9(1), 29-48. En: [https://rches.utem.cl/wp-content/uploads/sites/8/2017/12/revista\\_CHES\\_Vol9-n1\\_junio\\_2015.pdf](https://rches.utem.cl/wp-content/uploads/sites/8/2017/12/revista_CHES_Vol9-n1_junio_2015.pdf)

Lustig, N., & Pérez Espejo, R. (2013). Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana De Economía*, 13(51/52). En: <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.1982.51/52.36972>

March, J. & Olsen, J. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Universitetsforlaget. Documento electrónico disponible en: <https://archive.org/details/ambiguitychoic/e0000marc>

Mendoza, D. (2021). *La Compañía Nacional de Subsistencias Populares: Una empresa paraestatal durante los años de las reformas neoliberales*. Tesina inédita de licenciatura. Universidad Autónoma Metropolitana. En: [https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/retrieve/9a3170df-7466-4b76-9528-39ee6c8d49f4/51054.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/retrieve/9a3170df-7466-4b76-9528-39ee6c8d49f4/51054.pdf?utm_source=chatgpt.com)

Mundo, A. (2007). *Programas de asistencia social: valoración de tres casos de Centros de Desarrollo Comunitario del DIF-DF*. Tesis de maestría. Universidad Autónoma Metropolitana. Repositorio Institucional UAM-X. En: <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/handle/123456789/662>

Organización Mundial de la Salud. (2021). *Seguridad alimentaria*. En: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/food-security>

Organización de las Naciones Unidas. (1996). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. En: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> consultado en marzo del 2025.

Pardo, M. (2016). *Una introducción a la Administración Pública*. Revista Administración Pública, (141), 173-178. Universidad Nacional Autónoma de México. Documento electrónico disponible en: <https://revistas-colaboración.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/34998>

Pérez, M. (2022). *En inseguridad alimentaria casi 35 millones de mexicanos*. El Economista. En: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/En-inseguridad-alimentaria-35-millones-de-mexicanos-20230713-0124.html>

Roth, A. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Documento electrónico disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/509/50941149013.pdf>

Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México (SIBISO). (2023). *Reglas de operación del programa de Comedores Sociales de la Ciudad de México*. En: [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2023/rops/secretarias/sibiso/2sibiso\\_rop\\_comedoresbienestar\\_3012.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2023/rops/secretarias/sibiso/2sibiso_rop_comedoresbienestar_3012.pdf)

Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional Contra el*

*Hambre*, Diario Oficial de la Federación, 22 de enero de 2013. En: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120919/CruzadaNacionalContraElHambre.pdf>

Spalding, R. (1985). *El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia*. Estudios Sociológicos, 3(8), 315-349. En: <https://doi.org/10.24201/es.1985v3n8.1204>

Suárez, M. (1983). *El Estado Labrador: Consideraciones sobre el Plan Global de Desarrollo, el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario*. Revista Jurídica, (13), 1097-1129. En: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/13/pr/pr48.pdf>

Terjesen, Siri (2004). A. Sen's, *Development as Freedom*. En: *Revue: Graduate Journal of Social Science*. Vol. 1, Issue 2, Documento electrónico disponible en: <https://gjss.org/sites/default/files/issues/chapters/bookreviews/Journal-01-02--10-Terjesen.pdf>

Universidad Nacional Autónoma de México. (UNAM) (s/f). *La Gota de Leche en México: Una historia de asistencia social y salud infantil*. Instituto de Investigaciones Históricas. En: [https://historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/curar\\_sanar/494\\_04\\_07\\_gotadeleche.pdf](https://historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/curar_sanar/494_04_07_gotadeleche.pdf)

Universidad Iberoamericana, (2024). *Iberoinvestiga: 102 millones de personas en México se saltan una o más comidas al día*. En: [#IBEROInvestiga: 10.2 millones de personas en México se saltan una o más comidas al día | IBERO](#)

Yaschine, I. (2016). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. El Colegio de México.

