

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN DE PROCESOS
DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO:
02020201 DESARROLLO COMUNITARIO**

**Programa Anual de Evaluación 2019
Ejercicio Fiscal 2018**



www.estrategiaygobierno.com

Empresa Evaluadora:
Ortega & Trujillo Consultoría, S.C.

Agosto, 2019

Evaluación de Procesos

Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario ejercido mediante el nombre de “Programa de Apoyo Alimentario juntos por Huixquilucan”.

Gobierno Municipal de Huixquilucan, Estado de México.

Programa Anual de Evaluación 2019

Ejercicio Fiscal Evaluado: 2018

Empresa Evaluadora:

Ortega & Trujillo Consultoría, S. C.

www.estrategiaygobierno.com

Coordinadora de la Evaluación: Yolanda Trujillo Carrillo

Colaboradores: Verónica Valdez Pérez, María Teresa Ortega Lecona y Alfredo Domínguez Díaz

Gobierno Municipal de Huixquilucan, Estado de México

Coordinadores de la Evaluación:

- Secretaría Técnica Municipal
- Tesorería Municipal
- Contraloría Municipal

Ente evaluado: Dirección General de Desarrollo Social

Consulte el catálogo de publicaciones en:

<http://www.huixquilucan.gob.mx/principal.php>

La elaboración de esta publicación estuvo a cargo de Ortega & Trujillo Consultoría, S. C. y la Secretaría Técnica Municipal de Huixquilucan, Estado de México.

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa presupuestario *02020201 Desarrollo Comunitario*¹ ejercido por el municipio de Huixquilucan, Estado de México, contempla para su ejecución al proyecto *0202020101 Promoción a la participación ciudadana* en el cual se consideran acciones identificadas como: “estrategias de Desarrollo Comunitario que impulsa procesos de organización y participación comunitaria para mejorar las condiciones de vida de las localidades con alta y muy alta marginación²”; dentro de esta intervención, el municipio consideró oportuno llevar a cabo la ejecución de este Programa presupuestario bajo el eslogan de “*Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan*”, -por ser un nombre coloquial con el que la población objetivo se podría identificar-, en adelante: *Programa de Apoyo Alimentario*, al que le fue asignado presupuesto para el ejercicio fiscal 2018 y del cual, se desarrollara a continuación, el informe de evaluación de evaluación de procesos.

Metodología

La presente evaluación de procesos se realizó en apego a los Términos de Referencia (TdR) que emitió el municipio de Huixquilucan, mismos que se sustentan en la Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal vigente³, así como en los TdR que tiene publicado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, en adelante CONEVAL, por los cuales permitirá identificar las equivalencias de procesos.

Principales características del Programa

Derivado de las acciones que permite ejercer el Programa presupuestario 02020201, el municipio de Huixquilucan en el año 2018 llevó a cabo el “*Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan*”, a cargo de la Dirección General de Desarrollo Social; entre los hallazgos detectados, se tiene que la citada dirección cuenta con un diagnóstico municipal, dentro del cual, identifica y delimita la pobreza

¹ En atención al Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2018. Publicado en la Gaceta del Gobierno del Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México del 24 de octubre de 2017.

² Ídem pág. 53.

³ Ídem pág. 158.

del territorio municipal, así como el nivel de vulnerabilidad de las personas, documento que es tomado como evidencia para el programa evaluado sin que él cumpla con las características de un diagnóstico propio para el programa.

Dentro de la alineación con la planeación, el programa se encuentra identificado en el Plan de Desarrollo Municipal de Huixquilucan 2016-2018, en su Pilar Temático 1. Gobierno Solidario, se identifica a la población vulnerable como prioritaria para el impulso y fortalecimiento de políticas municipales enfocadas a incidir en mejores condiciones de vida. Se observó que el Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan, cuenta con reglas de operación, en las que se detalla como objetivo general “contribuir a mejorar la alimentación de ciudadanos del municipio de Huixquilucan en condiciones de vulnerabilidad económica, al otorgárseles una despensa con alimentos básicos.”

El Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan, no cuenta con un manual de procesos o un documento rector que detalle los procedimientos que lo componen, así como a sus líneas de acción. La Matriz de Indicadores para Resultados en adelante (MIR) referida al Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario, atiende de manera general e insuficiente el tema de *Apoyos Alimentarios*, - una de sus principales actividades que este programa ejecuta.

DESCRIPCIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO

Planeación

En el *proceso de planeación*, identificamos tres subprocesos: 1) la creación del diagnóstico municipal, 2) la planeación financiera; y 3) la actualización de las reglas de operación; detectándose que ni el proceso, ni los subprocesos que lo componen están disponibles en algún documento normativo, asimismo, se advirtió que los operadores del programa conocen el contenido de los documentos. En la planeación financiera, la Dirección General de Desarrollo Social se coordina con la Secretaría Técnica Municipal y la Tesorería Municipal para definir el presupuesto para la ejecución del programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan. Con base en esta información se generan sus reglas de operación que se envían a Cabildo para su aprobación.

Difusión

En el *proceso de difusión*, se observó que el programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan cuenta con normatividad meramente institucional, la convocatoria del programa es dada a conocer por la Dirección General de Desarrollo Social, vía telefónica, de acuerdo con el padrón de beneficiarios anteriores, y a través de las redes sociales con apoyo de la Dirección General del Mensaje e Imagen; existe una figura anexa a este proceso los *Enlaces* por comunidad, que son los encargados de difundir entre sus vecinos las fechas y los requisitos para los trámites.

La figura del enlace con los beneficiarios es relevante porque acercan a las personas vulnerables (adultos mayores o a las personas con discapacidad) al programa, para brindarles información y asesoría, estos enlaces, tienen cercanía con los beneficiarios, lo que implica que existan canales de comunicación fluidos entre el ejecutor del programa con la ciudadanía.

Solicitud de apoyos

En el *proceso solicitud de apoyos*, al igual que el anterior, no está definido en algún documento rector. Las personas interesadas en el programa llevan su documentación a puntos estratégicos –generalmente auditorios municipales– donde el gobierno cuenta con mesas de atención ciudadana, siendo un elemento exclusivo que el solicitante resida en Huixquilucan. Una deficiencia encontrada es que los solicitantes no siempre llevan la documentación completa. En estos casos, existe flexibilidad por parte de los operadores del programa al brindan un plazo extraordinario para su presentación. Un riesgo es el tiempo de espera que se genera por la revisión de la documentación. Adicionalmente, se pide a los aspirantes llenen una cédula de registro con información de contacto, con el fin de generar un padrón preliminar, que funcione como directorio.

Selección de beneficiarios

El *proceso de selección de beneficiarios* conlleva dos subprocesos: 1) la conformación del padrón final de beneficiarios y 2) la notificación de selección a beneficiarios. En el primer subproceso, el personal de la Dirección General de Desarrollo Social se encarga de revisar las solicitudes y verificar que cumplan con los requisitos de elegibilidad. Tras esa revisión, si reúnen el perfil buscado son

seleccionados e integrados a un padrón de beneficiarios final, que funciona también como directorio. En el segundo subproceso, se les notifica que fueron incluidos al programa. El medio de comunicación a los beneficiarios, en primera instancia es vía telefónica; sin embargo, en muchas ocasiones se han enfrentado a que los números de teléfono son incorrectos, lo que dificulta la ejecución del programa. En estos casos, la figura del enlace con la población vulnerable ha sido importante, ya que tiene mayor contacto con la ciudadanía de las zonas de atención y se encarga de notificarles, ya sea personalmente, telefónicamente o incluso vía WhatsApp.

Producción de bienes y servicios

En el *proceso de producción de bienes y servicios*, se involucran otros actores, como la Dirección General de Administración del municipio y proveedores externos. En el inicio, la Dirección General de Desarrollo Social hace una requisición a la Dirección General de Administración del municipio, para la compra de los productos. Ésta, publica la licitación y el proveedor que resulte ganador otorga los insumos a la Dirección General de Administración, se utilizan los almacenes municipales para resguardar las despensas hasta el día del evento para su entrega. Con base en el trabajo de campo se identificó que este proceso podría ser más eficiente si una vez que se aprobara el presupuesto y las reglas de operación, se realizara la adquisición de las despensas, ya que, al ser licitación, los tiempos de producción y entrega dependen principalmente del proveedor y si este llega a retrasarse, implica también un retraso para toda la ejecución del programa.

Distribución de los apoyos

En el *proceso de distribución de los apoyos*, de igual manera, no se encuentra normado en algún documento. Además, se identificó que la Dirección General de Desarrollo Social no cuenta con los vehículos para trasladar las despensas de los almacenes hacia las zonas de entrega, así que pide ayuda a otras unidades de la administración municipal. Esto representa un riesgo, ya que, en caso de no conseguir los vehículos, el área enfrentaría dificultades para cumplir con la entrega de las despensas.

Entrega de apoyos

El proceso de entrega de apoyos está a cargo de la Dirección General de Asistencia Social, su personal ayuda, dan preferencia a las personas con discapacidad, adultos mayores, y personas embarazadas. Una fortaleza es que se eligen puntos estratégicos para fácil acceso para la ciudadanía, algunos entrevistados mencionaron el cambio positivo de los lugares de entrega, facilitando aún más su acceso y su desarrollo de forma adecuada. Asimismo, se detectó que el personal que apoya en la revisión de los documentos y en la entrega de las despensas, puede resultar insuficiente en caso de un grupo extenso, como por ejemplo mil personas y no se cumpliría la meta de reducir los tiempos en entregas, para ser más eficiente el proceso.

Seguimientos a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Este proceso no se encuentra normado, durante el trabajo de campo se detectó que se desarrolla de forma empírica, al realizarse cada bimestre, los beneficiarios acuden y preguntan la fecha de la próxima entrega.

Contraloría social y satisfacción de usuarios

El *proceso de contraloría social y satisfacción del usuario* tampoco está definido en algún manual de procesos o documento similar, del trabajo de campo, se identificó que los operadores del programa saben que las redes sociales son el medio mediante el cual, se pueden enterar del sentir del beneficiario; sin embargo, éste no es un proceso formal de seguimiento o de conocimiento acerca de la satisfacción del beneficiario.

Monitoreo y evaluación

En el *proceso de monitoreo y evaluación*, se identificó que el Comité Técnico del Programa de Apoyo Alimentario, funge como ente que vigila que los procesos del programa se lleven a cabo adecuadamente, así como el uso de los recursos y su transparencia. Adicionalmente se observó que sólo el Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario cuenta con una MIR propia, más no contempla indicadores que permitan identificar a las acciones que se llevan a cabo mediante el *Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan*.

Por su parte, la Secretaría Técnica Municipal también forma parte de este proceso; al revisar el avance de los indicadores de la MIR al Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario, acción que se realiza de forma trimestral y al cierre del año fiscal. Así como la revisión de los nuevos indicadores para el inicio de un ciclo presupuestal.

Por su importancia, se consideró que estos procesos se institucionalicen, de tal manera que se pueda llevar un seguimiento puntual de la entrega del subsidio y su aporte al cumplimiento de las metas dispuestas. Algunos operadores mencionaron la idea de implementar mecanismos de seguimiento; sin embargo, hasta ahora no existen. Los aspectos a los que debe darse prioridad son los relacionados con documentos normativos que rijan la ejecución de los procesos del programa, como son un diagnóstico propio, una reestructura a las reglas de operación, un manual de procesos y una MIR acorde a los dos programas implementados para la entrega de despensas. Una fortaleza del programa es la figura de los delegados regionales, dada su cercanía con la población objetivo del programa.

ÍNDICE

Contenido	Pág.
Resumen Ejecutivo	2
Índice	8
Introducción	11
1.Descripción del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario ejecutado mediante el Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan	13
2. Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo	25
2.1. Análisis de gabinete.	25
2.2. Trabajo de campo	25
2.3. Técnicas de recolección de información de campo	25
2.4. Matriz y muestra analítica	27
2.5. Agenda de trabajo de campo	30
3. Descripción y análisis de los procesos del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario ejecutado mediante el Programa de Apoyo Comunitario Juntos por Huixquilucan	33
3.1. Planeación	36
3.2. Difusión	43
3.3. Solicitud de apoyos	47
3.4. Selección de beneficiarios	50
3.5. Producción de bienes y servicios	53
3.6. Distribución de los apoyos	55
3.7. Entrega de apoyos	58
3.8 Seguimientos a beneficiarios y monitoreo de apoyos	61
3.9 Contraloría social y satisfacción de usuarios	62
3.10 Monitoreo y evaluación	64
3.11 Grado de consolidación operativa	66
4. Hallazgos y resultados	68
4.1. Planeación	68
4.2. Difusión	70
4.3. Solicitud de apoyos	71
4.4. Selección de beneficiarios	72
4.5. Producción de bienes y servicios	74
4.6. Distribución de apoyos	75
4.7. Entrega de apoyos	76
4.8. Seguimientos a beneficiarios y monitoreo de apoyos	77
4.9. Contraloría social y satisfacción de usuarios	78
4.10. Monitoreo y evaluación	78

Contenido	Pág.
5. Conclusiones y recomendaciones	79
5.1. Conclusiones	79
5.1.1. Planeación	79
5.1.2. Difusión	80
5.1.3. Solicitud de apoyos	81
5.1.4. Selección de beneficiarios	81
5.1.5. Producción de bienes y servicios	82
5.1.6. Distribución de apoyos	82
5.1.7. Entrega de apoyos	83
5.1.8. Seguimientos a beneficiarios y monitoreo de apoyos	83
5.1.9. Contraloría social y satisfacción de usuarios	83
5.1.10. Monitoreo y evaluación	83
5.2. Recomendaciones	84
5.2.1. Planeación.,	84
5.2.2. Difusión	84
5.2.3. Solicitud de Apoyos	84
5.2.4. Selección de beneficiarios	85
5.2.5. Producción de bienes y servicios	85
5.2.6. Distribución de apoyos	85
5.2.7. Entrega de apoyos	86
5.2.8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	86
5.2.9. Contraloría Social y satisfacción del usuario	86
5.2.10. Monitoreo y evaluación	86
Anexos	
Anexo I. Ficha Técnica de Identificación del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario	88
Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos	89
Anexo III. Flujogramas del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario ejercido con el Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan	91
Anexo IV. Grado de consolidación operativa del programa 02020201 desarrollo comunitario ejercido con el programa de Apoyo Alimentario	104
Anexo V. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistema de información de los procesos	107
Anexo VI. Propuesta de modificación a la normatividad del Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan, ejercido dentro del Programa presupuestario 201802020201 Desarrollo Comunitario ejercido con el Programa	120

Contenido	Pág.
Anexo VII. Análisis FODA del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario ejercido con el Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan 2018	128
Anexo VIII. Recomendación del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario ejercido con el Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan	133
Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión del Programa de Apoyo Alimentario 2018.	147
Anexo X. Trabajo de campo realizado	152
Anexo XI. Instrumentos de recolección de información de la Evaluación de Procesos del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario ejercido con el Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan	155
Anexo XIII. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación	163

INTRODUCCIÓN

La Evaluación de Procesos al Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario, se está llevando a cabo en cumplimiento al Programa Anual de Evaluación 2019, emitido por el gobierno municipal de Huixquilucan, Estado de México, en atención a los artículos 4 fracción XII, 61 numeral II, inciso C y 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como del 327 del Código Financiero del Estado de México y Municipios en cumplimiento a lo que emana del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar cumplimiento a la transparencia y rendición de cuentas municipales; así como a la Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo Vigente y al Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN)⁴.

Los Términos de Referencia de la presente evaluación fueron diseñados por el municipio de Huixquilucan, Estado de México, atendiendo a la Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo Vigente, el SEGEMUN, así como a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios Municipales⁵, al igual que en la metodología de evaluación de procesos, elaborados por los programas y fondos diseñados por el CONEVAL.

La evaluación de Procesos, cuentan como objetivo general realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario que permita valorar, si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del Programa. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de las mejoras.

En ese sentido, la presente evaluación presente como objetivos específicos.

- Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Programa.

⁴ Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México el 24 de octubre de 2017.

⁵ Ídem, pág. 300.

- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.
- Elaborar una comparación con los resultados encontrados en evaluaciones que se hayan efectuado con anterioridad.

La evaluación se realizó a partir del análisis de la información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Social por conducto de la Jefatura de Asistencia Social, área responsable del programa. Asimismo, la evaluación de procesos contiene para el logro de sus objetivos el desarrollo de los siguientes apartados:

1. Descripción del Programa.
2. Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo.
3. Descripción y análisis de los procesos del Programa.
4. Hallazgos y resultados.
5. Recomendaciones y conclusiones.
6. Anexos.

