

**Diagnóstico del Problema Público y la Lógica de
Intervención del programa “Comedores Asistenciales
para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios”, 2022.
Informe final**

Nombre de la evaluación:	Diagnóstico del Problema Público y la Lógica de Intervención del programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios”, 2022.
Tipo de evaluación:	Diagnóstico
Año del ejercicio evaluado:	2021
Programa anual de evaluación:	2021
Fecha de publicación:	25 de octubre de 2022
Entidad evaluadora:	Linter Consultores de México S.C.
Investigador principal:	Mtra. Itzel Alejandra Hernández García
Equipo de investigación:	Dr. Carlos Moreno Jaimes

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Enrique Alfaro Ramírez

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Dra. Mónica T. Ballezá Ramírez

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Unidad de Evaluación

Titular

Dra. Mónica T. Ballezá Ramírez

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Equipo técnico

Mtra. Selene Liliana Michi Toscano

Directora de Evaluación para la Mejora Pública

Lic. Sughey Edith Salazar Delgadillo

Coordinadora de Análisis, Evaluación y Seguimiento

Lic. Nayely Ojeda Camacho

Coordinadora General de Seguimiento de Indicadores Institucionales

Lic. Grettel Jaxiel Villaseñor Ramírez

Coordinadora General de Evaluación Institucional

Lic. María Fernanda Meza Carrió

Coordinadora General de Evaluación de la Gestión Pública Especialidad Sectorial

Contacto:

Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Gobierno del Estado de Jalisco

52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

**Diagnóstico del Problema Público y la Lógica de Intervención del programa
“Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y grupos Prioritarios” del Sistema
DIF del Estado de Jalisco**

ÍNDICE

1.	Resumen Ejecutivo	- 5 -
2.	Introducción.....	- 10 -
3.	Antecedentes de la intervención.....	- 13 -
3.1	Orígenes del Programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios”	- 13 -
3.2	Actores clave	- 15 -
4.	Estrategia metodológica.....	- 16 -
4.1	Levantamiento de los datos.....	- 16 -
4.2	Análisis de los datos	- 19 -
4.3	Estrategia de investigación.....	- 19 -
4.4	Matriz de investigación	- 20 -
4.5	Principales limitaciones del proceso e implicaciones.....	- 22 -
4.6	Plan de trabajo detallado	- 23 -
5.	Diagnóstico del problema y la teoría de cambio del programa público.....	25
5.1	Antecedentes	25
5.2	Identificación, definición y descripción del problema	26
5.3	Teoría de cambio o cadena de resultados.....	48
5.4	Objetivos del programa	- 57 -
5.5	Población potencial y objetivo.....	- 59 -
6.	Recomendaciones	- 61 -
7.	Referencias bibliográficas.....	- 63 -
	Anexos.....	68
	ANEXO 1. Ficha con datos generales del programa público	68
	ANEXO 2. Ficha técnica para la difusión de los resultados.....	73

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.

2. Introducción

El Diagnóstico del programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios” del Sistema DIF Jalisco, se realiza en el marco normativo e institucional que se encuentra en instrumentos normativos estatales aplicables, tales como el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco, visión 2030, la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como el Programa Anual de Evaluación 2021, y su consecuente proceso de contratación¹. De ello, surge la iniciativa de que la intervención pública cuente con un Diagnóstico que describa y cuantifique el problema central o necesidad a la que responde, así como sus causas y efectos y su evolución en el tiempo y espacio. Lo anterior, se detalla en el Anexo Técnico de las Bases del proceso de Licitación:

El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco, visión 2030, establece que el Ejecutivo Estatal tiene el compromiso y la obligación del seguimiento y la evaluación de los objetivos de desarrollo y los instrumentos de política pública que de él emanen. Por ello, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, como ente encargado de coordinar la Estrategia de Estatal de Monitoreo y Evaluación, según la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios (Núm. 27217/LXII/18) y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Núm. 27213/LXII/18), ha impulsado la evaluación de las políticas, planes y programas públicos, con el fin de generar información y evidencias útiles y pertinentes para mejorar la gestión de los recursos públicos y los resultados de la acción gubernamental.