Yaschine, I., Ochoa, S., Hernández, C. (2016). *Cruzada Nacional Contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria*. En Enrique Valencia Lomelí y Gerardo Ordoñez Barba. *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?*, El Colegio de la Frontera Norte [299-328]. En: [file:///C:/Users/kavie/Downloads/DiseoCNCH\\_YaschineOchoayHernandez.pdf](file:///C:/Users/kavie/Downloads/DiseoCNCH_YaschineOchoayHernandez.pdf)

## Anexos

### 1. Instrumentos de recolección de datos.



#### Guía de entrevista para operadores del comedor.

Lugar:	Comedores comunitarios
Nombre de la entrevistadora:	Venegas López Brenda Amairani
¿Quién soy?	Estudiante de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Xochimilco. Llevando a cabo una investigación sobre los comedores comunitarios.
Objetivo:	Analizar los problemas de gestión de los comedores comunitarios en la Ciudad de México.
Propósito de la entrevista:	Identificar cuáles son los principales desafíos de gestión que presentan los Comedores Comunitarios que afectan la garantía del servicio.

**Instrucciones:** Esta guía es un instrumento de apoyo para llevar a cabo una entrevista.

1. ¿Desde cuándo se encuentra en funcionamiento el comedor?
2. ¿Qué días laboran?
3. ¿La secretaria de bienestar le otorga algún tipo de reglamento para operar los comedores?
4. ¿Considera que el reglamento es de utilidad para otorgar el servicio?
5. ¿Se cuenta con capacitaciones para cumplir con las normas o reglamentos?
6. ¿Qué tan satisfactorias son las capacitaciones?
7. ¿Considera que la cantidad de personas que atienden el comedor son suficientes para garantizar el servicio?
8. ¿La cantidad de recursos otorgada a los comedores es suficiente para abastecer las raciones diarias?

9. ¿Los materiales que se otorgan para la elaboración de las raciones son suficientes?
10. ¿Existe un contrato laboral que le garantice prestaciones de ley? ¿Recibe algún tipo de descuento?
11. **¿Se han presentado problemas de operación o conflictos? ¿cómo se resuelven?**
12. **¿Cómo se capta la participación de los usuarios y de qué manera se atienden?**
13. **¿Cómo se vinculan ustedes con los usuarios en el ámbito comunitario?**
14. **¿Llevan alguna bitácora o conteo sobre las raciones que se otorgan al día?**
15. **¿En algún momento se han tenido que elaborar menos raciones de las que en promedio se otorga? Si es así, ¿cuál es la causa?**
16. **¿Se ha tenido que suspender el servicio en algún momento? Si es así, ¿cuál es la causa?**
17. **¿Cuál considera que es la causa de la disminución de las raciones otorgadas?**
18. **¿Desde su punto de vista cuales son los principales desafíos que enfrenta actualmente el comedor?**
19. **¿Cuántas horas son las que laboran al día?**
20. **¿Tiene conocimiento sobre la participación de los voluntarios cómo apoyo para las funciones del comedor?**
21. **Respecto a los voluntarios. ¿Cuál considera que es la razón por la qué no se han tenido voluntarios en el comedor?**

### Guía de entrevista para usuarios del comedor.

Lugar:	Comedores comunitarios
Nombre de la entrevistadora:	Venegas López Brenda Amairani
¿Quién soy?	Estudiante de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Xochimilco. Llevando a cabo una investigación sobre los comedores comunitarios.
Propósito de la entrevista:	Conocer la opinión de los usuarios acerca de los comedores comunitarios.

**Instrucciones:** Esta guía es un instrumento de apoyo para llevar a cabo una entrevista.

Edad:	Género:
-------	---------

1. ¿Cuál es su ocupación?
2. ¿Qué piensa del comedor?
3. ¿Qué es lo que más le gusta?
4. ¿De qué manera participan en el comedor?
5. ¿Tiene alguna sugerencia para el comedor?