Para evaluar los procesos que componen el programa, se utilizó como base el Modelo General de Procesos del CONEVAL para identificar equivalencias de procesos; está basada en una metodología cualitativa; su análisis es de gabinete, donde se conoció información acerca del programa y su ejecución. El trabajo de campo estuvo diseñado en técnica de investigación cualitativa, que consideró: 1) la revisión y análisis de la información documental generada por el programa; y 2) en entrevistas a profundidad y semi estructuradas; para lo cual se realizaron en total 6 entrevistas a operadores del programa y 12 entrevistas a personas que tienen el carácter de población atendida.

La Dirección General de Desarrollo Social se encargó de reclutar a los perfiles de las beneficiarias y los beneficiarios, así como de proporcionar un lugar adecuado para lograr las entrevistas. Aunado a ello, el equipo evaluador se encontró con una amplia colaboración y participación del área evaluada, así como disposición para mejorar la acción que llevan a cabo con el programa que es “la entrega de despensas a personas vulnerables del municipio” como parte del compromiso institucional, mejorar la política pública del municipio y lograr su objetivo.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 02020201 DESARROLLO COMUNITARIO, EJECUTADO MEDIANTE EL NOMBRE DE “APOYO ALIMENTARIO JUNTOS POR HUIXQUILUCAN”

El Programa presupuestarios 02020201 Desarrollo Comunitario fue ejercido en el año fiscal 2018 por la Dirección General de Desarrollo Social del gobierno municipal de Huixquilucan, Estado de México, mediante la intervención pública del “Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan”. Es importante señalar que, de la documentación proporcionada por dicha Dirección, se observó que el Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario presenta su matriz de indicadores para resultados y fichas técnicas; asimismo, el Programa de Apoyo Alimentario se sustentan en un documento que identifican como “diagnóstico municipal 2018” y en sus propias reglas de operación, tales documentos son la base normativa de la intervención pública, mismas que se procederá a su análisis.

De la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario elaborada para el ejercido en el 2018 por el gobierno municipal de Huixquilucan, Estado de México, está diseñada desde la Clasificación Funcional-Programación Municipal 2018, que ha emitido el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios, en la que se detalla la estructura programática⁶, subprograma y proyectos que ejerce el municipio por cada intervención pública.

En este sentido, la MIR del Programa Presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario, define al objetivo del programa como: *“Incluye proyectos cuyas acciones para la concurrencia de los recursos en los programas de desarrollo se orienten a la mejora de los distintos ámbitos de los municipios y los grupos sociales que en ellos habitan, en especial a los de mayor vulnerabilidad, y que tengan como propósito asegurar la reducción de la pobreza”*.

El Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el ejercicio fiscal 2018, y el SEGEMUN, detallan dentro de la estructura programática que el Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario para su ejecución contempla a dos proyectos, el de promoción a la participación

⁶ Gaceta del Gobierno del Estado de México, publicada el 24 de octubre de 2017, página 53.

comunitaria y el de apoyo a la comunidad; de éstos, es facultad del municipio hacer una planeación para llevarlo a cabo y dar seguimiento a los indicadores estratégicos y de gestión; por ende, sólo se analizará el primero, por ser mediante el cual se ejercieron las acciones del Programa de Apoyo Alimentario, de manera descriptiva se precisan los objetivos de cada proyecto:

- Proyecto 020202010101 Promoción a la participación comunitaria, cuya definición establece: *“incluye las estrategias de desarrollo comunitario que impulsa procesos de organización y participación comunitaria para mejorar las condiciones de vida de las localidades con alta y muy alta marginación”*.
- Proyecto 020202010102 Apoyo a la comunidad, se define como: *“incluye las acciones que permiten otorgar apoyos, la adquisición y suministro de bienes materiales y de servicios, la realización de acciones y obras sociales promovidas en las comunidades a través de los legisladores, sus grupos parlamentarios o las regidurías”*.

La MIR del Programa Presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario está diseñada de la siguiente manera:

Tabla 1. MIR del Programa Desarrollo Comunitario, SEGEMUN.

Componente de la MIR.	Objetivo o Resumen Narrativo.
Fin	Contribuir a mejorar las condiciones sociales de la población mediante grupos organizados de poblaciones en condiciones de marginación.
Propósito	Los grupos organizados de población en condiciones de marginación implementan proyectos comunitarios para el beneficio de la localidad.
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitaciones otorgadas para generar conocimiento y habilidades de gestión sobre los programas de desarrollo social a grupos organizados de la población en condiciones de marginación. 2. Gestiones realizadas sobre los programas de desarrollo social
Actividades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asesoramiento en la operación de los programas del SDIFEM (sistema para el desarrollo integral de la Familia del Estado de México), a los SMDIF (Sistema Municipal para el Desarrollo Integral para la Familia) en reuniones regionales y estatales. 2. Seguimiento a las solicitudes de programas sociales.

Fuente: MIR del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario, plasmada en la Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal 2018.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo Municipal de Huixquilucan 2016-2018, en adelante PDM 2016-2018, documento rector de las políticas públicas del gobierno local, se plasman las problemáticas de la población que habita el municipio, así como las siguientes líneas de acción que se desarrollan su planeación institucional, presentó una reconducción en sus pilares y ejes transversales, por lo cual se tomará en cuenta, el publicado en la página oficial del municipio⁷, de su análisis, se observó que contempla tres pilares y tres ejes temáticos, identificado de la siguiente manera:

- Pilara temático 1: Gobierno Solidario
- Pilara temático 2: Municipio Progresista
- Pilar temático 3: Sociedad Protegida
- Eje transversal I. Gobierno municipalista
- Eje transversal II. Gobierno por Resultados
- Eje transversal III. Financiamiento para el desarrollo.

Desde la planeación municipal realizada en el PDM 2016-2108, “contempla planeación municipal en el que aparecen expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral y el mejoramiento en localidad de vida de la población de Huixquilucan⁸”, se logró detectar que al Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario⁹ presente en su línea de acción con un enfoque directo a la construcción de infraestructura, con el propósito de combatir la pobreza extrema y dar certeza y seguridad de los recursos a quienes lo necesiten; como se detalla a continuación en la MIR que se describe a continuación:

Tabla 2. MIR del Programa Desarrollo Comunitario, PDM 2016-2018.

Componente de la MIR.	Objetivo o Resumen Narrativo.
Fin	Contribuir a mejorar las condiciones sociales de la población huixquiluquenses mediante grupos organizados de poblaciones en condiciones de marginación.
Propósito	Los grupos organizados de población en condiciones de marginación implementan proyectos comunitarios para el beneficio de la localidad huixquiluquenses.
Componentes	1. Gestiones sobre los programas de desarrollo social realizados en Huixquilucan.

⁷ <http://www.huixquilucan.gob.mx/acordeon/descargas/plandedesarrollo2017.pdf>

⁸ Objetivo General del PDM 2016-2018, pág.8.

⁹ PDM 2016-2018 Huixquilucan, pág. 287.

Actividades	1. Seguimiento a las solicitudes de programas sociales en Huixquilucan.
-------------	---

Fuente: MIR del PDM 2016- 2018 Huixquilucan, página 84.

Retomando al PDM 2016-2018 Huixquilucan, en el pilar temático 1. Gobierno Solidario, "plantea la importancia del desarrollo social y la *igualdad de oportunidades como instrumento para que los ciudadanos alcancen condiciones favorables de vida*. Desarrollo con Rostro Humano considera el papel de este Gobierno Municipal como un facilitador de las políticas públicas que permitan establecer el ambiente necesario y el ejercicio de derechos fundamentales para el desarrollo de una vida digna, *teniendo como propósito que los habitantes del Municipio participen de manera activa en mejorar las condiciones de vida de sus familias y su comunidad*".

Es por ello que dentro de este pilar se plasma una acción que da vida al Programa de Apoyo Alimentario desde la identificación de una MIR para la intervención pública **“ALIMENTACION Y NUTRICIÓN FAMILIAR”**, misma que se detalla a continuación:

Tabla 3. MIR de Alimentación y Nutrición Familiar.

Componente de la MIR.	Objetivo o Resumen Narrativo.
Fin	Contribuir a mejorar el estado nutricional de las familias huixquiluquenses mediante apoyos alimentarios.
Propósito	Los programas alimentarios benefician a las familias huixquiluquenses para mejorar la calidad de vida.
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Selección de familias en Huixquilucan que son susceptibles de recibir apoyos alimentarios. 2. Sesiones de orientación alimentaria a titulares de familias huixquiluquenses realizadas. 3. Sesiones de orientación hortícola a titulares de familiares huixquiluquenses realizadas.
Actividades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estudios socioeconómicos aplicados a Huixquilucan. 2. Asistencia a los talleres y cursos teóricos-prácticos de orientación alimentaria en Huixquilucan. 3. Asistencia a los talleres y cursos teóricos-prácticos hortícolas y siembra de familiares en Huixquilucan.

Fuente: MIR del Programa Alimentación y Nutrición Infantil, PDM 2016-2018.

Podemos concluir que el Programa de Desarrollo Comunitario está enfocado a la vivienda y no presenta compatibilidad con el Programa de Apoyo Alimentario al presentar componentes de la MIR completamente diferentes.

Respecto al Programa de Apoyo Alimentario presenta como propósito en la MIR que *“los programas alimentarios benefician a las familias huixquiluquenses para mejorar la calidad de vida”* en sus reglas de operación lo discriminan hacia grupos vulnerables con mayores índices de marginación y pobreza, esta acción fue identificada dentro del Pila Temático 1: Gobierno Solidario en el cual identifica y da una atención a la población vulnerable, priorizando el impulso y fortalecimiento de las políticas municipales, enfocadas en incidir en mejores condiciones de vida.

En atención al PDM 2016-2018,¹⁰ por población vulnerable se hace referencia a *“niños y jóvenes; adultos mayores, mujeres, habitantes de pueblos indígenas; personas con discapacidad y grupos poblacionales con mayores índices de marginación y pobreza”*. Esta población para el 2018, se delineó aún más en el Bando Municipal 2018, Capítulo IV. “Desarrollo humano y social”, en el artículo 110, como: *“mujeres, madres solteras, adolescentes, niños, niñas, huérfanos, viudas, adultos mayores y personas con capacidades diferentes, así como personas de bajo ingreso y carentes de recursos económicos que requieren de diversas clases de protección, a fin de evitar los riesgos a que están expuestos e incorporarlos a una vida más útil y productiva para sí mismos y para su comunidad”*¹¹

En el “Pilar temático 1. Gobierno Solidario” cuenta con la planeación de una MIR (ver Anexo A), constituida por 12 ejes de intervención¹², en donde se alude en uno de sus ejes al tema de alimentación y nutrición familiar en general, del cual se desprende la necesidad de atender este problema mediante un programa, como lo es el actualmente evaluado. Dentro de este eje se hacen visibles dos temas, el primero son las dificultades del acceso a alimentos y el segundo la desnutrición que

¹⁰ Página 59.

¹¹ Gobierno del Estado de México, 2018, pág. 45.

¹² Los 12 ejes de intervención son: 1) Educación básica; 2) Cultura y arte; 3) Cultura física y deporte; 4) Prevención médica para la comunidad; 5) Desarrollo comunitario; 6) Alimentación a la población infantil; 7) Oportunidades para los jóvenes; 8) Apoyo a adultos mayores; 9) Papel fundamental de la mujer y la perspectiva de género; 10) Alimentación y nutrición familiar; 11) Atención a personas con discapacidad; 12) Desarrollo integral de la familia.

enfrentan los grupos vulnerables. De éstos, el Programa de Apoyo Alimentario 2018 se enfoca fundamentalmente en el primero.

En seguimiento a la necesidad identificada respecto al acceso a los alimentos en el municipio de Huixquilucan, se retomó el Diagnóstico Municipal 2018, con el objetivo de “hacer una evaluación general de la política de Desarrollo Social en este periodo mediante una aproximación al contexto y las posibilidades de medición de los derechos sociales y del ingreso”, con base en los criterios del CONEVAL. Los resultados de este diagnóstico arrojaron cuatro áreas prioritarias de atención:

- 1) Rezago educativo;
- 2) Problemas en el acceso a la alimentación;
- 3) Carencia respecto al acceso básico de vivienda; y
- 4) Deficiencia en la calidad y en los espacios de la vivienda.

Retomando el tema de acceso a la alimentación, el citado diagnóstico identificó que la población del municipio “tiene una carencia del 24.6 %, es decir, 64,845 personas; por lo que es de suma importancia implementar programas de apoyo alimentario, mediante la entrega de despensas”, aunado a que “se encuentra en el décimo tercer lugar dentro de las entidades con mayor prevalencia de carencia alimentaria en el ámbito nacional (ENSAUT, 2012), pues 7 de cada 10 hogares se perciben en inseguridad alimentaria y al menos uno de cada diez hogares reportó haber padecido hambre en los tres meses previos a la encuesta. Al igual que lo que ocurrió con otros indicadores de vulnerabilidad nutricia y de desarrollo social, los hogares de áreas rurales tuvieron mayor prevalencia de inseguridad alimentaria comparados con los hogares de áreas urbanas.”

Para revertir esta situación, el gobierno municipal ha considerado prioritario llevar a cabo acciones integrales para mejorar el nivel de vida de la población con mayor índice de marginación, así como disminuir la prevalencia de desnutrición que existe en diversas comunidades del municipio. Para ello, en el Presupuesto de Egresos Municipal 2018 se destinó un monto total de \$14,700,000.00 (Catorce Millones Setecientos Mil Pesos 00/100 M. N.), para que, en el marco del Programa de Apoyo Alimentario 2018, se ejecuten acciones de marzo a diciembre del 2018, año evaluado.

Diagnóstico Municipal 2018.

El “Diagnóstico Municipal 2018”, fue elaborado por la Dirección General de Desarrollo Social en un documento que de forma integral, detalla todas las intervenciones públicas (programas) que tiene a su cargo en base a las facultades y obligaciones que debe atender en cumplimiento del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan, Estado de México, instrumento que norma la estructura, funcionamiento, atribuciones y responsabilidades de las Unidades Administrativas y Entidades de la administración pública del Municipio de Huixquilucan, Estado de México¹³, así como al presupuesto que tiene asignado.

En el Diagnóstico Municipal 2018, se observa que está sustentado en los indicadores de medición de pobreza 2010 emitidos por el CONEVAL, además identifica a la zonas de atención prioritarias dentro del territorio municipal, aunado a ello, presenta una valoración y cuantificación del salario mínimo para los futuros beneficiarios, define a la carencia social de las familias huixquiluquenses, concluyendo que las acciones realizadas por dicha dirección están encaminadas a disminuir la carencia social, que repercutirán significativamente y de forma positiva en la población vulnerable con un ingreso inferior a la línea de bienestar¹⁴.

Si bien, dicho documento engloba cual es la situación del municipio de Huixquilucan y la focalización que debe realizar la Dirección General de Desarrollo Social, el mismo está estructurado de forma general, no refiere, ni precisa cual es la intervención que busca atender con el Programa de Apoyo Alimentario como del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario, así como cuál es el problema que debe atender, ni justifica su intervención, ni la situación social que hay que solucionar; aunado a ello, el diagnóstico municipal 2018, no está elaborado de manera adecuada y suficiente que nos permita identificar, describir y analizar las causas y consecuencias de su operación

En consecuencia, es recomendable que el diagnóstico del Programa de Apoyo Alimentario identifique el problema que busca atender y la manera en que deberá

¹³ Artículo 1° del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan, Estado de México, publicado en el Año 1, Gaceta 2, Sección II del 28 de enero de 2019, de la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado.

¹⁴ Son los ingresos mensuales de una familia compuesta por cuatro o cinco integrantes, que sumen hasta tres salarios mínimos.

ser atendido, por ende, es recomendable que dicho documento sea estructurado con los siguientes elementos:¹⁵

- **Antecedentes:** Se identifica y describe el entorno de política pública en el que operará el programa, considerando la situación problemática o necesidad de política pública que se pretende atender, los datos que provengan de estadísticas oficiales que permitan dimensionarlo, así como una descripción general de las intervenciones que ya se hayan realizado para atender dicho problema.
- **Identificación, definición y descripción del problema o necesidad:** a partir de los antecedentes, se define el problema central, sus causas, su evolución en el tiempo, así como sus efectos. Este análisis deberá acompañarse de un árbol del problema que no es otra cosa más que la esquematización de problemas, sus causas y efectos. Además, se deberán señalar y analizar experiencias de políticas públicas, en el ámbito nacional e internacional, con objetivos similares a los del programa, identificando logros, áreas de oportunidad, debilidades y sus principales resultados, con la finalidad de retomar en el diseño del programa, los elementos que se consideren relevantes.
- **Objetivos:** en este apartado se debe construir el árbol de objetivos, que es la forma esquemática de la situación esperada al resolver el problema que el programa pretende atender; a partir de esto, se deben identificar los fines a los que el programa podrá contribuir y los medios para lograr estos fines. Además, es deseable que en este apartado se incluyan los aportes del programa a los objetivos de desarrollo municipal, estatal y nacional.
- **Cobertura:** se debe señalar información que permita identificar el área de intervención del programa, así como las características de la población o área de enfoque que atendería, con el fin de definir una estrategia de cobertura efectiva.
- **Análisis de alternativas:** en este apartado se identifican todas las posibles alternativas existentes para solucionar el problema justificando la que fue seleccionada en términos de eficiencia y eficacia, considerando la factibilidad de su implementación y los riesgos que podrían afectarla.

