

Diagnóstico del Problema Público y la Lógica de Intervención del programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos prioritarios”, 2022. Resumen Ejecutivo

1. Resumen Ejecutivo

Este informe presenta los resultados del diagnóstico del problema y la teoría del cambio que fundamentan al programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos prioritarios” operado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Jalisco y financiado por los recursos del componente de Asistencia Social del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. El programa tiene como objetivo general brindar atención integral y apoyos asistenciales diversos para la inclusión y el envejecimiento activo de las personas adultas mayores y personas de grupos prioritarios, para lo cual distribuye a los Sistemas Municipales del DIF recursos financieros para que éstos, a su vez, adquieran los insumos necesarios para preparar y distribuir raciones alimenticias a su población objetivo, es decir personas adultas mayores y pertenecientes a grupos prioritarios a través de comedores asistenciales. Sus objetivos específicos son los siguientes: a) ofrecer un ambiente propicio para la práctica de la alimentación saludable mediante el servicio de entrega de raciones alimenticias gratuitas, generando actividades que fomenten un entorno de comunalidad, para promover hábitos alimenticios saludables; b) contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación de las personas en condiciones de vulnerabilidad, a través de la entrega de dotaciones alimentarias nutritivas con criterios de calidad nutricia; c) promover la mejora de las condiciones de vida de grupos prioritarios conformados por las personas adultas mayores, madres jefas de familia, madres adolescentes, niñas, niños, las y los jóvenes, personas con discapacidad y población indígena en condiciones de vulnerabilidad, por medio de una alimentación adecuada a través de la entrega de raciones alimenticias; d) fomentar el envejecimiento activo y la generación de vínculos afectivos, que contribuya a una mejor calidad de vida de la población atendida.

La investigación se enfocó en 1) identificar, definir y describir el problema público o necesidad a la que responde la intervención; 2) identificar, describir y cuantificar la población potencial y objetivo de la intervención; 3) elaborar la teoría de cambio o lógica de la intervención y describir las relaciones causales entre los bienes o servicios ofertados y los resultados esperados y 4) generar los indicadores para la medición de los resultados esperados o logros de la intervención. La estrategia metodológica seguida por el equipo de investigación consistió, en primer lugar, en llevar a cabo una revisión de la literatura sobre el problema de la inseguridad alimentaria, el cual es el principal fundamento del programa,

a fin de identificar los conceptos más importantes en la caracterización del problema, los efectos sociales más nocivos de la inseguridad alimentaria, sus principales factores causales y los indicadores más reconocidos a nivel internacional para la medición del fenómeno. En segundo lugar, se realizó una revisión de información estadística en materia de inseguridad alimentaria a escala nacional, estatal y, en la medida de lo posible, municipal, a fin de determinar la magnitud del problema en México y Jalisco, así como su evolución reciente. En tercer lugar, se llevaron a cabo entrevistas con actores estratégicos, entre quienes se incluyó al funcionariado que ejecutan el programa a nivel estatal, personal de los DIF municipales que operan los comedores asistenciales y las actividades de integración comunitaria y a personas del sector académico especialistas en el tema de inseguridad alimentaria. Finalmente, se llevó a cabo un taller participativo que involucró a los mismos actores entrevistados, a fin de elaborar, de manera colectiva, un árbol de problemas de la intervención, así como identificar posibles alternativas de solución.

A partir del trabajo descrito anteriormente, el equipo de investigación concluyó que la mejor manera de formular el problema que fundamenta al programa es la siguiente. La inseguridad alimentaria es un problema público crucial debido a que tiene efectos adversos sobre la calidad de vida de las personas, tales como la malnutrición, la vulnerabilidad a enfermedades, el bajo desempeño escolar y la baja productividad laboral, principalmente porque atenta contra el Derecho a la Alimentación establecido en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las políticas para enfrentar la inseguridad alimentaria deben priorizar a las poblaciones más vulnerables, es decir a quienes enfrentan un mayor riesgo de caer en una situación de pobreza alimentaria, es decir verse incapaces de acceder a una canasta básica alimentaria aun destinando todo su ingreso para tal fin. Los grupos mayormente vulnerables a dicho riesgo son, según los organismos internacionales especializados en el tema, las personas de la tercera edad (particularmente quienes carecen de la protección de la seguridad social), las niñas y niños menores de 5 años, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, la población migrante y las comunidades indígenas, aunque esta priorización puede cambiar según el tiempo, el lugar y las circunstancias. Las políticas contra la inseguridad alimentaria, aunque se justifique que atiendan sus efectos a corto plazo entre los grupos mencionados, deben enfocarse en resolver las causas fundamentales del fenómeno, sobre todo las deficiencias en la disponibilidad de los alimentos, el bajo acceso económico a éstos por parte de las

personas (lo cual se ha exacerbado por el aumento acelerado de los precios) y por el consumo humano inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos.

Sin embargo, el taller participativo reveló que existe una visión dual sobre el verdadero propósito que el programa persigue: por un lado, hay actores que consideran que el problema público que fundamenta al programa es el de la inseguridad alimentaria, sobre todo porque transgrede el derecho a la alimentación de las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, hay un segundo grupo de actores que consideran que el verdadero problema que el programa enfrenta (o debe enfrentar) es el abandono al que muchas personas en situación de vulnerabilidad social son sometidas debido, fundamentalmente, a la desintegración de las redes familiares y comunitarias de apoyo.