## 2. Tabla de entrevistas.

Preguntas para operadores.	Respuestas del comedor 1.	Respuestas del comedor 2.	Respuestas del comedor 3.	Respuestas del comedor 4.
¿Desde cuándo se encuentra en funcionamiento el comedor?	7 años en operación (se suspendió en pandemia y se retomó en 2021).	Lleva 10 años en operación.	2 años en operación.	4 años en operación.
¿Qué días laboran?	De lunes a viernes.	De lunes a viernes.	De lunes a viernes.	De lunes a viernes.
¿La secretaria de bienestar le otorga algún tipo de reglamento para operar los comedores?	Si, nos otorgan reglamentos y normas de operación.	Si, reglamentos y nos explican las normas.	Si y también las Reglas de Operación.	Si.
¿Considera que el reglamento es de utilidad para otorgar el servicio?	Si, nos permite tener mejor servicio.	Si, es de mucha utilidad.	Es de utilidad, pero a veces por las circunstancias no podemos seguir el reglamento al pie de la letra.	Si, pero no, es que a veces no nos podemos apegar a él.
¿Se cuenta con capacitaciones para cumplir con las normas o reglamentos?	1 capacitación al mes.	1 capacitación al mes.	1 capacitación mensual y visitas de nutriólogos.	1 capacitación.
¿Qué tan satisfactorias son las capacitaciones?	Son buenas.	Si son muy útiles.	Son buenas y si nos ayudan, pero insisto que a veces la presión nos bloquea.	Pues si son buenas.
¿Considera que la cantidad de personas que atienden en el comedor son suficientes para	Si, somos 4 y es suficiente.	No, a veces es mucha la gente que viene. Somos 3.	No, somos 3 personas.	El comité es de 3, aunque no sea suficiente es lo permitido.



garantizar la operación?				
¿La cantidad de los recursos otorgada a los comedores es suficiente para abastecer las raciones diarias?	Los recursos los han disminuido, así que no son suficientes algunas veces.	Nos han quitado mucho presupuesto y tenemos que arreglarnos con lo que hay, a veces nosotros ponemos de nuestra bolsa.	No, como en muchas instituciones los recursos no alcanzan.	Cada año nos hacen recorte y lamentablemente, aunque no alcance con eso hay que trabajar.
¿Los materiales que se otorgan para la elaboración de las raciones son suficientes?	Todo se compra del presupuesto, entonces algunas ocasiones no se compra lo suficiente.	No, no nos alcanzan.	No son suficientes.	Si, mira nosotros compramos todo, con el poco presupuesto hay que hacer maravillas.
¿Existe un contrato laboral que le garantice prestaciones de ley? ¿Recibe algún tipo de descuento?	No existe ningún contrato. Solamente el pago.	No contamos con contratos, ni seguro, ganamos \$135 pesos diarios.	No hay existencia de contratos laborales.	Contratos no, pagos si y son variados.
¿Se han presentado problemas de operación o conflictos? ¿cómo se resuelven?	Si, llegan a existir conflictos, pero buscamos solucionarlos para proporcionar el servicio. Si los conflictos son con el personal primero otorgamos el servicio y al final resolvemos.	Si, pero la mayoría de los problemas son porque tenemos mucha demanda. Primero otorgamos el servicio.	Cuando la carga de trabajo es mucha solemos tener roces por la organización.	No, desde el día 1 que se establece el comité hay que saber con quienes, que yo sepa cuando hay problemas con los del comité se cierran los comedores.
¿Cómo se capta la participación de los usuarios y de qué manera se atienden?	Con la convivencia.	Existe un buzón de quejas y ahí participan los usuarios.	Como tal no nos permiten que los usuarios participen en las tareas del comedor.	Participación tal cuál no existe, existen voluntarios, si, pero nunca hemos tenido uno.
¿Cómo se vinculan ustedes con los usuarios en el ámbito comunitario?	No hay relación con ellos, al menos que sean adultos mayores o sepamos algún caso sobre	Algunos son vecinos nuestros.	Realmente no hay una vinculación, sólo el servicio.	El comedor se encuentra en mi casa, por lo tanto, desde antes de prestar este servicio ya existía relación con las personas, algunos vecinos, conocidos y bueno ahora también vienen personas externas.