¹⁵ Estos elementos se retoman del documento "Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el Proyecto de Egresos de la Federación" del CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disponible en la siguiente liga: https://coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.026.16.pdf

- **Diseño del programa:** se presenta la propuesta inicial del diseño del programa, el cual deberá ser congruente con las secciones previas del diagnóstico. En este apartado se deberá describir la forma en que se ejecutará el programa, así como su MIR.¹⁶
- **Análisis de similitudes o complementariedades:** se deberán identificar programas que cuenten con objetivos similares al programa, a través de sus objetivos y definición de sus poblaciones.
- **Presupuesto:** se debe señalar el monto estimado para iniciar la operación del programa y su fuente de financiamiento.

Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario.

Por otra parte, las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, refieren que una de las principales preocupaciones es llevar a cabo acciones integradas que coadyuven a mejorar el nivel de vida de la población con mayor índice de marginación y disminuir la prevalencia de desnutrición que se presenta en diversas comunidades del municipio¹⁷. Agrega que el programa está enfocado a la entrega de despensas para la población en condiciones de vulnerabilidad social, a familias que vivan en localidades de alta marginación (madres solteras con hijos, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, niñas y niños menores de cinco años, personas adultas mayores; además detalla que el objetivo del programa es: “contribuir a mejorar la alimentación de ciudadanos del municipio de Huixquilucan en condiciones de vulnerabilidad económica, al otorgarles una despensa con alimentos básicos”.

Cuantifica tanto a la población potencial como a todos los habitantes de Huixquilucan, en vulnerabilidad económica¹⁸, que vivan en cualquier parte del territorio municipal. No presenta la alienación con alguna planeación que identifique los objetivos que busca obtener, además carece de un diagnóstico específico que permita identificar su implementación en el municipio, por ello es deseable que dicho instrumento se reestructure atendiendo al Mejoramiento Integral de los Programas

¹⁶ Se sugiere revisar las metodologías para indicadores sociales publicadas por el CONEVAL en la siguiente liga: <https://coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/inicio.aspx>

¹⁷ Exposición de motivos. Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan 2018. Página 1.

¹⁸ En la Reglas de Operación la define de la siguiente manera: “Vulnerabilidad económica: Condición de riesgo jurídico, social, económico o físico, en la que se puede encontrar una persona.”

Sujetos a reglas de Operación¹⁹ de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER),²⁰ donde señala que: “las Reglas de Operación que regulan a los programas de apoyo establecen las directrices y políticas operativas con las cuales deben ceñirse los programas; asimismo, tiene como objetivo otorgar transparencia, eficiencia, eficacia, oportunidad y equidad a la provisión de los subsidios otorgados por el gobierno.”

Asimismo, es importante que en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan se identifique la relación que presentan con el Programa Presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario, porque en este último se da seguimiento en el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal que tiene el municipio, además presente su alienación en la estructura programática, la MIR y los indicadores estratégicos y de gestión.

En las reglas de operación del Programa de Apoyo Alimentario 2018, detecta los problemas de acceso a la alimentación del municipio e identifica como público objetivo a los “habitantes de Huixquilucan en vulnerabilidad económica que vivan en cualquier parte del territorio municipal”²¹, por lo cual, se precisa que forma parte de las acciones que debe resolverse con motivo de la intervención pública del citado programa.

De manera más detallada, expone que el programa está enfocado particularmente en “[...] población en condiciones de vulnerabilidad social, a familias que vivan en localidades de alta marginación (madres solteras con hijos, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, niñas y niños menores de cinco años, personas adultas mayores)”. Asimismo, se determina que la dependencia responsable de la ejecución del programa será la Subdirección de Asistencia Social, adscrita a la Dirección General de Desarrollo Social del municipio de Huixquilucan, Estado de México.

Es importante retomar que refiere que el objetivo general del programa es “contribuir a mejorar la alimentación de ciudadanos del municipio de Huixquilucan en

¹⁹ COFEMER (2015). Mejoramiento Integral de los Programas Sujetos a Reglas de Operación. Consideraciones sobre su Diseño y Evaluación. CGMRS/Dirección de Enlace.

²⁰ Comisión Nacional de la Mejora Regulatoria. Disponible en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/conamer>

²¹ Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan 2018.

condiciones de vulnerabilidad económica, al otorgárseles una despensa con alimentos básicos.”²²

Asimismo, establece como objetivos específicos los siguientes:

1. “Garantizar el acceso de los beneficiarios y beneficiarias al paquete alimentario, que contribuya al aporte nutricional diario necesario para mantener un buen estado de salud.
2. Beneficiar la economía familiar proporcionando una despensa sin costo de acuerdo con el programa autorizado.
3. Se hará la entrega en 5 distribuciones de forma estratégica. [sic]”

De manera general, el programa está compuesto, en primera instancia de planeación, de diagnóstico general, de planeación financiera (presupuesto) y la actualización de las Reglas de Operación. Posteriormente, el municipio difunde una convocatoria, para que los potenciales beneficiarios hagan entrega de los documentos requisitados –incluida una cédula de registro al programa– y sean ingresados; posteriormente el área responsable de su ejecución procede a realizar una revisión de dichos documentos y son integrados a un padrón de beneficiarios, para proceder a su selección. Después de ello, se publican las fechas de entrega de los apoyos y se les notifica a los beneficiarios que han sido seleccionados.

A la par, la Dirección General de Administración del municipio, convoca a una licitación para obtener al proveedor que surta las despensas. Su contenido es previamente seleccionado por la Dirección General de Desarrollo Social, en base a una lista de alimentos con valor nutricional emitida por el Gobierno del Estado de México, para obtener los insumos de las despensas que son posteriormente distribuidas y entregadas a los beneficiarios; las fechas se establecen en las reglas de operación y calendarizadas por zonas, el programa se entrega a los beneficiarios en un lugar público de fácil acceso (cerca de sus domicilios), convoca a los beneficiarios a través de llamadas y propaganda para que acudan por su despensa. El día de la entrega, los beneficiarios firman una lista de recepción y entregan una copia de su identificación oficial (INE), para corroborar su identidad. Por último, el Comité Técnico es el encargado de monitorear la correcta ejecución del programa.

²² Ídem.

La entrega de despensas se realiza de manera bimestral: la primera comprende marzo y abril, la segunda mayo y junio, la tercera julio y agosto, la cuarta septiembre y octubre y la quinta y la sexta y última entrega corresponde al bimestre de noviembre y diciembre, como señala la calendarización en las Reglas de Operación.

2. DISEÑO METODOLÓGICO Y ESTRATEGIA DEL TRABAJO DE CAMPO

Este apartado, compila cinco documentos que han sido entregados al municipio de Huixquilucan, Estado de México y tomados en cuenta para la planeación del trabajo de campo:

- 1) Matriz y muestra analítica;
- 2) Agenda de trabajo de campo;
- 3) Carta de consentimiento para realizar las entrevistas;
- 4) Guías de entrevistas para los implementadores operativos del programa y beneficiarios;
- 5) Cronograma general de trabajo.

2.1 Análisis de gabinete

Como se establece en los Términos de Referencia de la presente Evaluación de Procesos el análisis de gabinete consiste en “proveer la información para mapear el proceso general de implementación del Programa y cada uno de sus elementos, identificar los puntos clave de la operación y los actores relevantes que intervienen.”

Con base en lo anterior, se llevó a cabo una revisión documental que brindara información sobre el contexto en el que opera el programa evaluado, la normatividad en la que se sustenta y los diagnósticos que forman parte de su diseño, así como otros documentos pertinentes para conocer las particularidades del programa y de su ejecución.

El área evaluada, proporcionó la documentación que cuenta para la operación del programa, esté o no directamente vinculada a su implementación y ejecución, mismos que fueron consultados y analizados para la presente evaluación y que se describe a continuación:

- Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018, de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Plan de Desarrollo Municipal de Huixquilucan 2016-2018, Estado de México.

- Bando Municipal Huixquilucan 2016-2018.
- Diagnóstico Municipal 2018, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Social del municipio de Huixquilucan.
- Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario 2018 Juntos por Huixquilucan.
- Acta de Integración del Comité del Programa de Apoyo Alimentario Municipal 2018.
- Presupuesto Basado en Resultados Municipal del año 2018.
- Presupuesto Basado en Resultados Municipal del Ejercicio Fiscal 2019.
- Padrón de beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario 2018.

El programa evaluado, no ha sido objeto de evaluaciones anteriores.

2.2 Trabajo de campo

La evaluación de procesos al Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario fue llevada a cabo con una técnica de investigación de análisis de gabinete y trabajo de campo en el municipio de Huixquilucan, con una estrategia de levantamiento basada en técnicas cualitativas de recolección de información, tales como entrevistas a profundidad y entrevistas semiestructuradas.

La información obtenida en el trabajo de campo permitió profundizar y complementar la contenida en los documentos revisados en el análisis de gabinete y de esta forma identificar buenas prácticas, áreas de oportunidad, entre otros hallazgos, con la finalidad de brindar recomendaciones que permitan gestionar y ejecutar de mejor manera los procesos que componen el programa evaluado.

2.3 Técnicas de recolección de información en campo

La metodología con enfoque cualitativo fue realizada en entrevistas a profundidad con personal encargado de implementar el programa y, posteriormente entrevistas semiestructuradas con personas beneficiarias del Programa.

- *Entrevistas a profundidad:* estas entrevistas están basadas en “preguntas abiertas que son respondidas dentro de una conversación, teniendo como

característica la ausencia de una estandarización formal.”²³ Son una herramienta de investigación que permite un acercamiento a las opiniones y experiencias de los entrevistados respecto a determinados ejes de análisis, sin asumir respuestas preconcebidas de los informantes como se hace en las encuestas.

Las entrevistas a profundidad se aplican a informantes clave, es decir, a personas que cuentan con experiencia y conocimiento de los procesos que se analizan. En el marco de la evaluación se tomaron en cuenta ejes temáticos –que se muestran en el Anexo XI–, los cuales fueron la base de estas entrevistas.

- *Entrevistas semiestructuradas:* Son entrevista que se basan en “una técnica en la que el entrevistador no debe ajustarse a un cuestionario, pero puede tener unas preguntas que sirven como punto de referencia. Lo fundamental es un guion de temas objetivo que se consideran relevantes a propósito de la investigación.”²⁴ Con base en ello, se generó una guía con temas específicos y preguntas de interés que guiaron la entrevista con los beneficiarios del programa.

2.4 Matriz y muestra analítica

La muestra analítica permite delimitar la cantidad y los perfiles de los informantes clave a entrevistar. Para efectos de esta evaluación se definió con base en la información contenida en los documentos antes mencionados, proporcionados por el municipio de Huixquilucan, Estado de México. Asimismo, la muestra analítica definida se determinó en conjunto con personal de la Dirección General de Desarrollo Social involucrado en la gestión del Programa presupuestario Desarrollo Comunitario que ejerce sus actividades mediante el nombre de “Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan.

²³ Ander-Egg Ezequiel (2011). *Aprender a investigar. Nociones básicas para la investigación social* 1° edición, Editorial Brujas, Argentina.

²⁴ *Ibid.*

En total se llevaron a cabo 18 entrevistas; de ellas, 6 fueron a profundidad con implementadores del programa y 12 fueron semiestructuradas con diversos perfiles de las personas beneficiarias como se detalla a continuación:²⁵

- **12 entrevistas al público beneficiario:** para seleccionarlos se consideraron cuatro perfiles de interés para el municipio, considerando a éstos como parte de la población en condiciones de vulnerabilidad (madre o padre solteros, adultos mayores, personas con discapacidad y familia tradicional) que se atienden, así como su distribución en las tres regiones que el municipio prioriza para la distribución de las despensas como parte del programa evaluado²⁶ (zona tradicional, zona popular alta y zona popular baja). Asimismo, otra de las variables que se tomó en cuenta en la matriz analítica fue tener una cuota de género, con el objetivo de contar con las voces de hombres y mujeres en la misma proporción.
- **6 entrevistas a implementadores operativos:** Se eligió a actores clave que, por su experiencia, pueden compartir una visión a detalle e integral sobre la gestión y la implementación del programa.

A continuación, se presenta la matriz analítica que sintetiza la información recabada de los entrevistados:

²⁵ Los perfiles de las personas entrevistadas se detallan en la matriz analítica presentada más adelante.

²⁶ Estas zonas se definen en el Plan Municipal de Desarrollo de Huixquilucan (2016-2018) con base en la organización territorial del municipio. Estas son: zona tradicional, zona popular y residencial. Para efectos de este programa, el municipio hace énfasis en las primeras dos y divide la zona popular en zona popular alta y zona popular baja, debido a la identificación de población en condiciones de vulnerabilidad en estas zonas.

Tabla 4.- Matriz analítica para delimitar la muestra de entrevistados para la evaluación.

Matriz analítica para delimitar la muestra de entrevistados para la evaluación del Programa de Apoyo Alimentario 2018					
		Cantidad, sexo y distribución de informantes de acuerdo con la regionalización municipal			Total
		<i>Zona tradicional</i>	<i>Zona popular alta</i>	<i>Zona popular baja</i>	
Perfiles del público beneficiario	Madre o padre solteros	1 (M)	1 (H)	1 (M)	3
	Adultos mayores	1 (H)	1 (M)	1 (H)	3
	Persona con discapacidad	1 (M)	1 (H)	1 (M)	3
	Familia tradicional	1 (H)	1 (M)	1 (H)	3
Implementadores operativos	<i>Cargos</i>	<i>Cantidad de informantes clave</i>			Total
	Directora General de Desarrollo Social	1			1
	Subdirector de Asistencia Social	1			1
	Secretario Técnico del Programa de Apoyo Alimentario	1			1
	Coordinador de Elaboración de Proyectos	1			1
	Enlace con grupo vulnerable (2018)	1			1
	Auxiliar administrativo de la Subdirección de Desarrollo Social.	1			1

Total, de entrevistas:	18
-------------------------------	-----------

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador

2.5 Agenda de trabajo de campo

La agenda de trabajo de campo se planteó con el objetivo de llevar a cabo la totalidad de las entrevistas propuestas dentro de una semana. Para ello, se dividió inicialmente en un primer día con los implementadores operativos del programa y un segundo y tercer día con las personas beneficiarias.

Se sugirió iniciar con las entrevistas a profundidad con implementadores del programa con la finalidad de obtener una perspectiva general e integral del mismo y de los procesos que lo componen. Posteriormente, durante los siguientes días de recolección de información, se entrevistó, con instrumentos de guías semiestructuradas, a personas beneficiarias del programa con perfiles diversos con el objetivo de obtener más información sobre los procesos, la percepción de dicha población y su involucramiento en los procesos que componen al programa evaluado.

Con base en lo acordado con el municipio se determinó que éste brindaría apoyo para la realización de las entrevistas en los siguientes aspectos:

1. En el reclutamiento de los informantes clave (siguiendo los lineamientos de la muestra analítica).
2. La concertación de entrevistas a lo largo de una semana, con la intención de contar con tiempo suficiente para su posterior procesamiento y análisis.
3. Dos espacios físicos (auditorio, aula, oficina, etc.) en los que no haya ruido para llevar a cabo y grabar las entrevistas a profundidad y semiestructuradas. Se solicitaron dos espacios separados debido a que se realizaron entrevistas simultáneas.

Tabla 5. Propuesta del levantamiento de información.