El Programa Anual de Evaluación (PAE) 2021 establece en su artículo QUINTO, numeral 1, la evaluación diagnóstica a programas públicos sujetos a Reglas de Operación. La Unidad de Evaluación del Gobierno del Estado realizó una consulta a los funcionarios del Ejecutivo Estatal para determinar los programas públicos a los que se les realizaría este ejercicio evaluativo. La consulta contempló tres criterios de valoración: 1) alcance de la intervención, establecido por la cantidad de personas usuarias o beneficiarias de la intervención; 2) presupuesto ejercido; y 3) disponibilidad para realizar mejoras al corto plazo. Aunado a lo anterior, se ponderaron las propuestas en función de la valoración obtenida al apartado

¹ El proceso de contratación fue la Licitación Pública Nacional LPN0050/2/2022, que puede encontrarse en la siguiente liga: <https://administracion.jalisco.gob.mx/licitaciones>

diagnóstico en la revisión anual de la Estructura y Contenido de las Reglas de Operación que realiza la SPPC. Derivado de lo anterior, estos Términos de Referencia contienen los requerimientos para la elaboración del Diagnóstico del problema público y la teoría de cambio del programa público Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF Jalisco, el cual será coordinado por la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y financiado con recursos del Fideicomiso 10824 Fondo EVALÚA Jalisco.

La realización de este tipo de Evaluación tiene su fundamento legal en los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco, en los que se establece que las evaluaciones de tipo “Diagnóstico” consisten en un estudio de colaboración interna o externa, cuyo objeto es describir y cuantificar el problema central o necesidad a la que responde la intervención pública, sus causas, su evolución en el tiempo y espacio, así como los efectos del programa público (Capítulo IV, Sección III, numeral 1, inciso a). (Gobierno de Jalisco, 2022, p. 174-175)

Ahora bien, el programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos prioritarios” tiene como objetivo general “distribuir a los SMDIF el recurso económico para que éstos a su vez adquieran los insumos necesarios y poder llevar a cabo la preparación y distribución de raciones alimenticias a personas Adultas Mayores y de Grupos Prioritarios a través de la Operación de los Comedores Asistenciales, con la finalidad de fortalecer el desarrollo y la calidad de vida del beneficiario” (Gobierno de Jalisco [GJ], 2021) y como objetivos específicos: “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 en la mejora de las condiciones de vida de las personas adultos mayores y grupos prioritarios conformados por madres jefas de familia, madres adolescentes, niñas, niños, 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; c) distribuir de acuerdo al número de los 117 Sistemas DIF Municipales, que participan en el Programa, el recurso económico que permitirá adquirir los insumos necesarios para la preparación y entrega de raciones alimenticias, en la modalidad de desayuno y comida; d) satisfacer las necesidades alimentarias de adultos

mayores y grupos prioritarios del estado de Jalisco, así como fomentar el envejecimiento activo y la generación de vínculos afectivos, que contribuya a una mejor calidad de vida de la población atendida; e) coadyuvar en la disminución de las condiciones de vulnerabilidad social de los adultos mayores, niños, los adolescentes, los jóvenes, las mujeres, personas con discapacidad y de población indígena; f) promover el derecho a la alimentación nutritiva e higiénica; g) favorecer las condiciones de vida; y e) promover la integración de una alimentación correcta conforme a lo establecido en la EIASADC, a través de acciones formativas y participativas con perspectiva familiar, comunitaria, de género y regional, a fin de empoderar a los beneficiarios de los programas para la toma de decisiones saludables” (GJ, 2021).

Los actores relacionados con el Diagnóstico del programa, son el funcionariado del Sistema DIF Jalisco relacionado con la planeación y la operación de “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios”, tales como la Dirección de Planeación Institucional, la Dirección de Atención a las Personas Adultas Mayores y su Departamento de Estrategias de Atención a las Personas Adultas Mayores, así como sus áreas “contrapartes” en los Sistemas DIF de 117 municipios y 29 Organizaciones de la Sociedad Civil.

El presente estudio está compuesto por cinco apartados. El primero hace una relatoría de los antecedentes del programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios” en Jalisco, el segundo contiene una aproximación preliminar a conceptos y fuentes de información, en el tercero y el cuarto se hace una definición preliminar del problema público al que responde la intervención y su lógica causal, y finalmente el quinto, presenta la estrategia metodológica propuesta para la hechura del Diagnóstico.

3. Antecedentes de la intervención

3.1 Orígenes del Programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios”

Los Comedores han sido una herramienta estratégica en coordinación con los DIF Municipales del Estado de Jalisco, para combatir la vulnerabilidad social que representa un reto como un fenómeno multidimensional que, por circunstancias de pobreza, condición étnica, estado de salud, edad, sexo o discapacidad, sitúa a las personas en estado de indefensión para hacer frente a las adversidades de su entorno. El Sistema DIF Jalisco, inició acciones en favor de los Adultos Mayores en la década de los años setenta con el Programa “Solidaridad con el Adulto Mayor”. El Sistema DIF Estatal, implementó como Estrategia los Comedores Asistenciales en el 2002 siendo un éxito en la alternativa para proporcionar una ayuda alimentaria que contribuyera al bienestar de la población Adulta Mayor siendo su inicio con 23 comedores.