Lo anterior implica que existen dos teorías del cambio entre los actores participantes en el programa. Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, la teoría del cambio es que la entrega de raciones alimenticias diarias a las personas beneficiarias, junto con su participación en actividades de integración social, son condiciones que mejorarán el acceso de las personas a la alimentación nutritiva y su integración a la comunidad, ocasionando que la población objetivo sea menos vulnerable a caer en pobreza alimentaria y garantizando, por tanto, su derecho a la alimentación y mejorando su calidad de vida. Desde la perspectiva del abandono de personas socialmente vulnerables, la teoría del cambio supone que las principales condiciones deben ser cuatro: a) acciones para la inclusión laboral de la población objetivo; b) una campaña para combatir el estigma social asociado al abandono; c) un presupuesto público garantizado para la asistencia alimentaria de la población objetivo; c) actividades de integración social y d) alianzas estratégicas con actores no gubernamentales para la diversificación de recursos. Lo anterior daría lugar a la creación de una red comunitaria de apoyo a personas en abandono, apoyos integrales operados por las instituciones de asistencia social, así como recursos adicionales de origen privado y social. Todo ello ocasionaría que las personas en abandono cuenten con una red de apoyo y de asistencia social que les permite integrarse a la comunidad, logrando ejercer sus derechos sociales.

Se analizaron tres alternativas, la primera de las cuales es mantener el programa tal y como ha venido operando. Ésta, sin embargo, no se recomienda debido a que el programa actual no describe plenamente el significado que los actores dan a su labor cotidiana, es decir que

la intervención va más allá de la entrega de raciones alimenticias, pues sus operadores además se involucran en diversas actividades participativas que contribuyen a que las personas se sientan mejor integradas a la comunidad. La segunda alternativa analizada es que el programa se convierta en el principal instrumento para lidiar con la inseguridad alimentaria de la población más vulnerable, lo cual supone mantener el fenómeno de la inseguridad alimentaria como el problema central de política pública que el programa debe resolver, pero ampliando considerablemente sus instrumentos de intervención. Ello, sin embargo, implica establecer mecanismos de coordinación con otras dependencias del poder ejecutivo estatal que, a diferencia del Sistema DIF Jalisco, sí tienen atribuciones en materia de regulación económica y de creación de infraestructura alimentaria, las cuales son necesarias para incidir en el problema de la inseguridad alimentaria desde sus causas estructurales. Se analizó como tercera alternativa que el programa redefina su misión, adoptando el fenómeno del abandono como problema central, lo cual implica que el programa vea al fenómeno de la inseguridad alimentaria no como su problema central, sino únicamente como uno de los efectos socialmente nocivos del abandono social. Bajo esta alternativa, el programa se centraría en atender las causas del abandono social, contribuyendo a desarrollar una red comunitaria para integrar a las personas en condiciones de abandono, operando los recursos públicos para ofrecer servicios asistenciales a su población objetivo y gestionando alianzas estratégicas con actores privados y sociales para diversificar los recursos necesarios para proveer raciones alimentarias como otros servicios asistenciales y de integración comunitaria. Esta alternativa, sin embargo, tiene la desventaja de que no existen indicadores confiables y ampliamente aceptados sobre el fenómeno del abandono de personas socialmente vulnerables, imposibilitando que el programa defina con precisión el tamaño de su población potencial y su población objetivo, lo cual es un obstáculo para su planeación y para la evaluación de sus resultados.

Se propone utilizar como indicador para la medición de la población potencial del programa la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, el cual forma parte de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL. El dato más reciente disponible de dicho indicador para Jalisco es de 2020, el cual estima que 14.8% de la población de Jalisco padecía dicha carencia, lo cual significa que 1 millón 242 mil 400 personas enfrentaban carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Se propone que la medición de la población objetivo del programa sean las personas adultas mayores en situación de inseguridad alimentaria moderada y severa, es decir quienes

enfrentan carencia alimentaria. Según datos del Instituto de Información Estatal y Geográfica de Jalisco (IIEG), 76 mil 487 personas de 65 años y más enfrentaban una situación de inseguridad alimentaria moderada y severa (IIEG, 2020), aunque no hay información oficial más reciente de dicho indicador. Para la medición de los resultados del programa, además de los dos indicadores anteriormente descritos, se propone incorporar, a nivel de componente, la disponibilidad de alimentos (cereales, proteínas de origen animal, frutas y hortalizas) per cápita y el porcentaje del ingreso familiar destinado a la adquisición de alimentos entre el decil más bajo de la distribución del ingreso.

Finalmente se ofrecen las siguientes cuatro recomendaciones:

- a) Que las reglas de operación del programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios hagan explícitas las causas principales del problema de la inseguridad alimentaria e incluyan acciones para enfrentarlas en coordinación con otras dependencias del ejecutivo estatal.
- b) Que las reglas de operación del programa hagan una descripción explícita de las acciones y estrategias que llevan a cabo los sistemas DIF municipales, además del componente alimentario, enfatizando las acciones de integración comunitaria y las alianzas con actores públicos, privados y sociales para la obtención de apoyos complementarios.
- c) Reformular el objetivo general del programa, en sintonía con el problema central de la inseguridad alimentaria de las personas socialmente más vulnerables.
- d) Considerar un cambio en la denominación del programa para que dé cuenta de lo que sus actores realmente realizan con la población beneficiaria, más allá del apoyo alimentario.