Evaluación de procesos del Programa de Apoyo Alimentario 2018			
Fechas y horarios sugeridos para el levantamiento de información			
		Fecha	Tipo de entrevista
Implementadores operativos	Directora General de Desarrollo Social	Lunes, 10 de junio	A profundidad
	Subdirector de Desarrollo Social	Lunes, 10 de junio	A profundidad
	Secretario Técnico del Programa de Apoyo al Empleo	Lunes, 10 de junio	A profundidad
	Vocal/observador	Lunes, 10 de junio	A profundidad
	Enlace (2018)	Lunes, 10 de junio	A profundidad
Beneficiarios	Madre soltera/zona tradicional	Lunes, 10 de junio	Semiestructurada
	Padre soltero/zona popular alta	Martes, 11 de junio	Semiestructurada
	Madre soltera/ zona popular baja	Martes, 11 de junio	Semiestructurada
	Hombre, adulto mayor/ zona tradicional	Martes, 11 de junio	Semiestructurada
	Mujer, adulto mayor/ zona popular alta	Martes, 11 de junio	Semiestructurada
	Hombre, adulto mayor/ zona popular baja	Martes, 11 de junio	Semiestructurada
	Mujer con discapacidad/ zona tradicional	Martes, 11 de junio	Semiestructurada
	Hombre con capacidades diferentes/zona popular alta	Viernes, 14 de junio	Semiestructurada
	Mujer con capacidades diferentes/zona popular baja	Viernes, 14 de junio	Semiestructurada
	Mujer familia tradicional/ zona tradicional	Viernes, 14 de junio	Semiestructurada
	Hombre familia tradicional/ zona popular alta	Viernes, 14 de junio	Semiestructurada

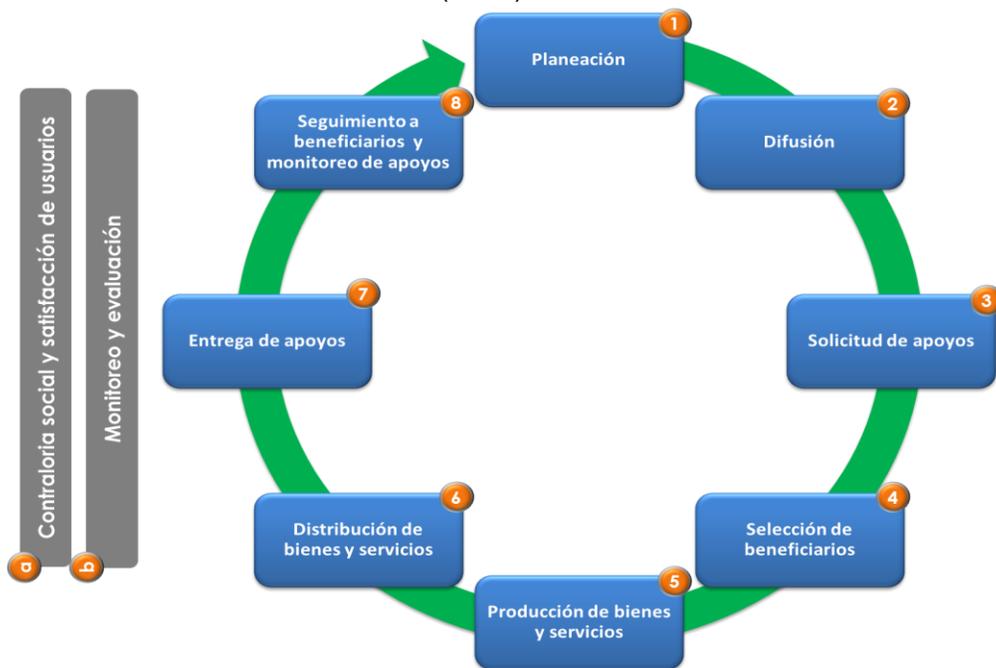
	Mujer familia tradicional/ zona popular baja	Viernes, 14 de junio	Semiestructurada
--	---	----------------------	------------------

Fuente: Elaboración del equipo evaluador.

3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA 02020201 DESARROLLO COMUNITARIO, EJECUTADO MEDIANTE EL PROGRAMA DE “APOYO ALIMENTARIO JUNTOS POR HUIXQUILUCAN”

La descripción y análisis de los procesos identificados del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario serán identificados con la intervención que el municipio realizó en el “Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan”, que es donde fueron normado en el ejercicio fiscal 2018; los procesos se presentan de acuerdo con la equivalencia del “Modelo General de Procesos” que define el CONEVAL y fueron retomados por el municipio en sus TdR, lo cual permitirá evidenciar los procesos y subprocesos, en su caso, fortalecidos del programa evaluado.

Figura 1. Modelo General de Procesos (MGP)



Fuente: CONEVAL

Con base en el Modelo General de Procesos planteado por el CONEVAL, se desarrolló una equivalencia de procesos, que se plantea a continuación, con la finalidad de dar claridad sobre los procesos que conforman el Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario ejercido con el Programa de Apoyo Alimentario en el ejercicio fiscal 2018 y su relación con aquéllos que el CONEVAL considera base para la gestión e implementación de un programa social.

Tabla 6. Descripción y equivalencia de procesos.

Modelo General de Procesos (MGP)	Número de secuencia	Procesos del Programa de Apoyo Alimentario
I. Planeación (planeación estratégica, programación y presupuesto)	1	Creación del Diagnóstico Municipal
Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa	2	Planeación Financiera
	3	Actualización y aprobación de las ROP
II. Difusión del programa	4	Difusión y convocatoria del programa
III. Conjunto de Solicitud de apoyos	5	Recepción de documentos
IV. Selección de beneficiarios	6	Revisión de la documentación y selección
V. Producción de bienes o servicios	7	Licitación para conseguir proveedor

Modelo General de Procesos (MGP)	Número de secuencia	Procesos del Programa de Apoyo Alimentario
Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.		
VI. Distribución de apoyos Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).	8	Distribución de las despensas
VII. Entrega de apoyos Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.	9	Notificación de resultados de la convocatoria
	10	Entrega de despensas
VIII. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado.	11	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos
IX. Contraloría social y satisfacción del usuario Proceso mediante el cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa	12	Contraloría social y satisfacción del usuario
X. Evaluación y monitoreo Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.	13	Evaluación y monitoreo

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

3.1. PLANEACIÓN

De acuerdo con el Modelo General de Procesos, el primer proceso que debe seguir el programa es la planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación). La finalidad de este proceso es garantizar que el programa cuente con claridad respecto a los siguientes componentes:

“misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa”.

La planeación es el proceso en el que se determinan o definen el problema o necesidad a atender; el árbol de problemas y objetivos; la población o área de enfoque potencial y objetivo; los objetivos, indicadores y metas de la MIR, la estrategia de cobertura, el plan estratégico, (que se pueden considerar en el diagnóstico del programa) entre otros puntos; así como los recursos financieros y humanos necesarios que requiere el Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario atendido con el Programa de Apoyo Alimentario para lograr sus objetivos. En el proceso de planeación se determinan las directrices en el diseño e implementación del programa; los subprocesos que lo integran son los siguientes: planeación estratégica, programación y presupuesto, actualización de la MIR, actualización de normativa, e integración del Programa Anual de Trabajo.

El proceso de Planeación del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario ejecutado con el Programa de Apoyo Alimentario en el ejercicio fiscal 2018 se compone de tres subprocesos:

- El primero consta de la creación de un Diagnóstico Municipal;
- El segundo subproceso es referente a la Planeación Financiera;
- El tercer subproceso es la actualización y aprobación de las Reglas de Operación del programa.

3.1.1. SUBPROCESO: CREACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO MUNICIPAL

Tabla 7. Subproceso: Creación de un Diagnóstico Municipal.

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
CONEVAL	Medición municipal de la pobreza	Análisis de la información de la medición de la pobreza para el municipio de Huixquilucan	Diagnóstico Municipal	
Dirección General de Desarrollo Social	Información sobre las zonas del municipio con carencias sociales	Se lleva a cabo un diagnóstico de las características de la población del municipio para conocer los casos susceptibles a incorporarse al Programa de Apoyo Alimentario	Diagnóstico jurídico, social, económico o físico. Información de contacto de casos susceptibles a incorporarse al programa	Dirección General de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

De este proceso se encarga la Dirección General de Desarrollo Social por conducto de la Subdirección de Asistencia Social, se lleva a cabo durante los últimos meses del año con la finalidad de tener insumos –tanto financieros como de los potenciales beneficiarios– para que el programa comience a operar a inicios del siguiente año adecuadamente.

En las reglas de operación del programa se hace mención que para la selección que indica, debe existir un “diagnóstico jurídico, social, económico o físico en la que se puede encontrar a familias [...]” que sean susceptibles a incorporarse al programa; es decir, potenciales beneficiarios, de quienes se recaba información de contacto.

Si bien parece hacerse referencia a un diagnóstico del programa, no existe conexión explícita al Diagnóstico Municipal que tiene el municipio con el ordenado en las

reglas de operación antes citadas; por lo que no hay certeza de que se retome el diagnóstico realizado o si se realizan dos paralelamente.

El diagnóstico al que se hace referencia, lo llevó a cabo el área evaluada (Dirección General de Desarrollo Social) en las diversas localidades del municipio en el año 2017, lo que permitió reafirmar cuatro áreas prioritarias de intervención en Huixquilucan:

- 1) Rezago educativo;
- 2) Problemas en el acceso a la alimentación;
- 3) Carencia respecto a los servicios básicos de la vivienda; y
- 4) Deficiencia en la calidad y en los espacios de la vivienda.

Asimismo, se identificaron, con base en la metodología de medición de la pobreza de CONEVAL, las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) con muy alto, alto, medio y bajo grado de marginación en el municipio, así como las principales necesidades de su población.

En el trabajo de campo coincidió que las ZAP se les dio preferencia para implementar el programa; sin embargo, éste se abrió para toda la población del municipio en condiciones de vulnerabilidad económica que cumpliera con los requisitos.

No se hace explícito en algún documento que las ZAP tengan relación directa con las zonas en que se divide por su organización territorial el municipio Zona Tradicional, Popular y Residencial; sin embargo, es posible que coincidan al ser zonas identificadas como de prioridad para el municipio y por lo tanto en las que se enfoca el programa a pesar de que también se abre a toda la población en condiciones de vulnerabilidad de Huixquilucan.

Asimismo, se retoma lo obtenido en el trabajo de campo, la Directora General de Desarrollo Social y el Coordinador de Proyectos elaboran un documento que identifican como reconducción de metas, el cual es el análisis de los indicadores del PbRM donde se plasman los resultados del programa del año en curso, se establece qué tanto se cumplieron las metas y con base en ellas se realiza la planeación financiera para el siguiente ejercicio.

3.1.2. SUBPROCESO: PLANEACIÓN FINANCIERA

Tabla 8. Subproceso: Planeación financiera

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
Secretaría Técnica Municipal Dirección General de Desarrollo Social Tesorería Municipal	Documento de Reconducción de Metas Presupuesto Basado en Resultados (PBR)	Secretaría Técnica Municipal, la Dirección General de Desarrollo Social y Tesorería municipal para valorar los resultados obtenidos y metas alcanzadas durante el año para determinar nuevas metas y presupuesto para el año entrante	Minuta firmada con resultados de la reunión entre Secretaría Técnica Municipal, DGDS y Tesorería municipal Presupuesto para la ejecución del programa del año entrante con nuevas metas	DGDS

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

Este subproceso inicia con el análisis del documento de Reconducción de Metas mencionado. En este subproceso se involucran diversas áreas, tanto la Dirección General de Desarrollo Social como la Secretaría Técnica Municipal y la Tesorería Municipal. De éstas, la que lidera la planeación financiera es la Secretaría Técnica Municipal, ya que ésta se encarga de valorar los resultados obtenidos y las metas alcanzadas durante el año para así determinar, por un lado, nuevas metas y, por otro lado, el presupuesto para el programa a ejecutar el año siguiente.

Si bien durante el trabajo de campo, los entrevistados encargados del programa mencionaron tener conocimiento de la existencia de indicadores para medir las metas y avances del programa para posteriormente realizar la planeación para años siguientes de Huixquilucan, la cual contempla entre sus ejes la alimentación. Se identificó que no se cuenta con un documento donde se plasme una MIR específica de ambos programas que permita su monitoreo y evaluación de manera homologada y sistemática.

A pesar de no contar con una MIR específica para el Programa de Apoyo Alimentario, la Secretaría Técnica Municipal, acompañada de las demás unidades de la administración pública, analiza si se cumplieron las metas puestas al programa del año en curso y, de ser así, asigna nuevamente los recursos para su ejecución, mismos que deben utilizarse dentro del plazo de los meses de marzo a noviembre del año en cuestión.

Los recursos se destinan en base a un Presupuesto basado en Resultados Municipal (PbRM), documento en el cual se calendariza el porcentaje de metas a las que se busca llegar en el año; el PbRM está estructurado e identifica al Programa Presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario, del cual se desprenden actividades que dan cuerpo al *“Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan”* el que tiene como finalidad otorgar despensas. Asimismo, el PbRM contempla proyectos como construcción de casas, apoyo a la vivienda, obras de electrificación, apoyos básicos para la vivienda, y demás actividades que desempeña el municipio.

Por otro lado, encontramos discordancias entre lo expuesto por los entrevistados durante el trabajo de campo y lo establecido en las reglas de operación, ya que temporalmente, con base en la tabla disponible en las citadas reglas que se presenta más adelante dentro del subproceso de Actualización y Aprobación de las Reglas de Operación, se advirtió que la última entrega de apoyos incluye el mes de diciembre, que corresponde al periodo noviembre-diciembre, mismo que se entrega en la segunda quincena de octubre.

De acuerdo con lo expresado por los entrevistados, los recursos asignados al programa han ido en aumento cada año debido a dos factores principalmente: el aumento en el costo de la canasta básica y el cumplimiento sostenido de las metas. Tras el análisis que realiza la Secretaría Técnica Municipal acompañada de la Dirección General de Desarrollo Social y la Tesorería Municipal se genera un documento tipo minuta con los resultados de dicha reunión aprobada y firmada por los involucrados.

3.1.3. SUBPROCESO: ACTUALIZACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN (ROP) DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO

Tabla 9. Subproceso: Actualización y aprobación de las ROP.

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
Dirección General de Desarrollo Social	Diagnóstico	Se integra en un documento la información del presupuesto, particularidades del diagnóstico, fechas y distribución de los apoyos, además de definir a grandes rasgos cómo se lleva a cabo el programa.		Dirección General de Desarrollo Social
Cabildo	Presupuesto definido	Se envía el documento de las ROP al Cabildo. El Cabildo revisa y aprueba las ROP.	Reglas de Operación aprobadas y actualizadas	

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

Una vez realizado el diagnóstico municipal y definido el monto de los recursos que se utilizará para la ejecución del programa el año entrante, se actualizan las reglas de operación del programa integrando la información del presupuesto otorgado y particularidades del diagnóstico, así como las fechas y la distribución de las entregas de los apoyos, lo cual se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 10. Distribución de las entregas dispuesta en las ROP

	Distribución	Número de entrega	Fecha de entrega
1	Marzo - abril	Primera	1. ^a quincena de abril
2	Mayo - junio	Segunda	2. ^a quincena de abril
3	Julio - agosto	Tercera	2. ^a quincena de julio

4	Septiembre - octubre	Cuarta	1. ^a quincena de octubre
5	Noviembre - diciembre	Quinta	2. ^a quincena de octubre

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

Actualizadas las reglas de operación al inicio de año la Dirección General de Desarrollo Social las envía al Cabildo para su revisión y aprobación. Una vez aprobadas, la citada dirección cuanta con certeza de la asignación de recursos para estar en condiciones de ejecutar el programa en su totalidad. Caber señalar que no se identificó dentro del trabajo de campo, ni en algún documento normativo los medios, ni la temporalidad en que se publique el documento normativo del programa.

En resumen, la principal instancia involucrada para garantizar la correcta ejecución de este primer proceso es la Dirección General de Desarrollo Social. En este sentido, la coordinación que mantiene con otras Direcciones al involucrarse en los subprocesos que comprenden el proceso de planeación del programa es la adecuada, en tanto que funge como el vínculo entre dichos subprocesos para complementar la planeación del programa para un nuevo ejercicio.

3.2. DIFUSIÓN

Tabla 11. Proceso de Difusión

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
Dirección General de Desarrollo Social	Reglas de Operación	Se publica la convocatoria en redes sociales, la página web del municipio y por medio de carteles en puntos específicos del municipio.	Convocatoria publicada para conocimiento del potencial público beneficiario	Potenciales beneficiarios
Dirección General de Mensajes e Imagen Institucional		Se contacta a la población potencialmente beneficiaria mediante llamadas telefónicas.		
Enlaces regionales con la población vulnerable		Enlaces regionales con la población vulnerable contactan a los potenciales beneficiarios por medio de llamadas, mensajes SMS o aplicaciones web de chat.		

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

De acuerdo con el Modelo General de Procesos del CONEVAL, el proceso de Difusión es un “proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado”. En el marco de la presente evaluación, el proceso de difusión del Programa de Apoyo Alimentario 2018, comprende la publicación de una convocatoria, con la finalidad de informar a la población en general, acerca del programa y para que se inscriban al mismo los potenciales beneficiarios.

Las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario Juntos por Huixquilucan, que es el documento normativo que lo regula, no señalan explícitamente, ni exponen el proceso que se lleva a cabo para la difusión del programa. Sin embargo, durante el trabajo de campo se identificó que de este proceso se encarga también la Dirección General de Desarrollo Social, apoyada por la Dirección General de Mensajes e Imagen.