Con la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, México está comprometido a ejecutar acciones que contribuyan al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos, poner fin a la pobreza, acabar con el hambre y la malnutrición, así como luchar contra la desigualdad y la injusticia. Para armonizar la planeación institucional en Jalisco a una agenda más amplia nacional e internacional, el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2019-2024 establece como Objetivo de Gobernanza “Mejorar las condiciones sociales necesarias para el acceso efectivo a los derechos sociales que impulsen capacidades de las personas y sus comunidades para reducir brechas de desigualdad, a partir de la reconstrucción de un sentido de colectividad y corresponsabilidad entre gobierno y sociedad en general”.

Con la transición de la administración del Gobierno Federal del 1 de enero 2018, el Sistema Nacional DIF, a través de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, inició un proceso de actualización a la estrategia, dando paso a partir del 2020 a la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario (EIASADC), la cual contempla la operación de los programas alimentarios de la mano

de los SEDIF en las 32 Entidades Federativas, con recurso proveniente del FAM-AS Ramo 33 Fondo V.

En el 2021, se intentó contribuir a que los Adultos Mayores y Grupos Prioritarios tuvieran acceso a una alimentación adecuada a sus circunstancias y capacidades; recibiendo apoyos en materia alimenticia consistentes en raciones alimenticias como son desayuno y comida, en sus comunidades, de manera gratuita, higiénica, nutritiva, con calidad, calidez en espacios habilitados por los Sistemas DIF Municipales, denominados Comedores Asistenciales a manera de fomentar su bienestar físico, mental y nutricional. En suma, la estrategia consiste en la entrega de raciones alimenticias preparadas de manera nutritiva a la hora del desayuno y la comida, con el objetivo de contribuir a la disminución de las personas en carencia por acceso a la alimentación de la población en hogares que presenten un grado de vulnerabilidad alimentaria moderado o severo y a través de las actividades recreativas, deportivas disminuir los grados de ansiedad que aparecen durante la vejez.

A partir de 2022 y ante los resultados que arrojan los estudios socio familiares que los Sistemas DIF Municipales (SMDIF) practican a la población que acuden a solicitar apoyo, dejan en claro la necesidad de ampliar la cobertura de atención, no sólo para adultos mayores en desamparo, sino también a grupos prioritarios que el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (PEGyD) ubica como los principales grupos vulnerables y lo constituyen: los hogares con jefatura femenina, las madres adolescentes, los niños, jóvenes, las personas con discapacidad y la población indígena. Los Adultos Mayores y los Grupos Prioritarios, dada sus condiciones de vida, son un sector socialmente vulnerable, que necesitan tener acceso a diferentes acciones gubernamentales, que les permita obtener un Desarrollo Integral para alcanzar una mejor calidad de vida.

El programa inició con 23 comedores en el 2002 y ha aumentado año con año teniendo como objetivo continuar apoyando a adultos mayores en desamparo o abandono que presentan alimentación inadecuada; para el ejercicio 2021 se consideró mantener una cobertura de 221 comedores ubicados en 117 municipios del Estado de Jalisco, otorgando a 13,613 personas Adultos Mayores y Grupos Prioritarios la cantidad de 6'280,612 raciones alimenticias.

3.2 Actores clave



Fuente: elaboración del equipo de investigación con base en información provista durante la reunión de arranque con el funcionariado responsable del programa el 15 de agosto de 2022.

4. Estrategia metodológica

4.1 Levantamiento de los datos

	Revisión de literatura	Revisión de datos estadísticos	Entrevistas con actores estratégicos	Taller con actores clave
Definición y justificación	Revisión y sistematización de documentos académicos e institucionales publicados en los últimos cinco años sobre la problemática de la población objetivo para entender la lógica causal de intervenciones similares.	Revisión de fuentes oficiales de datos cuantitativos para describir la problemática de la población objetivo a través de gráficas y cuadros.	Herramienta que permite una aproximación al problema público o necesidades de la población que atiende el programa a partir de la experiencia de actores clave	Es una dinámica participativa cuyo objetivo es lograr una formulación colaborativa del árbol de problemas, enriquecida desde la perspectiva de los actores involucrados. El taller se integró por 21 personas, 12 adscritas al sistema DIF Jalisco, 2 al sistema municipal del DIF en Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga, 5 a organizaciones de la sociedad civil especializadas en población con adicciones, una persona de la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Estado de Jalisco y una persona del ámbito académico.
¿Qué se indagó?	<ul style="list-style-type: none"> Antecedentes de la intervención, el estado que guarda el problema en la actualidad y su 	<ul style="list-style-type: none"> La magnitud del problema público o necesidad que justifica la existencia de la intervención. 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el problema central de la población objetivo que amerita 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es el problema central de la población objetivo que amerita una intervención pública?