	violencia de género.			
¿Llevar alguna bitácora o conteo sobre las raciones que se otorgan al día?	Si, llevamos un registro, aproximadamente son de 60 a 65 raciones diarias.	Se lleva una lista donde se registran, otorgamos entre 105 y 120 raciones diarias.	Si, tenemos una bitácora. Las raciones nunca son exactas, pero arriba de 50 raciones diarias.	Se lleva un registro y las personas las tienen que firmar. El número de raciones es variado, a veces hay más, a veces hay menos.
¿En algún momento se han tenido que elaborar menos raciones de las que en promedio se otorga? Si es así, ¿cuál es la causa?	Las raciones que otorgamos son suficientes para la cantidad, normalmente no acuden muchas personas, pero a veces no alcanza el presupuesto.	Si, normalmente no alcanza para elaborar más raciones y mucha gente se queda sin ración.	Normalmente se prepara comida para 50 personas, pero hay veces que asisten más y no alcanzan.	Creo que nunca se elaboran menos raciones, como decía, siempre se elabora la misma cantidad y se utilizan las mismas ollas, el problema es que a veces no alcanza, algunas veces también sobra.
¿Se ha tenido que suspender el servicio en algún momento? Si es así, ¿cuál es la causa?	No, la única ocasión fue a inicios de pandemia.	Si, en una ocasión nos reportaron porque no alcanzaron raciones y nos suspendieron el comedor por 1 semana.	No, en estos 2 años nunca se ha suspendido el servicio.	Por el momento no, si me enfermo yo que soy la encargada, para eso están las otras dos personas del comité para cubrirme y viceversa, porque si suspendemos el servicio también nos sancionan.
¿Cuál considera que es la causa de la disminución de las raciones otorgadas?	Los recursos insuficientes.	Los recursos no alcanzan para todas las personas que asisten al comedor.	El recorte al presupuesto.	Yo insisto en el recorte de dinero que nos hacen cada año.
¿Desde su punto de vista cuales son los principales desafíos que enfrenta actualmente el comedor?	Los principales desafíos que enfrentamos es la disminución de recursos	Es una pena porque el principal problema es que no podemos otorgar más raciones y mucha gente se queda sin comer, pero no alcanza el recurso.	Principalmente el recorte presupuestario, pero en algunas ocasiones la demanda es tanta que no somos suficientes 3 personas.	Yo te puedo hablar maravillas de mi comedor, porque siempre trato de llevar un orden, pero la realidad es que a veces nos fallan muchas cosas, yo me encargo de organizar casi todo, si yo fallo en la organización nadie más afronta las consecuencias.
¿Cuántas horas son las que laboran al día?				Bueno, te decía que como el comedor está en mi casa y en su mayoría yo me encargo de las cosas, no tengo un horario, el horario del comedor es de 1 de la tarde a 4, a veces las raciones se acaban antes. Pero si es un trabajo pesado porque yo como encargada tengo que hacer tareas extras, las

				<p>otras 2 personas del comité son mis hijas, entonces llegan desde las 11 a ayudar con la limpieza y la preparación y se van a veces hasta las 5 o 6. No hay un horario exacto de trabajo.</p>
<p>¿Tiene conocimiento sobre la participación de los voluntarios cómo apoyo para las funciones del comedor?</p>				<p>Sí, en las reglas del programa nos hablan acerca de los voluntarios, sobre como llevar el proceso, yo como coordinadora tengo que estar abierta a las propuestas, pero nunca me han preguntado sobre el proceso.</p>
<p>Respecto a los voluntarios ¿Cuál considera es la razón por la que no se han tenido voluntarios en el comedor?</p>				<p>La gente simplemente se acerca por su ración, pero no le interesa involucrarse y entiendo porque es un trabajo pesado.</p>

### 3. Tabla de entrevistas a usuarios.

Preguntas a usuarios.	Respuestas de los usuarios (comedor 1).	Respuesta de los usuarios (comedor 2)	Respuestas de los usuarios (comedor 3).
Edad: Género:	28 años. Femenino.	67 años. Femenino.	62 años Masculino.
¿Cuál es su ocupación?	Ama de casa.	Ama de casa.	Zapatero
¿Qué piensa del comedor?	Es de utilidad porque tengo 3 hijos y normalmente en una comida se gasta más de 100 pesos diarios y actualmente estoy desempleada.	Soy una persona de edad grande y venir al comedor me permite comer, ya que no puedo trabajar y me cuesta trabajo cocinar.	Es muy económico y mejor para mí.
¿Qué es lo que más le gusta?	Me gusta porque me ayuda a cubrir la comida más fuerte del día, ya en la cena y el desayuno comemos algo más ligero.	Me gusta que nos ayuden a las personas que lo necesitamos.	La comida tiene muy buen sabor y siendo honesto hoy en día no puedo permitirme comer algo tan caro.
¿De qué manera participan en el comedor?	No participo.	No hay participación.	No conozco nada sobre la participación.
¿Tiene alguna sugerencia para el comedor?	Que otorguen más de 1 ración cuando les sobre comida.	Que no los quiten y nos den más raciones.	Que no nos quiten los comedores, es todo.