El proceso inicia una vez que ya se actualizaron las reglas de operación, y que se nutre de información expuesta en ellas, como los requisitos que se solicitarán para formar parte del programa y las fechas y número de entregas. De esta manera, a inicio de año la Dirección General de Desarrollo Social, comienza con la difusión de la convocatoria, la cual se realiza primordialmente de tres maneras; por medio de redes sociales y en la página oficial del municipio www.huixquilucan.gob.mx; el contacto directo con la población potencialmente beneficiaria mediante llamadas telefónicas o mensajes vía SMS o, aplicaciones web de chat y por último por medio de carteles.

La información que se difunde en la convocatoria es la siguiente:

- Información sobre el programa.
- Requisitos para solicitar los apoyos.
- Fechas, horarios y lugares de recepción de documentación.
- Números telefónicos de contacto (de la Dirección General de Desarrollo Social).

Inicialmente, la Dirección General de Desarrollo Social genera esta información y realiza las estrategias de difusión antes citadas de manera paralela. Por un lado, la envía mediante oficio a la Dirección General de Mensajes e Imagen para que ésta se encargue de publicarlas y difundirla en la página oficial del municipio y en sus redes sociales como son Facebook y Twitter, principalmente. Si bien una debilidad que podría tener este proceso sería utilizar estos medios con un público objetivo, que incluya personas en condiciones de vulnerabilidad económica, que no tienen acceso a este tipo de servicios o plataformas digitales, no se considera tal, ya que la difusión de la convocatoria del programa incorpora otros medios más cercanos a este público.

Por otro lado, en atención a la base de datos de los beneficiarios del programa, la Dirección General de Desarrollo Social por conducto de su personal, es la

responsable de difundir la convocatoria vía telefónica; los servidores públicos se involucran en esta parte del proceso, realizan alrededor de cien llamadas aproximadamente. De acuerdo con lo obtenido en el trabajo de campo, sobre todo esta vía de contacto se prioriza a gente adulta mayor, ya que se da por supuesto que es más complicado que estas personas accedan a internet o vean los carteles que se pegaron en puntos estratégicos del área. Los carteles se pegan por el personal de la Dirección General de Desarrollo Social en todas las comunidades del municipio, principalmente en las identificadas como Zona Tradicional, Zona Popular Baja y Zona Popular Alta, en puntos estratégicos, como una delegación o centro social, donde los habitantes del municipio se enteran del programa.

No obstante, el proceso de difusión expuesto, la mayoría de los beneficiarios entrevistados mencionaron enterarse del programa principalmente por dos medios, uno que podemos considerar formal y otro informal. El primero involucra a un actor más, los enlaces son personas que tienen un vínculo con la Dirección General de Desarrollo Social y las comunidades; así como la comunicación entre los mismos habitantes. La figura de Enlace es la que los beneficiarios o potenciales beneficiarios reconocen más y es con quien se acercan principalmente para conocer la convocatoria y resolver sus dudas. En ocasiones esta persona (Enlace) crea grupos de mensajes en la aplicación WhatsApp con las personas de la zona en donde viven, para difundir por esa vía la convocatoria. Asimismo, ocasionalmente las casas de estas personas son puntos donde también se pegan carteles con la información del programa.

El proceso de difusión del programa mediante las actividades antes descritas tiene una duración aproximada de veinte días. Depende del número de beneficiarios, ya que se cuenta *a priori* con un número de despensas determinado que corresponde al presupuesto otorgado, mismo que se encuentra establecido en las reglas de operación del programa. Este tiempo se considera adecuado, ya que permite que se lleven a cabo los siguientes procesos, tanto de recepción de documentar como de selección de beneficiarios, con el fin de que la primera entrega de apoyos suceda con base en lo planeado.

Este proceso se considera pertinente y de importancia estratégica, toda vez que la diversidad de formas en que se difunde la convocatoria permite que se pueda llegar a una amplia cobertura de personas potencialmente beneficiarias y establecer contacto directo con ellas. Esto facilita el envío de la documentación para los posibles beneficiarios. Sin embargo, representa una dificultad para sistematizar los

documentos recibidos y generar un padrón con la especificidad que requiere el programa, con datos como características socioeconómicas o los perfiles de la población beneficiaria.

Este proceso depende de que se defina el presupuesto que se asignará al programa y que éste se apruebe por el Cabildo. Por lo tanto, hasta que se determina es que la difusión de la convocatoria comienza. Este proceso podría hacerse más eficiente si se preparara el material de la convocatoria paralelamente a la aprobación de las reglas de operación y que, al conocer el límite presupuestal, sólo se determine el número de beneficiarios que se apoyarán, actividad que puede realizar internamente la Dirección General de Desarrollo Social.

3.3. SOLICITUD DE APOYOS

Tabla 12. Proceso de Solicitud de Apoyos

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
Dirección General de Desarrollo Social	Documentación entregada por potenciales beneficiarios (solicitantes)	documentos de los solicitantes en mesas acondicionados en auditorios municipales, donde atiende personal de la Dirección General de Desarrollo Social para sistematizarlos y anotar sus números de contacto para que, en caso de ser seleccionados, sean notificados	Padrón preliminar de beneficiarios potenciales	Dirección General de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

En el marco de esta evaluación, el proceso de solicitud de apoyos se entiende como el “conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo de registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios”.

Al igual que los procesos anteriores, el liderazgo de éste recae en la Dirección General de Desarrollo Social. No hay documentación normativa disponible que defina en qué consta este proceso. En las reglas de operación del programa únicamente se hace referencia a los requisitos que debe presentar una persona que quiera ser beneficiaria del programa, mismos que se identifican como:

- Copia de identificación oficial vigente.
- Comprobante de domicilio.

- Copia de la Clave Única de Registro de Población (CURP).
- Comprobante de ingresos mensual.
- Cédula de Registro.

Con base en el trabajo de campo realizado se identificó que el proceso de solicitud de apoyos tiene una temporalidad específica y se plasma en las convocatorias, donde se informa a la ciudadanía cuándo y en dónde habrá mesas con personal de la Coordinación de Proyectos de la Dirección General de Desarrollo Social, apoyados por personal de diversas áreas de la misma Dirección, que reciba su documentación para ser tomados en cuenta como posibles beneficiarios del programa. Este proceso requiere de mayor cantidad de personal que los demás debido a que el número de solicitantes usualmente es amplio.

La recepción de documentos, actividad principal de este proceso, se lleva a cabo en auditorios en las fechas definidas previamente en la convocatoria dentro de un horario matutino, aunque éste, dependiendo de la demanda, puede extenderse durante la tarde. Un punto de recepción de documentos es el auditorio comunal de la localidad de San Martín, Huixquilucan, para la Zona Tradicional. El segundo es el auditorio municipal de Constitución de 1917 en la localidad de Constituyentes para la Zona Popular Baja. Además de éstos, existe un tercer punto de recepción de documentos también para comunidades de la Zona Popular Alta, establecido en la localidad de San Cristóbal. En dichos puntos se instalan diversas mesas que corresponden a determinadas comunidades.

El proceso de recepción de documentos en los puntos anteriormente mencionados consta de lo siguiente: acuden desde temprano, los ciudadanos que quieren ser beneficiarios del programa a entregar los documentos que se requieren en la convocatoria. Al respecto, se identificó que los beneficiarios generalmente no entregan los documentos que se consideran requisitos en las reglas de operación del programa, mencionaron que únicamente se les solicita su credencial de elector y un comprobante de domicilio. Incluso en algunos casos donde el enlace regional es el principal vínculo, algunos beneficiarios expresaron que sólo se les pedía su credencial de elector para solicitar el apoyo. Esta situación puede presentar dificultades para sistematizar la documentación y generar un padrón homologado que permita tener control de la misma información sobre todos los beneficiarios y asegurarse de que cumplen con los requisitos.

Una vez que acuden los ciudadanos a entregar su documentación se les brinda una ficha de registro y deben acudir a la mesa que le corresponde de atención en su comunidad. El personal de la Dirección General de Desarrollo Social recibe los documentos y separan por zonas o comunidades las solicitudes, para posteriormente capturar la información y generar un padrón de beneficiarios. Ahí mismo el servidor público que atiende al ciudadano le entrega una Cédula de Registro para Apoyo Alimentario, referida por el personal como “un pequeño estudio socioeconómico”.

Las principales dificultades que se han presentado durante este proceso de recepción de documentos es que los ciudadanos no llevan la documentación correspondiente. Sin embargo, se considera una fortaleza la flexibilidad que tiene el personal de la Dirección General de Desarrollo Social con la ciudadanía. Se detectó durante el trabajo de campo que el personal es sensible con el público objetivo, ya que toma en cuenta que son personas en condiciones de vulnerabilidad económica y que en muchos casos los perfiles son personas adultas mayores o con discapacidad que no cuentan con la documentación completa o adecuada. En los casos en que una persona no lleve la documentación adecuada o necesaria, se les comunica lo que deben llevar o lo que les hace falta y se les da un plazo de tres días más para entregar su documentación en las oficinas de la Dirección General de Desarrollo Social.

Por otro lado, también se llega a recibir documentación en las oficinas de la citada Dirección, dentro del periodo en que está abierta la convocatoria para la recepción de los documentos para solicitar el apoyo, se considera positivo que existan momentos específicos de recepción de documentos y que esta actividad se lleve a cabo cerca de las comunidades a las que se les brinda atención prioritaria, ya que esto reduce las dificultades que puede presentar un potencial beneficiario para trasladarse a las oficinas y entregar sus documentos. Asimismo, el que se lleve a cabo en un lugar y tiempo específicos permite tener mayor control de la documentación que se recibe y por lo tanto sistematizarla adecuadamente.

Por lo anterior, se considera que este proceso es pertinente y de importancia estratégica ya que cuenta y hace uso de infraestructura pública municipal adecuada, además está cercana a la ciudadanía para recibir sus documentos y brinda la información suficiente para generar un padrón con los potenciales beneficiarios, del cual se seleccionarán posteriormente los beneficiarios finales del programa.

Este proceso concluye con la entrega de una ficha por parte de los operadores del programa al solicitante, donde se le especifican su nombre y folio para que posteriormente pueda confirmar si fue seleccionado como beneficiario.

3.4. SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Este proceso refiere a la revisión que se lleva a cabo por los operadores del programa para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente un padrón actualizado y validado, para posteriormente notificarles a los beneficiarios su inclusión al programa. Se identificaron dos subprocesos dentro de este proceso: Conformación del padrón final de beneficiarios y Notificación de selección a beneficiarios

3.4.1. SUBPROCESO: CONFORMACIÓN DEL PADRÓN FINAL DE BENEFICIARIOS

Tabla 12. Subproceso: Conformación del padrón final de beneficiarios

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
Dirección General de Desarrollo Social	Documentos entregados por los solicitantes de ingreso al programa	documentos sean legibles, estén completos y que la información coincida. Posteriormente se verifica, con base en la Cédula de Registro que llenaron anteriormente los solicitantes, cuáles son los ingresos de la familia, cuántas personas viven en el hogar y en qué condiciones	Padrón final de beneficiarios	Dirección General de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

En el marco del programa, para seleccionar a los beneficiarios finales (atendidos) de los apoyos se realiza una revisión de la documentación entregada por los solicitantes en el proceso anterior. Después de que termina el tiempo de recepción de documentos, se destina alrededor de una semana a una semana y media, dependiendo de la demanda y cantidad de solicitudes recibidas, para la selección. Esta revisión la lleva a cabo personal de la Dirección General de Desarrollo Social internamente, en específico se encarga la Coordinación de Proyectos, con seis personas destinadas para ello.

La primera parte de este proceso es la revisión de los documentos proporcionados por las personas que quieren ingresar al programa, (población potencial) y posterior a la recepción de los documentos de todos los participantes; el personal verifica que los datos sean legibles, estén vigentes y la información sea coincidente. Se cerciora con base en la Cédula de Registro que se llena durante la entrega de la información, que contiene datos como cuáles son los ingresos de la familia, cuántas personas viven en el hogar y en qué condiciones. Éste es el primer filtro para aceptarlo o no como beneficiario. Posteriormente, si los documentos están completos, se procede a una segunda parte del proceso: consistente en la información con la cual se crea el padrón de beneficiarios con información de los mismos y que servirá posteriormente para notificarles de su aceptación como tal.

Durante el trabajo de campo se obtuvo información en el sentido de que el personal de la Dirección General de Desarrollo Social ha identificado que existen perfiles específicos que son candidatos más proclives a ser beneficiarios por sus condiciones de vulnerabilidad: algunos de los que mencionaron son adultos mayores y madres solteras.

Esta circunstancia, si bien no se plasma tomando en cuenta absolutamente las mismas condiciones, sí se menciona en el diagnóstico del Programa, toda vez que estos perfiles son de interés para el gobierno municipal. Sin embargo, el padrón de beneficiarios que se genera ulteriormente no segmenta por perfil a los beneficiarios, sino que contiene información de quienes son acreedores a los apoyos, por haber cumplido con los requisitos (la entrega de su documentación adecuada).

El padrón de beneficiarios se actualiza año con año. Debido a que en ocasiones hay gente que no cumplió con los requisitos el ejercicio anterior y esta vez sí, por lo que

se adiciona al padrón. Por otro lado, se identificó que hay gente que ha sido beneficiaria desde el ejercicio fiscal 2016, año en el cual inició el programa en el municipio, y se mantiene vigente en el padrón. Los documentos que se genera del padrón los resguarda la Dirección General de Desarrollo Social en el año de su gestión y posteriormente el archivo del municipio como evidencia de cumplimiento al programa.

3.4.2. SUBPROCESO: NOTIFICACIÓN DE SELECCIÓN A BENEFICIARIOS

Tabla 14. Subproceso: Notificación de selección a beneficiarios.

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
Dirección General de Desarrollo Social	Padrón final de beneficiarios	de Desarrollo Social contacta a los beneficiarios vía telefónica principalmente para notificarles de su inclusión en el programa.	Notificación de selección a beneficiarios del programa	Público beneficiario del programa
Enlace regional con la población vulnerable		El enlace regional contacta con la población vulnerable vía telefónica, personalmente o vía WhatsApp a los beneficiarios seleccionados del programa y les notifica de su inclusión a éste		

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

Una vez que se han definido las personas que serán beneficiarias del programa para el año en curso, se actualiza el padrón, el personal de la Dirección General de Desarrollo Social procede a notificarles a las personas para que posteriormente acudan a recibir su apoyo. La notificación de selección como beneficiario puede ser de dos maneras: por vía telefónica y por medio del enlace regional.

El personal de la citada Dirección busca contactar en primera instancia, vía telefónica a los beneficiarios seleccionados; sin embargo, en muchas ocasiones se

han enfrentado a que los números de teléfono son incorrectos, lo que implica una dificultad para la ejecución del programa. En estos casos, la figura del enlace regional ha sido de gran ayuda, ya que éste tiene mayor contacto con la ciudadanía de las zonas de atención y se encarga de notificarles, ya sea personalmente, por teléfono o incluso vía WhatsApp.

Lo anterior representa un área de oportunidad, ya que, por la naturaleza del programa, (entrega de despensas), es necesario asegurarse de que la notificación al beneficiario de su participación en el programa sea efectiva. Si bien la incorporación de la figura del delegado como enlace con las personas de las comunidades mitiga esta problemática, se podría reducir aún más el riesgo de no lograr contactar a los beneficiarios si se generan procedimientos para corroborar que la información de contacto del ciudadano sea correcta.

Debido a la dificultad en ocasiones tanto de la revisión de la documentación por los grandes volúmenes que implican, así como la dificultad de contactar a los beneficiarios para notificarles de su selección, los tiempos se pueden retrasar y por lo tanto esto es un riesgo para cumplir con los momentos definidos previamente en las ROP. Este proceso concluye una vez que ya se tiene el padrón de beneficiarios y se les notifica a los mismos cuándo deberán acudir y a qué lugar para recibir su apoyo.

3.5. PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Tabla 15. Proceso de Producción de bienes y servicios.

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
General de Desarrollo Social Dirección General de Administración	Información sobre entrega de despensas (fechas y contenido)	La Dirección General de Desarrollo Social realiza una requisición a Dirección General de Administración para la compra de productos de las despensas.	Solicitud de compra de despensas	Dirección General de Administración
Comité de Adquisiciones	Solicitud de compra de despensas	Dirección General de Administración Pública convocatoria para licitación para contratar proveedor del contenido	Proveedor que brinde las despensas	

		de las despensas. El Comité de Adquisiciones determina finalmente quién será el proveedor.		
Proveedor de las despensas	Contrato y solicitud de contenido de las despensas	El proveedor consigue los insumos y los entrega a la Dirección General de Administración quien los recibe y mantiene en almacén municipal.	Despensas completas	

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

Este proceso se refiere, a las “herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa”. En el marco del Programa de Apoyo Alimentario 2018, este proceso se lleva a cabo mediante la asignación de un proveedor tras un proceso de licitación.