	<p>evolución en el tiempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemáticas de la población objetivo. • Políticas y programas adoptados en contextos similares. • Primera aproximación a la teoría del cambio del programa a partir de intervenciones equivalentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los efectos sociales negativos derivados de dicho problema. • Algunas de los principales factores causales del problema (aquellos que sean cuantificables). • El tamaño de la población potencial y de la población objetivo. 	<p>una intervención pública?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los efectos sociales y económicos negativos que se derivan de dicho problema? • ¿Cuáles son algunas de las causas principales que producen el problema y cuáles son las capacidades institucionales disponibles para incidir en el mismo? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los efectos sociales y económicos negativos que se derivan de dicho problema? • ¿Cuáles son algunas de las causas principales que producen el problema y cuáles son las capacidades institucionales disponibles para incidir en el mismo?
Finalidad	Contar con una aproximación inicial a la teoría del cambio del programa y facilitar la elaboración del árbol de problemas.	Persuadir a las personas responsables del diseño y operación de la intervención sobre las consecuencias económicas, sociales y políticas de no atender el problema público.	Contar con una aproximación inicial a la teoría del cambio del programa y facilitar la elaboración del árbol de problemas.	Elaborar un árbol de problemas que refleje la perspectiva de diversos actores involucrados en la problemática.
Objetivos con que se relacionan	<p>Identificar, definir y describir el problema público o necesidad a la que responde la intervención.</p> <p>Elaborar la teoría de cambio o lógica de la intervención y describir las relaciones causales entre los bienes o</p>	<p>Identificar, definir y describir el problema público o necesidad a la que responde la intervención.</p> <p>Identificar, describir y cuantificar la población potencial y objetivo de la intervención.</p>		<p>Identificar, definir y describir el problema público o necesidad a la que responde la intervención.</p> <p>Elaborar la teoría de cambio o lógica de la intervención y describir las relaciones</p>

	servicios ofertados y los resultados esperados.	Generar los indicadores para la medición de los resultados esperados o logros de la intervención		causales entre los bienes o servicios ofertados y los resultados esperados.
¿A quién va dirigida?	Al equipo de investigación	Al equipo de investigación	Al funcionariado ligado con el diseño y la implementación del programa en el Sistema DIF Jalisco y Sistemas DIF municipales. Al funcionariado que atiende a la población objetivo desde otras dependencias y niveles de gobierno.	Al funcionariado responsable del programa, tanto a nivel estatal como municipal, a organizaciones de la sociedad civil especializadas en la población objetivo del programa y a actores del ámbito académico, especialistas en la problemática de la inseguridad alimentaria.
Cantidad	Se revisaron 44 documentos.	Se revisaron cinco bases de datos estadísticos.	11 actores entrevistados, seis del Sistema DIF Jalisco, uno del DIF de Tonalá, uno del DIF de Tlajomulco de Zúñiga y tres de organizaciones de la sociedad civil.	1 taller con 21 participantes.
Consideraciones contextuales	Ninguna	Ninguna	Las entrevistas se realizaron tanto en modalidad presencial como remota.	Durante el taller presencial se tomaron las medidas de sanidad e higiene necesarias por COVID 19.

Fuente: Elaboración propia

4.2 Análisis de los datos

La información proveniente de la revisión de literatura y de fuentes de datos estadísticos se organizó en formatos preestablecidos por el equipo de investigación y se utilizó aquella que aportaba evidencia para documentar cada uno de los objetivos del proyecto. Las entrevistas se llevaron a cabo tanto de manera remota como presencial, para lo cual se elaboraron protocolos con las preguntas clave para entender la problemática de la población potencial/objetivo, se grabaron en audio (previa autorización de los actores) y se integró un reporte con la sistematización de los hallazgos. En el caso del taller participativo, se elaboraron protocolos para guiar la discusión grupal y ésta se grabó en archivos de audio (previa autorización de los actores participantes) y posteriormente fue analizada y sistematizada. El análisis de los datos estadísticos se llevó a cabo a través de técnicas descriptivas y los resultados se reportaron en cuadros y gráficas. Los datos provenientes de las entrevistas se agruparon en categorías temáticas definidas en función de los hallazgos de la revisión bibliográfica. Se aplicó una estrategia de triangulación de la información, la cual implicó contrastar los hallazgos obtenidos de las dos fuentes (datos cualitativos y resultados estadísticos) para determinar si todas coinciden en apoyar algún hallazgo determinado, o bien si hay discrepancia entre las mismas.