El proceso de producción de bienes y servicios inicia en la Dirección General de Desarrollo Social. Una vez que se determinó al público beneficiario final del programa, emite una requisición para solicitar al área de compras de la administración municipal de los productos que contendrán las despensas. El contenido de éstas se determina entre los titulares de la Direcciones Generales de Desarrollo Social y de Administración, con el alcalde municipal, atendiendo a la canasta básica y el presupuesto asignado.

Una vez que la licitación concluyó y el Comité de Adquisiciones determina quién es el proveedor de las despensas.; esta resolución se le notifica al área requirente (Dirección General de Desarrollo Social), en este proceso, después de realizar la requisición, únicamente espera la notificación del cumplimiento del contrato, que son la entrega de las despensas (producto solicitado, que es el mismo al contratado).

Elegido el proveedor, éste realiza las acciones necesarias para cumplir con el contrato, atendiendo a los productos solicitados en las fechas de su entrega; se identificó que para el ejercicio fiscal 2018, las despensas se pidieron en bolsas, lo cual se mejoró para el siguiente año, que se realiza la entrega en cajas de cartón. Las despensas son entregadas en el almacén municipal, quien las recibe y mantiene resguardadas hasta los eventos de su entrega. El proveedor hace entrega de las

despensas contratadas en atención a la solicitud que realiza la Dirección General de Administración atendiendo la petición del área a cargo del programa y proyectado en base al calendario establecido en las reglas de operación.

Con base en lo obtenido en el trabajo de campo, se identificó que este proceso podría ser más eficiente si una vez que se aprueba el presupuesto y se emiten las reglas de operación del programa, se iniciara el proceso de licitación para obtener los productos que conforman las despensas; ya que, al ser licitación, los tiempos de producción y entrega depende principalmente del proveedor y si éste llega a retrasarse, implica también un retraso para toda la ejecución del programa.

3.6. DISTRIBUCIÓN DE LOS APOYOS

Tabla 16. Proceso de Distribución de los apoyos.

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
Dirección General de Administración	Despensas en almacenes municipales	Administración notifica y otorga las despensas a la Dirección General de Desarrollo Social para que sean llevadas a los puntos de entrega.	Despensas en el punto de entrega de apoyos	Dirección General de Desarrollo Social
Dirección General de Desarrollo Social	Camiones y despensas	La Dirección General de Desarrollo Social, generalmente con apoyo de medios de transporte de otras áreas del municipio, lleva las despensas a los puntos de entrega		

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

En el marco del programa, este proceso consta del envío de los apoyos (despensas) al lugar donde serán entregados posteriormente. No existe documento normativo del Programa de Apoyo Alimentario 2018 que estipule el proceso que se lleva a cabo para distribuir los bienes y servicios. No obstante, con base en lo obtenido en el trabajo de campo se identificó este proceso, así como en el anterior, que se coordinan en las Direcciones Generales de Administración y de Desarrollo Social, la primera mantiene en sus almacenes los productos recibidos por parte del proveedor ganador de la licitación y debe ponerlos a disposición cuando lo solicite la citada Dirección General de Desarrollo Social para que ésta se encargue de hacer su entrega a los beneficiario en el día que fueron citados.

Previamente, el personal de la Dirección General de Administración le avisa a la Dirección General de Desarrollo Social que ya están las despensas que envió el proveedor en sus almacenes. Con esta información, el personal a cargo del programa planea las fechas en que se distribuirán los apoyos, así como los lugares donde se llevarán a cabo. La distribución de los apoyos se conecta directamente con la entrega de estos, debido a que es el mismo día que se llevan y entregan las despensas a los beneficiarios. Las fechas en que se distribuyen los apoyos son determinadas entre la titular de la dirección a cargo del programa conjuntamente, con la Coordinación de Proyectos.

Una fortaleza es que para la entrega de las despensas se eligen puntos estratégicos para el desarrollo de los eventos de entrega de apoyos, con la finalidad de que sean de fácil acceso para los beneficiarios, sobre todo para aquellos perfiles que pueden presentar mayores dificultades para trasladarse, como son adultos mayores, personas embarazadas o personas con discapacidad. Incluso, algunos entrevistados mencionaron que ha habido cambios positivos respecto a los lugares de entrega, al ser modificados buscando lugares que faciliten aún más el acceso de los beneficiarios y que se desarrollen adecuadamente los eventos.

Se identificó que la Dirección General de Desarrollo Social no cuenta con los recursos suficientes para trasladar los apoyos de los almacenes hacia las zonas de entrega. Sin embargo, otras dependencias del municipio apoyan con camiones que se solicitan por oficio previamente para cumplir con la distribución. No obstante, un riesgo que se corre en este sentido es que en caso de que otras dependencias no tengan disponibilidad para apoyarles en el proceso de distribución de los apoyos, tendrían que recurrir a utilizar recursos extraordinarios para hacerse cargo de ello.

De lo contrario, sería imposible llevarlas y por lo tanto entregar los apoyos a los beneficiarios.

Respecto a este proceso, en las reglas de operación plantean en retrospectiva que “[Las despensas] fueron trasladadas para su entrega en vehículos asignados por el ayuntamiento, nunca en alguno que contenga información o calcomanías de partidos políticos o promocionales.”

Este proceso es pertinente y de importancia estratégica fundamental, ya que es el paso inmediato anterior a la entrega de los apoyos y, al entregarse el mismo día que se distribuyen en el evento, se debe asegurar su cumplimiento. Es relevante porque, además, al ser despensas e involucrar alimentos, de no entregarse éstos podrían caducar y dejar a beneficiarios sin el apoyo.

3.7. ENTREGA DE APOYOS

Tabla 17. Proceso de Entrega de apoyos.

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
Dirección General de Desarrollo Social	Despensas	acuden al punto de entrega de las despensas. Personal de la Dirección General de Desarrollo Social los atiende en mesas de atención, donde reciben una copia de la credencial de elector del beneficiario y éste firma una nómina. Posteriormente, le entregan una ficha que podrá intercambiar por su despensa.	Entrega de despensas a beneficiarios Nómina con las firmas de los beneficiarios que recibieron una despensa	Público beneficiario Dirección General de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

En las reglas de operación del Programa de Apoyo Alimentario 2018, se define que la entrega del subsidio “se efectuó en instalaciones propias del Ayuntamiento o en lugares públicos municipales designados por la Dirección General de Desarrollo Social”. Asimismo, se menciona que “se cuidó que las despensas NO fueran entregadas a sus beneficiarios en casas particulares de funcionarios públicos, líderes o representantes de colonos, delegados, ni en lugares de índole partidista.”

En relación con lo anterior y desde el proceso pasado (distribución de bienes y servicios), se siguieron las directrices de las reglas de operación al buscar lugares públicos de fácil acceso para los beneficiarios.

Para iniciar el proceso de entrega de apoyos, personal de la por la Dirección General de Desarrollo Social convoca a los enlaces, ya sea vía telefónica o por medio de los

delegados regionales, quienes los contactan personalmente o vía WhatsApp y les informan día, hora y lugar de entrega del apoyo.

Posteriormente, el día de la entrega el personal de toda la Dirección General de Desarrollo Social recibe alrededor de las 9:00 a.m. a los beneficiarios que asisten, se junta según su zona de residencia y se les da una ficha, la cual implica un turno para darle orden a la entrega y respetar a quienes llegan con antelación. El evento inicia a las 10:00 a.m. aproximadamente, en el cual asisten la titular de la Dirección General de Desarrollo Social y el regidor de la zona dónde se entrega las despensas, se da un pequeño discurso. Al terminar el protocolo, las personas beneficiarias deben acudir a una de las mesas que se colocan en el lugar, por orden, como fueron llegando, buscar su comunidad y son atendidos, reciben su ficha, para después recoger su despensa con la entrega. Para ello es necesario que cada beneficiario lleve copia de su credencial de elector para confirmar que es la persona a la que se le debe dar el subsidio.

Cada mesa está compuesta por dos personas y cada una lleva a su vez, un listado con máximo setenta nombres y setenta fichas o boletos que otorga a los beneficiarios, con los cuales recogerá posteriormente su apoyo.

Un documento esencial en este proceso es la nómina, documento que cada beneficiario debe firmar al momento de entregar su credencial de elector a los funcionarios a cargo del programa que atienden las mesas para poder recibir su despensa. Entrevistados durante el trabajo de campo, declararon que esta nómina la solicita la Contraloría Municipal a la Dirección General de Desarrollo Social con la finalidad de comprobar que realmente se entregaron los apoyos conforme a lo dictado en el presupuesto de egresos. Posteriormente, al haber entregado una copia de su credencial de elector y firmado la nómina, el beneficiario recoge su despensa directamente de los camiones que las llevaron al evento, contra entrega de la ficha o boleto que para tal efecto le fue proporcionado en la mesa. Además de lo anterior, la nómina, junto con la credencial de elector, es utilizada como medio de verificación de las entregas, ya que con éstas se comprueba que haya sido el beneficiario quien firmó y recogió su despensa y no otra persona.

Es importante destacar que el personal a cargo del programa, en estos eventos, se ha enfocado en que el proceso de la entrega en sí mismo sea fluido y lo más rápido posible –incluso lo han tomado como meta–, ya que al saber los perfiles de personas que acuden por su apoyo, son conscientes de que es complicado para ellos

permanecer durante largas horas esperando para recibir la despensa. En este sentido, una dificultad es que no se controla desde antes el número de personas que acudirá a la entrega del subsidio, sino que pueden llegar desde cien personas hasta dos mil, por ejemplo, lo que, en palabras de operadores del programa entrevistados complica el proceso porque llega a durar varias horas.

La población beneficiaria entrevistada coincide en que estos eventos son adecuados, ya que el proceso de recepción de la despensa no les parece complicado y les resulta fácil distinguir a la gente del municipio, particularmente de la Dirección General de Desarrollo Social ya que usan ropa distintiva. Asimismo, consideran adecuado que sólo tengan que llevar su credencial de elector como identificación, pues ya se encuentran inscritos en el padrón y esto evita que tengan que conseguir mayor documentación.

Los lugares donde se llevan a cabo los eventos son adecuados, ya que caben y es posible organizar al total de beneficiarios que acudan. Por otro lado, los recursos humanos por parte del área de desarrollo social que apoyan en la revisión de los documentos y en la entrega de las despensas pueden resultar insuficientes en los casos en que la población beneficiaria que acuda sea un grupo extenso, como por ejemplo mil personas. Esto iría en contra de la meta que tiene la misma la Dirección General de Desarrollo Social de reducir los tiempos en las entregas para ser más eficientes.

3.8. SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS Y MONITOREO DE APOYOS

Este proceso se refiere a “acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado”.

Se observó que este procedimiento de seguimiento y monitoreo de apoyos no está identificado en algún documento normativo que regula al programa. Sin embargo, durante el trabajo de campo se observó que este seguimiento se da de manera organizada; es decir, al existir entregas cada bimestre, los beneficiarios acuden y manifiestan, sobre todo, si no han recibido alguna despensa o cuándo recibirán la siguiente.

En este sentido, se considera importante que estos procesos se institucionalicen, de tal manera que la Dirección General de Desarrollo Social, que es la instancia ejecutora pueda llevar un seguimiento puntual de la entrega del subsidio y su aporte al cumplimiento de las metas dispuestas que puedan ser revisadas por una instancia evaluadora.

Asimismo, operadores del programa entrevistados expresaron que existe al interior de la Dirección General de Desarrollo Social la idea de implementar mecanismos de seguimiento, como llamadas o contacto vía WhatsApp, aunque están conscientes de que no todos los beneficiarios tienen acceso a esta herramienta. Por lo tanto, se considera como un área de oportunidad desarrollar e institucionalizar mecanismos de seguimiento tanto a beneficiarios como al beneficio otorgado con el fin de mejorar tanto la gestión como la ejecución del programa.

3.9. CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE USUARIOS

Tabla 18. Proceso de Contraloría social y satisfacción de usuarios

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
Público beneficiario	Experiencias previas e información sobre el programa con la que cuentan los beneficiarios	El público beneficiario extiende sus quejas y sugerencias a la Dirección General de Desarrollo Social ya sea acudiendo a sus oficinas directamente o mediante las redes sociales	Personal de la Dirección General de Desarrollo Social conoce información acerca de la experiencia y satisfacción de los beneficiarios con los apoyos	Dirección General de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

Mediante este proceso es que los beneficiarios pueden realizar quejas o denuncias respecto al programa.

Este proceso, así como el anterior, no está dispuesto en algún documento normativo, ni tampoco lo reconocen los entrevistados. No obstante, consideran que las redes sociales son un buen medio por el cual pueden quejarse o brindar retroalimentación los beneficiarios. Naturalmente se dan estas situaciones, sin embargo, no es un proceso formal institucionalizado mediante el cual se recaben dichas quejas, denuncias o sugerencias del público beneficiario para mejorar el programa o su experiencia en él. Un caso es la gente que acude a la oficina de la Dirección General de Desarrollo Social para poner una queja y otro, aquellas personas que llaman por teléfono o utilizan las redes sociales.

Por otro lado, ocasionalmente, durante los eventos de entrega de apoyos los implementadores reciben comentarios por parte de los beneficiarios. Dado que el programa no cuenta con un mecanismo para este fin, la mayoría de los comentarios son recibidos de forma oral y en el contexto de la entrega. Si los comentarios son coincidentes (como en el caso de la incomodidad de recibir las despensas en bolsas de plástico), éstos pueden estimular cambios, como el paso de bolsa de plástico a caja de cartón, por ejemplo. Como mencionamos anteriormente, no se lleva un

registro formal de estos comentarios, lo que representa un área de oportunidad para establecerlo en las reglas de operación.

El equipo evaluador, quiere agregar a este apartado los hallazgos detectados en el trabajo de campo con los beneficiarios, que si bien, no son una encuesta de satisfacción, podrán arrojar información que sea parte de la mejora del programa.

Sobre el programa, los beneficiarios comparten la percepción de que el programa en sí representa una ayuda en su economía familiar y el apoyo les dura aproximadamente 15 días. Del contenido que integran la despensa, refieren que los productos de mayor utilidad son el arroz, el frijol, el aceite y el azúcar, externaron inconformidad con relación a la soya, la avena o la granola, ya que no son consumidos por la familia y a la gelatina la consideran de baja calidad, por lo cual sugieren que se cambien por atún, sopa de pasta, arroz o aceite.

3.10. MONITOREO Y EVALUACIÓN

Tabla 19. Proceso de Monitoreo y evaluación

Proveedor	Entrada	Proceso	Salida	Usuario
Dirección General de Desarrollo Social Comité Técnico del Programa de Apoyo Alimentario Secretaría Técnica Municipal	Reglas de Operación con funciones del Comité Técnico	programa vigila que se cumplan los fines del mismo y la transparencia en el manejo de recursos y procesos de operación. La Secretaría Técnica Municipal realiza un monitoreo trimestral de las metas definidas en el PBR.	Avance trimestral con acciones que se han realizado y el cumplimiento de metas	Dirección General de Desarrollo Social Secretaría Técnica Municipal

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

El proceso de monitoreo y evaluación es un “proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.”

En las reglas de operación del programa se establece la creación de un “Comité Técnico del Programa de Despensas Municipales”, una de sus funciones es “vigilar todos y cada uno de los fines del programa y la transparencia en el manejo de los recursos y procesos de operación”. Este Comité debe renovarse de manera anual, principalmente en los cargos de vocales y actualmente está conformado por las siguientes personas.

Tabla 20. Nombres y cargos de los integrantes del Comité Técnico del Programa de Apoyo Alimentario

Nombre	Cargo
Julio Eduardo Gómez Galicia	Presidente
Jorge Alberto Aguilar Martínez	Secretario
Eduardo Efraín Benhumea Macedo	Vocal
Yolanda Fabiola García Barrios	Vocal
Margarita Yazmín Jaimes Onofre	Vocal
Juan Carlos González Aguilar	Vocal

Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

Adicionalmente, se detectó que para el seguimiento y cumplimiento de metas del programa se involucran tanto la Secretaría Técnica Municipal, con la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) que está a su cargo, así como la Dirección General de Desarrollo Social. La primera realiza un monitoreo trimestral de las metas dispuestas en la programación del PbRM al inicio de año, para el Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario, que se establecen en las fichas técnicas y soportadas en el presupuesto asignado como en las reglas de operación. La revisión se realiza de forma trimestral con el seguimiento de los indicadores y está a cargo de los operadores del programa, quien entrega a la UIPPE el avance de las acciones que se ha realizado con el cumplimiento de metas y objetivos, al ser la base de la gestión para resultados del programa ahora evaluado.

Finalmente, se identificó que esta evaluación de procesos es la primera que se realiza al Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario; la MIR que enmarca es general y atiende a todas las intervenciones públicas que el municipio asigna dentro de su presupuesto para el ejercicio fiscal, por lo cual no se ven reflejados las intervenciones que busca obtener con el Programa de Apoyo Alimentario y no es posible medir los avances de forma apropiada, pues sus indicadores no presentan las acciones para el cumplimiento de sus objetivos.

3.11 GRADO DE CONSOLIDACIÓN OPERATIVA

Para desarrollar este apartado se consideraron los elementos aportados por los TDR emitidos por el municipio para la Evaluación de Procesos y atendiendo a la metodología con la cual se llevó a cabo la medición del grado de consolidación operativa de los procesos y del programa en general, se muestran en el Anexo IV del presente documento para su mejor interpretación.

Con base en lo anterior y retomando el Anexo IX, se concluyó que el programa tiene un grado de consolidación operativa de 2.08; este puntaje se determinó debido a que las reglas de operación no norman todos los procesos, ya que, si bien define algunas actividades, las mismas no detallan los procesos con los que cuenta, ni cómo deben llevarse a cabo. Un punto favorable es que, en su ejecución los operadores que lo implementan las conocen bien para llevarlas a cabo, aunque éstas no se encuentren documentadas.

Por lo anterior es que el programa, en general, no presenta dificultades para operar. No obstante, algunas decisiones se toman de manera discrecional, lo cual representa un riesgo para su eficiencia y efectividad. Los procesos de monitoreo y de implementación sistemática de mejoras son los que más áreas de oportunidad presentan, ya que no tienen actividades claras ni mecanismos de medición para todos los procesos, que permita posteriormente su evaluación periódica. En relación con documentos normativos, como se mencionó, el programa cuenta con ROP; sin embargo, no se consideran suficientes. La implementación de un manual de procesos podría significar un avance importante para la consolidación de los procesos y su estandarización para evitar decisiones discrecionales que deriven en potenciales obstáculos.

Respecto a la MIR que se utiliza es la dispuesta por la Coordinación Hacendaria del Estado de México para el Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario, sin que esté construida atendiendo el objetivo que busca atender con el Programa de Apoyo Alimentario, lo que implica que los indicadores expuestos en ella no sean los más idóneos, adecuados y precisos para conocer sus resultados en la ejecución.

Los procesos que componen como tal la operación del programa (difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, producción de bienes y servicios, distribución

y entrega) no se encuentran normados. Por el contrario, los operadores los conocen y por lo tanto facilitan su ejecución. Debido a lo anterior es que se han llevado a cabo diversas actividades de la misma manera, aunque la falta de documentos normativos representa un riesgo.

Respecto al seguimiento de beneficiarios, éste se realiza de manera informal por parte de algunos operadores y únicamente en momentos en que existe interacción entre beneficiarios y operadores del programa. Se podrían generar mecanismos para sistematizar este proceso que permitan establecer sus mejoras.

En la medición de satisfacción de usuarios no están normados y ni institucionalizados. Los operadores del programa conocen la satisfacción de los beneficiarios únicamente mediante redes sociales, en las oficinas de la Dirección General de Desarrollo Social o verbalmente en las entregas de despensas. Este proceso se puede formalizar y generar procedimientos y canales mediante los cuales los beneficiarios puedan expresarse y se conozca sus opiniones. Esta información puede ser usada posteriormente para implementar mejoras; aunado a que tampoco se encuentra normado algún sistema para que dichas encuestas sean sumadas en la toma de decisión de mejora del programa.

4. HALLAZGOS Y RESULTADOS

Los hallazgos y resultados respecto a la operación del Programa presupuestario Desarrollo Comunitario ejecutado con el Programa de Apoyo Alimentario en el ejercicio fiscal 2018 se desarrollan considerando las cuatro variables sugeridas por los TdR para la Evaluación de Procesos:

- 1) Detección de principales **problemas en la normatividad**. Es decir, la identificación de “situaciones en las que la normatividad genere complicaciones en la gestión o ineficacia en el cumplimiento de los objetivos del programa”;
- 2) **Cuellos de botella**, entendidos como “aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el Programa para alcanzar sus objetivos”;
- 3) **Áreas de oportunidad**: “son aquellos aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar”; y
- 4) **Buenas prácticas**, las cuales se refieren a “aquellas iniciativas innovadoras, fuera de lo normado para la ejecución de los procesos, que sean replicables, sostenibles en el tiempo y que permitan fortalecer la capacidad de operación del programa”.

Como se muestra a continuación, la valoración del programa se desarrolló detallando estas variables por cada uno de los procesos que componen el programa evaluado.

4.1. PLANEACIÓN

Problemas en la normatividad.

De acuerdo con la revisión documental y la información recogida en el trabajo de campo, se identificó que la normatividad del programa en la que se establecen los objetivos, metas, procedimientos de operación e indicadores de seguimiento del programa, no se encuentran condensados en un documento específico. Éstos se plasman en distintas evidencias como son las reglas de operación, el Plan de Desarrollo Municipal Huixquilucan 2016-2018 y el diagnóstico municipal (mismo que no está focalizado al programa evaluado), lo que ha derivado en que el programa no cuente con una visión y una prospección estratégica de un fin determinado a corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, el programa opera sin una “teoría del cambio²⁷” de la problemática que aborda, que también dificulta su constante monitoreo. No cuenta con una MIR específica que refleje las acciones plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal en la que incluyan las acciones del Programa de Apoyo Alimentario 2018, lo que deriva en que los indicadores estratégicos y de gestión establecidos, así como las prácticas en su seguimiento sean difusas para los propios implementadores del programa.

Asimismo, se identificó que hay una desvinculación entre el Diagnóstico Municipal 2018 con las reglas de operación. El Diagnóstico es general y arroja la situación de pobreza que presenta el municipio, pero no identifica la problemática que busca atender con el Programa presupuestarios 02020201 Desarrollo Comunitario o con el Programa de Apoyo Alimentario; aunado a ello, ambos documentos deben ser mejorados para que presenten con una certeza de lo que se busca atender con la entrega de despensa a las personas vulnerables del municipio que es la intervención de la política pública que se está llevando a cabo; en consecuencia, ambos documentos se entienden como desvinculados.

Cuellos de botella.

En el proceso de planeación, particularmente para la gestión y ejecución del Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario o el Programa de Apoyo Alimentario en el 2018, no se identificó algún cuello de botella. Se observó que presenta una desvinculados del Diagnóstico Municipal 2018, con la planeación financiera y la aprobación de las reglas de operación 2018, esto no implicó un riesgo para el desarrollo del programa.

Áreas de oportunidad.

El programa se puede fortalecer si se modifica la MIR del Programa presupuestarios 02020201 Desarrollo Comunitario, al establecer indicadores y metas que identifiquen los objetivos del Programa de Apoyo Alimentario, que faciliten la

²⁷ La Teoría del Cambio es un enfoque metodológico impulsado por Naciones Unidas útil para el diseño y evaluación de políticas públicas. Sirve principalmente para construir visión de futuro y trazar estrategias a medio plazo. Es recomendable como herramienta que complementa otras metodologías aplicadas al diseño de proyectos, programas e intervenciones de políticas públicas.

inclusión de mejoras al programa, además permita conocer si se están obteniendo los efectos deseados.

Se propone que todos los documentos que normen y apoyen la implementación del programa se homologuen en relación con sus objetivos y su relación con el Plan de Desarrollo Municipal, principalmente sus referencias sobre cuál es el diagnóstico que da sustento a la intervención general y anual del programa.

Buenas prácticas.

El proceso es ejecutado en lo general de forma adecuado, aunque su ejecución no se encuentre normada, no se detectaron prácticas destacables para este proceso.

4.2. DIFUSIÓN

Problemas en la normatividad.

No se identificó un documento normativo en el que se exponga el proceso de difusión del programa. Sin embargo, hasta el momento esta situación no ha sido un obstáculo para su operatividad, ya que gran parte de quienes lo ejecutan conocen por experiencia propia los procedimientos que más les han servido para difundir del programa. No obstante, al no ser un proceso documentado, se corre el riesgo de que, con un cambio de gobierno municipal u otras situaciones externas, esta información se pierda y dificulte la continuidad del programa en siguientes administraciones.

Cuellos de botella.

Respecto a los tres medios de difusión del programa (internet —redes sociales y página web—, carteles y contacto directo) se identificó que el contacto directo ha presentado cuellos de botella derivado de la desactualización de los números telefónicos de los potenciales beneficiarios.

Áreas de oportunidad

El hecho de que los potenciales beneficiarios no lleven la documentación completa al momento de solicitar el subsidio, indica que los medios de difusión de la convocatoria y su mensaje no son completamente eficaces, por lo que este proceso debe fortalecerse.

Buenas prácticas.

La difusión del programa a través de los enlaces regionales con la población beneficiaria ha sido una práctica eficaz. El hecho de que estos actores residen y convivan con los habitantes de las zonas de interés para el programa, ha permitido que funjan como puentes de comunicación entre la información emitida por el municipio y la población potencialmente beneficiaria y la beneficiaria.

4.3. SOLICITUD DE APOYOS

Problemas en la normatividad.

No hay un documento que norme el proceso de solicitud de apoyo. Hasta el momento esta situación no ha sido un obstáculo para su operatividad, ya que toda la logística que conlleva la conocen los servidores públicos que la ejecutan. Sin embargo, al no ser una práctica documentada, se corre el riesgo de que, como se mencionó en el proceso anterior, la continuidad del programa se vea truncada.

Cuellos de botella.

La recepción de documentos incompletos puede representar un cuello de botella en este proceso, debido a que, al momento de capturar la información, no se logra obtener un padrón homologado.

Áreas de oportunidad.

Es importante que se homologue el proceso de recepción de documentos por parte de los implementadores del programa para generar un padrón con la información necesaria completa y que no se convierta en un posterior cuello de botella no contar con datos correctos de contacto de los beneficiarios. En este sentido, se considera necesario documentar los procedimientos que conformen el proceso para detallar y homologar la forma en que debe ejecutarse y así asegurarse de contar con información confiable.

Buenas prácticas.

La consideración de abrir puntos en distintas zonas del municipio para recibir la documentación es una práctica que debe mantenerse, ya que, de acuerdo con los beneficiarios entrevistados, esto evita el traslado a la cabecera municipal, el cual en muchos casos resulta costoso, considerando que es una población en condiciones de vulnerabilidad económica.

Otra práctica que consideramos importante mencionar, es la flexibilidad para recibir documentación de algunos beneficiarios que no pudieron presentarla completa en primera instancia. Los servidores públicos son sensibles a las condiciones económicas de la población vulnerable o en los casos de adultos mayores o discapacitados. Se hace mención de los documentos que les hicieron falta y se les da un plazo de tres días más para entregarlos completos en las oficinas de la Dirección General de Desarrollo Social.

4.4. SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Problemas en la normatividad.

En este proceso tampoco se identificó un documento normativo que detalle el funcionamiento del proceso. En las reglas de operación únicamente se especifica el público objetivo del programa, que es la población vulnerable, entre las que destacan madres y padres solteros, personas de la tercera edad y discapacitados; sin embargo, estos perfiles no se ven reflejados en el padrón de beneficiarios, ya que éste no los segmenta por perfil, sino que simplemente contiene a quienes entregaron su documentación y por lo tanto se han hecho acreedores al beneficio por haber cumplido con la entrega de documentos.

Cuellos de botella.

Para este proceso se identificaron dos cuellos de botella. El primero refiere al poco personal destinado para realizar la revisión y captura de la documentación, ya que generalmente se enfrentan a grandes volúmenes de documentos. A pesar de que para el 2018 no se reportaron retrasos en la ejecución del programa por esta situación, sí implicó una sobrecarga de trabajo para el personal de la Dirección General de Desarrollo Social. Se considera que este es un punto prioritario que atender, debido a que representa un área de riesgo que podría derivar en que este proceso retrase tiempos de ejecución establecidos en las reglas de operación y para las metas del programa.

El segundo cuello de botella detectado, al igual que en el proceso de difusión, se refiere a la comunicación vía telefónica para notificar a los seleccionados su aceptación e inclusión al programa. Esto se debe a que los números de teléfono

proporcionados en algunos casos son incorrectos, situación que puede ser por una mala captura o por su desactualización.

Algunos de los implementadores del programa entrevistados señalaron que esto representa un reto importante para el municipio, ya que gran parte del equipo de la Dirección General de Desarrollo Social invierte tiempo en esta actividad.

Áreas de oportunidad.

La incorporación de mayor número de personal en el proceso de selección de beneficiarios para recibir los documentos permitiría menor sobrecarga de trabajo y, a su vez, la captura más cuidadosa de los datos proporcionados por los ciudadanos. Aunado a ello, se podría establecer como requisito a los beneficiarios la actualización de sus datos telefónicos en alguna de las cinco entregas de despensas.

Buenas prácticas.

La figura del enlace con la población beneficiaria ha sido de gran ayuda para la ejecución de este proceso, ya que éste tiene mayor contacto con la ciudadanía identificada como vulnerables (adulto mayor, y discapacitados) que no tienen acceso al internet o redes sociales dentro de las zonas de atención y se encarga de notificarles cualquier aviso importante, ya sea personalmente, por teléfono o incluso vía WhatsApp.

4.5. PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Problemas en la normatividad.

Este proceso no se encuentra documentado hasta ahora en algún manual. Sin embargo, esta situación no ha representado un obstáculo para su operatividad, ya que toda la logística que conlleva la conocen los servidores públicos que la ejecutan; al no ser una práctica documentada, se corre el riesgo de que no se le dé continuidad al programa como se ha llevado a cabo; además, que las actividades que se llevan a cabo dentro de este proceso puedan cambiar y no satisfacer las necesidades de los beneficiarios.

Cuellos de botella.

No se identificaron cuellos de botella para este proceso en la ejecución del programa en el año 2018.

Áreas de oportunidad.

Se considera que este proceso podría llevarse a cabo de manera más eficiente si, una vez aprobado el presupuesto y las reglas de operación del programa, se inicia el proceso de licitación para obtener los productos que conforman las despensas, ya que, al ser licitación, los tiempos de producción y entrega dependen principalmente del proveedor y si éste llega a retrasarse, implicaría también un retraso en la ejecución del programa en general y en particular en su entrega.

Buenas prácticas.

Es importante mantener el hecho de que los titulares de la Dirección General de Desarrollo Social, de la Dirección General de Administración y el Presidente Municipal, sean los encargados de considerar el contenido prioritario de las despensas, atendiendo al catálogo de la canasta básica, considerando que esto, debe tomar en cuenta el presupuesto otorgado para cada despensa.

4.6. DISTRIBUCIÓN DE APOYOS

Problemas en la normatividad.

Al igual que para los procesos anteriores, no se identificó dónde se documenta este proceso.

Cuellos de botella.

No se identificaron cuellos de botella para este proceso.

Áreas de oportunidad.

Hasta el momento el proceso ha sido llevado a cabo correctamente. Sin embargo, de acuerdo con lo obtenido en el trabajo de campo, personal de la Dirección General de Desarrollo Social tiene que solicitar a otras dependencias camiones para distribuir las despensas a los lugares donde serán entregadas. En este sentido, se considera que para hacerlo más eficiente y eficaz, se podría asignar transporte específico para llevar las despensas al lugar de su entrega, que no dependan de otras áreas para ello o bien, calendarizar explícitamente el uso del transporte de diversas áreas asignado específicamente a la distribución de las despensas del programa.

Buenas prácticas.

En este proceso se considera como buena práctica la comunicación que se mantiene desde la Dirección General de Desarrollo Social con los proveedores y la Dirección General de Administración para tener acceso a la bodega municipal, donde se encuentran las despensas, para llevarlas en los momentos establecidos de entrega.

4.7. ENTREGA DE APOYOS

Problemas de normatividad.

Respecto a este proceso no se identificó ningún problema con lo estipulado en las reglas de operación: “se efectuó en instalaciones propias del Ayuntamiento o en lugares públicos municipales designados por la DGDS [...] se cuidó que las despensas NO fueran entregadas a sus beneficiarios en casas particulares de funcionarios públicos, líderes o representantes de colonos, delegados, ni en lugares de índole partidista.” Sin embargo, se interpreta que, al estar redactadas en pretérito, se entiende que las reglas de operación podrían haberse escrito una vez que el programa ya estaba en ejecución, lo cual sería un obstáculo, pues no estaban desde el inicio de la operación, por lo que tampoco sería un documento que norme la implementación del programa.

Cuellos de botella.

Para la ejecución del programa en 2018 no se identificó algún cuello de botella que entorpeciera este proceso.

Áreas de oportunidad.

Para este proceso se identificó como área de oportunidad aumentar los recursos humanos por parte de la Dirección General de Desarrollo Social que apoyan en la revisión de los documentos y en la entrega de las despensas en los puntos con mayor concurrencia, debido a que en algunos lugares resultó insuficiente, lo cual vuelve el proceso más tardado. Lo anterior resulta importante, ya que gran parte de la población beneficiaria son personas vulnerables (adultos mayores, personas con discapacidad, etc.) y mantenerlos esperando por mucho tiempo en un punto puede ser incluso perjudicial para su salud. Al igual implementar un mecanismo de control a efecto de dar preferencia en las entregas a las personas vulnerables lo haría más eficiente.

Buenas prácticas.

Se sugiere que durante este proceso se continúe con la política de mantener y buscar puntos de entrega de “fácil acceso” para la población beneficiaria, lo cual es

benéfico, principalmente, para aquellos perfiles que pueden presentar mayores dificultades para trasladarse, como son adultos mayores, personas embarazadas o personas con discapacidad. En relación con esto, algunos entrevistados mencionaron que ha habido modificaciones positivas respecto a los lugares de entrega, ya que han cambiado a lugares con mayor facilidad de acceso para los beneficiarios y donde se puedan llevar a cabo adecuadamente los eventos de entrega.

4.8. SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS Y MONITOREO DE APOYOS

Problemas de normatividad.

No se identificó algún documento normativo que especifique procesos de seguimiento y monitoreo de apoyos.

Cuellos de botella.

No se identificó algún cuello de botella en la ejecución de este proceso.

Áreas de oportunidad.

Se considera área de oportunidad institucionalizar procesos de seguimiento a beneficiarios con el objetivo de conocer si el programa está funcionando y teniendo los resultados esperados. Si bien en las entrevistas realizadas, se mencionó que se llevan a cabo llamadas telefónicas esporádicas a beneficiarios, no se tiene un procedimiento específico para dar seguimiento posterior a la entrega. Por lo tanto, se sugiere documentar en primer lugar el proceso y, con ello, formalizar e institucionalizar prácticas de seguimiento para conocer la experiencia de los beneficiarios del programa.

Buenas prácticas.

El seguimiento y monitoreo se lleva a cabo como una práctica normal del programa, aunque no se encuentre normada y documentada. Los implementadores son conscientes y se muestran sensibles respecto a dar seguimiento sobre las cinco entregas de despensa, en tiempo y forma, a todos los beneficiarios.

4.9. CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE USUARIOS

Problemas de normatividad.

No se identificó algún documento normativo que especifique mecanismos que permitan dar cuenta de la satisfacción de los usuarios respecto al programa evaluado.

Cuellos de botella.

No se detectaron cuellos de botella en la ejecución de este proceso, dado que no se identificaron procedimientos o actividades impulsadas por el organismo ejecutor que se lleven a cabo al respecto.

Áreas de oportunidad.

Normar la apertura e implementación de un canal de comunicación específico para que los beneficiarios puedan dar su opinión y sugerencias sobre el programa. Aunado a ello, se recomienda establecer un responsable para sistematizar y analizar la información derivada de este canal de comunicación.

Buenas prácticas.

No se identificaron buenas prácticas en este proceso, debido a que no se ejecuta.

4.10. MONITOREO Y EVALUACIÓN.

Problemas de normatividad.

Aunque se cuenta con metas anuales y trimestrales establecidas para monitorear la ejecución del programa, éstas refieren a procesos de corto plazo y no están pensadas a largo plazo, lo cual no da elementos para señalar cómo este programa incide en la disminución de la problemática, y sólo se muestra como un paliativo de ella.

Cuellos de botella.

No se identificaron cuellos de botella en este proceso.

Áreas de oportunidad.

Ante la ausencia de una estrategia de intervención a largo plazo, se sugiere modificar la MIR que sume actividades del Programa de Apoyo Alimentario, que dé cuenta de una estrategia que incida sus objetivos.

Buenas prácticas.

La creación del Comité Técnico en la que se incluyen vocales como observadores de los procesos es una práctica que se debe mantener para garantizar la transparencia de los procesos.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

5.1.1. Planeación

El proceso de planeación del Programa de Apoyo Alimentario 2018 se compone de tres subprocesos:

- a) Creación de un Diagnóstico Municipal;
- b) Planeación Financiera; y
- c) Actualización y aprobación de las reglas de operación del programa.

La Dirección General de Desarrollo Social realizó para el ejercicio fiscal 2018 un Diagnóstico Municipal, en este documento abordó información sobre la medición de la pobreza con datos oficiales del CONEVAL y reafirmó cuatro áreas prioritarias de intervención en Huixquilucan: 1) rezago educativo; 2) problemas en el acceso a la alimentación; 3) carencia respecto a los servicios básicos de la vivienda y 4) deficiencia en la calidad y en los espacios de la vivienda.

Este diagnóstico es un documento que sustenta el Programa de Apoyo Alimentario; sin embargo, no retoman los otros subprocesos, aunque sí se menciona la existencia de otros diagnósticos. Aunado a este diagnóstico, en las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, se mencionó que se llevó a cabo, un análisis de un documento denominado “Reconducción de Metas”, en el cual se plasman los resultados del programa del año en curso, se establece qué tanto se cumplieron las

metas y con base en ellas se realiza la planeación financiera para el siguiente ejercicio. Está a cargo de la titular y del Coordinador de Proyectos de la Dirección General de Desarrollo Social.

El segundo subproceso identificado en el *proceso de planeación* se refiere a la planeación financiera. Éste es llevado a cabo en conjunto por la Dirección General de Desarrollo Social, la Secretaría Técnica Municipal y la Tesorería Municipal. La Secretaría Técnica Municipal, se encargó de revisar el cumplimiento de las metas del año 2017, así como de fijar nuevas metas para 2018. Los indicadores derivados de este ejercicio son conocidos por los actores involucrados y son los que norman el programa, sin embargo, no contempla a la MIR establecida en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018.

Una vez definido el monto de los recursos a utilizar en 2018, se actualizaron las reglas de operación del programa, recuperando el proceso operativo de 2017 con la información del presupuesto otorgado, así como las fechas y la distribución de las cinco entregas de despensas.

Al inicio del año 2018, la Dirección General de Desarrollo Social presenta al Cabildo la actualización de las reglas de operación del programa para su aprobación; lo que permitió disponer del presupuesto solicitado para ejecutar el programa en 2018.

5.1.2. Difusión

El proceso de difusión queda a cargo de la Dirección General de Desarrollo Social, apoyada por la Dirección General de Mensajes e Imagen Institucional, el área de Comunicación Social del municipio. El proceso se inició cuando se aprobaron las reglas de operación, ya que con base en ellas se establecieron fechas y número de entregas. La difusión de la convocatoria se realizó de tres maneras: 1) por medio de redes sociales y la página web del municipio; 2) contacto directo con la población potencialmente beneficiaria mediante llamadas telefónicas, mensajes vía SMS o aplicaciones web de chat; y 3) por medio de carteles. La Información difundida fue: requisitos para solicitar los apoyos; fechas, horarios y lugares de recepción de documentación; y números telefónicos de contacto del área a cargo del programa.

Los beneficiarios entrevistados mencionaron enterarse del programa principalmente por dos medios, uno formal y otro informal. El primero involucra a un actor más: un

enlace entre la ejecutora del programa y el público objetivo, el cual, funciona como un vínculo de la Dirección General de Desarrollo Social con las comunidades y, por otro lado, la comunicación entre los mismos habitantes.

5.1.3. Solicitud de Apoyos

El proceso de solicitud de apoyos quedó a cargo de la Dirección General de Desarrollo Social. No hay documentación normativa disponible que defina en qué consta este proceso. En las reglas de operación del programa sólo se indica que los requisitos son: copia de identificación oficial vigente, comprobante de domicilio, CURP, comprobante de ingresos mensual, cédula de registro.

La recepción de documentos se lleva a cabo en la cabecera municipal y en otras localidades alejadas a él, esto con la finalidad de brindar mayor acceso para la postulación al programa para la población con mayores dificultades para trasladarse dada su situación económica, por condición motriz u otra. A pesar de los lineamientos de la convocatoria, se identificó que los beneficiarios generalmente no entregan la totalidad de documentos solicitados, algunos beneficiarios señalaron que únicamente se les solicita su credencial de elector y, en algunas ocasiones, un comprobante de domicilio.

El personal de la Dirección General de Desarrollo Social separa la documentación por comunidad para posteriormente capturar la información y generar un padrón de beneficiarios. Ahí mismo el personal de la citada dirección atiende al ciudadano le entrega una Cédula de registro para el Programa de Apoyo Alimentario, a la cual se refiere el personal como un pequeño estudio socioeconómico.

5.1.4. Selección de Beneficiarios

El proceso de selección de beneficiarios queda a cargo de la Dirección General de Desarrollo Social y del Comité Técnico. El proceso inicia con la revisión de la documentación entregada por los solicitantes en el proceso anterior. La revisión consta de verificar que los documentos sean legibles, vigentes y que la información que contienen coincida. Se analizan la cédula de registro que llenan durante la entrega de documentos, ya que ahí se plasman los ingresos de la familia y la estructura numérica del hogar. Si los documentos están completos se captura de información con la cual se crea el padrón de beneficiarios.

Una vez que se ha definido qué personas serán las beneficiarias del programa para el año en curso, el personal de la Dirección General de Desarrollo Social procede a notificarles para que posteriormente acudan a recibir sus apoyos. La notificación de selección como beneficiario puede ser de dos maneras: 1) vía telefónica y 2) por medio del enlace con la población beneficiaria.

5.1.5. Producción de bienes y servicios

El proceso de producción de bienes y servicios inicia cuando se determinó al público beneficiario. Los titulares de la Dirección General de Desarrollo Social, de la Dirección General de Administración, así como el Presidente Municipal determinan el contenido de las despensas de acuerdo con el presupuesto otorgado y con los lineamientos de la canasta básica. Una vez que se obtuvo la lista, la Dirección General de Desarrollo Social solicita a la Dirección General de Administración que se abra la licitación para conseguir proveedor. Una vez publicada y efectuada la licitación se determina al proveedor; la resolución se le notifica al área requirente y queda en espera de la notificación de la llegada de los productos. El proveedor da cumplimiento al contrato y entrega las despensas, las cuales la Dirección General de Administración recibe y mantiene en el almacén municipal hasta el momento en que se tengan que distribuir a los beneficiarios. Las entregas se realizan conforme al calendario establecido y a la solicitud de la Dirección General de Desarrollo Social a la Dirección General de Administración y ésta a su vez al proveedor.

5.1.6. Distribución de apoyos

El proceso de distribución de los apoyos del programa lo coordinan las Direcciones Generales de Administración y de Desarrollo Social, la primera mantiene en sus almacenes los productos recibidos por parte del proveedor ganador de la licitación y debe proporcionarlos a la segunda que se encarga de llevarlos a los puntos de entrega a los beneficiarios. La distribución de las despensas se conecta directamente con su entrega debido a que es el mismo día que se efectúa el procedimiento. Las fechas en que se distribuyen son determinadas en base al calendario que se establece entre la directora General de Desarrollo Social y la Dirección General de Mensajes e Imagen Institucional.

5.1.7. Entrega de apoyos

Para el traslado de las despensas, el área operativa del programa pide por oficio el apoyo a otras direcciones del municipio, para que se presten camiones que auxilien en la distribución. La entrega del subsidio se realiza en lugares públicos de fácil acceso para los beneficiarios. El proceso inicia con la invitación del personal de la Dirección General de Desarrollo Social a los beneficiarios vía telefónica y por medio de los enlaces que atienden a los grupos vulnerables.

El día de la entrega de las despensas, todo el personal de la Dirección General de Desarrollo Social participa, reciben a los beneficiarios para el evento, en donde las personas acuden en orden, a firmar la nómina quienes entregan copia de su identificación, se les da una ficha y pasan a recoger el subsidio directamente a los vehículos que las resguardan, contra la entrega de la ficha antes proporcionada.

5.1.8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

El seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos es un proceso que en el programa se realiza sin que se encuentre documentado. El seguimiento lo realizan algunos de los servidores públicos responsable del programa durante la entrega de despensa que se efectúa de forma discreta, bimestral y no obligatorio, para conocer si la entrega se ha realizado en tiempo y en forma, más no para la satisfacción del programa.

5.1.9. Contraloría social y Satisfacción del usuario

Para el proceso de contraloría social y satisfacción de usuarios no se cuenta con normatividad que lo regule; toda vez que las inconformidades y comentarios que tienen los usuarios se realizan de forma verbal el día de su entrega, sin que existan medios de registro, ni personas asignadas para su documentación o la toma de decisiones en la mejora del programa.

5.1.10. Monitoreo y evaluación

Respecto al monitoreo y evaluación, el programa cuenta con un Comité Técnico que se encarga de monitorear el programa durante todos los procesos de ejecución, se realiza anualmente mediante la verificación del cumplimiento de los indicadores de

ejercicios anteriores; sin que este proceso se refleje en los indicadores del programa o estrategia de mejora al programa.

5.2. RECOMENDACIONES

5.2.1. Planeación

- El Programa presupuestario 02020201 Desarrollo Comunitario se identifique en sus metas y acciones al Programa de Apoyo Alimentario, desde un diagnóstico propio para el programa, y en su momento se retome para la elaboración de sus reglas de operación.
- Se tome en cuenta el cumplimiento de indicadores de ejercicios anteriores, para elaborar un diagnóstico específico para el programa.
- Se documenten todos los procesos del programa dentro de un Manual de Procedimientos acorde al programa, en el que consideren cada una de las fases en la operación del programa y las áreas que intervienen.
- Se reestructuren las Reglas de Operación acorde a lo establecido por el CONEVAL y la CONAMER, como se citó en el apartado correspondiente.

5.2.2. Difusión

- Se continué con la vinculación de los enlaces regionales para difundir el programa y la convocatoria para postular al programa.
- Se sume este procedimiento dentro del manual de procedimientos del programa o en un documento rector en el que se normen los procedimientos y/o actividades que componen el proceso.
- Se cuente con una base de datos más eficiente que identifique a los beneficiarios con números telefónicos actualizados en el día que se entrega el subsidio.

5.2.3. Solicitud de apoyos

- Se sume el procedimiento de la solicitud de apoyos en las reglas de operación del programa y en su caso en el manual de procedimientos que se elaboren para el programa.

- Se fortalezca la difusión de la convocatoria para que los interesados lleven la documentación completa a la hora de postularse al programa.
- Se especifiquen de forma clara los documentos que deben proporcionar a los beneficiarios, en las reglas de operación y en la convocatoria para evitar confusión con los beneficiarios.

5.2.4. Selección de beneficiarios

- Mantener la figura del enlace regional como medio de comunicación con la población objetivo, para notificar los resultados de la convocatoria del programa.
- Identificar el proceso de la selección de beneficiarios en las reglas de operación y en el manual de procedimientos del programa.
- Mejorar la sistematización de la información de los beneficiarios en una base de datos que cuente con datos homologados y suficientes que se sumen al diagnóstico, las reglas de operación y la convocatoria que se emitan al programa, que permitan arrojar datos estadísticos de la intervención que se está brindando. (Ejemplo la zona de cobertura, los datos telefónicos, el número de habitantes, si el beneficiario pertenece a un grupo vulnerable, la edad, el género, etc.)

5.2.5. Producción de bienes y servicios

- El contenido de las despensas sea fortalecido no solo en la canasta básica, sino en mejorar la nutrición de los beneficiarios.
- Establecer encuestas de satisfacción para conocer la calidad de los productos entregados o mejorar su contenido.

5.2.6. Distribución de apoyos

- Fortalecer las entregas con una calendarización que sea proporcionada a las otras unidades que participan en el programa, para facilitar los vehículos para el traslado de las despensas.
- Sumar este procedimiento al manual de procedimientos del programa.

5.2.7. Entrega de apoyos

- Se identifique este procedimiento en un manual de procedimientos del programa.
- Se mantenga la política de “fácil acceso” para personas vulnerables y discapacitadas a los puntos para entregar los apoyos alimentarios.

5.2.8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

- Se identifique este procedimiento en un manual de procedimientos del programa.
- Se establezcan encuestas de satisfacción de los beneficiarios.
- Se cuente con un mecanismo de actualización de datos de los beneficiarios.

5.2.9. Contraloría social y satisfacción del usuario

- En las reglas de operación del programa se sume un apartado de la contraloría social y el mecanismo para su intervención.
- Se regule el trámite de quejas de los beneficiarios dentro de las reglas de operación.

5.2.10. Monitoreo y evaluación

- En las reglas de operación del programa se identifique a su MIR, así como los mecanismos de monitoreo y evaluación.
- El Comité Técnico del Programa de Apoyo Alimentario sea identificado dentro de las reglas de operación con sus atribuciones.