4.3 Estrategia de investigación

Fase	Actividades	Resultados esperados y/o productos
Revisión de literatura	Identificación de los antecedentes de la intervención, estado actual del problema y su evolución, problemáticas de la población objetivo, políticas y programas adoptadas en contextos similares, teorías del cambio implícitas en intervenciones equivalentes.	Antecedentes Identificación, definición y descripción del problema (estado del arte) Teoría del cambio (a partir de fuentes secundarias)
Revisión de datos estadísticos sobre la problemática y la población objetivo de la intervención.	Elaboración de cuadros y gráficas que contribuyan a la descripción del problema público y a la cuantificación de la población potencia y población objetivo.	Identificación, definición y descripción del problema (análisis estadístico) Población potencial y objetivo

Entrevistas con actores clave	Identificación del problema, su estado actual y evolución, problemáticas de la población objetivo	Identificación, definición y descripción del problema
Taller con actores clave	Dinámica participativa para la elaboración del árbol de problemas desde la visión de actores involucrados y la fijación de objetivos del programa.	Identificación, definición y descripción del problema (perspectiva de actores involucrados) Objetivos del programa.
Elaboración de indicadores	Generación de propuestas para medir el grado de avance de los objetivos propuestos.	Indicadores para la Matriz de Indicadores de Resultados de la intervención.
Redacción de informes	Redacción del estudio preliminar y del informe final	Estudio preliminar Informe final
Materiales complementarios	Elaboración de infografías y presentaciones de resultados	Infografías Presentación de resultados

Fuente: Elaboración propia

4.4 Matriz de investigación

Objetivos de investigación	Temas de análisis	Técnicas de recolección de datos y método de análisis	Fuente de información
Identificar, definir y describir el problema público o necesidad a la que responde la intervención	Problema central; causas; efectos; evolución del problema.	Revisión de literatura Revisión de datos estadísticos Taller con actores clave Entrevistas con actores clave <i>Método de análisis: cualitativo en el caso de la revisión de literatura, las entrevistas y el taller. Cuantitativo en el caso de los datos estadísticos.</i>	Reglas de operación del programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios 2022. Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del programa. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018 y 2020. INMUJERES. (2015). Situación de las personas adultas mayores en México. Informes de Pobreza del CONEVAL. Encuesta Nacional de

			Ingresos y Gastos de los Hogares 2020.
Identificar, describir y cuantificar la población potencial y objetivo de la intervención.	Población potencial o área de enfoque, población objetivo, cobertura.	Revisión de datos estadísticos <i>Método de análisis cuantitativo</i>	Reglas de operación del programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios 2022. Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del programa. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018 y 2020. Informes de Pobreza del CONEVAL. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020.
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.	Insumos; actividades; productos; resultados de corto y largo plazo; lógica causal.	Revisión de literatura Revisión de datos estadísticos Taller con actores clave Entrevistas con actores clave <i>Método de análisis: cualitativo en el caso de la revisión de literatura, entrevistas y el taller. Cuantitativo en el caso de los datos estadísticos.</i>	Weiss, Carol H. "Theory-based evaluation: theories of change for poverty reduction programs." <i>Evaluation and poverty reduction</i> . Routledge, 2018. 103-112. Reglas de operación del programa Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del programa
Generar los indicadores para la medición de los resultados esperados o logros de la intervención.	Indicadores de gestión; indicadores de resultado; matriz de la cadena de resultados	Revisión de datos estadísticos <i>Método de análisis cuantitativo</i>	Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del programa

Fuente: Elaboración propia

4.5 Principales limitaciones del proceso e implicaciones

La principal limitación de la presente investigación tuvo que ver con la vigencia de la información relativa a la situación de la nutrición y la pobreza alimentaria entre la población objetivo. Una de las fuentes más confiables de información estadística sobre el tema proviene de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), la cual tiene representatividad para el Estado de Jalisco únicamente en 2018, pero no en levantamientos posteriores, donde su representatividad es tan solo regional. Por lo tanto, es posible que algunas de las conclusiones derivadas del análisis estadístico de los datos de dicha fuente no resulten tan precisas. De cualquier manera, ello no tiene implicaciones negativas importantes para el objetivo del presente estudio, considerando que la revisión de la información estadística busca identificar tendencias generales y una comparación de la situación de Jalisco con el resto del país. Otra limitación potencial en la presente investigación tuvo que ver con la complejidad del fenómeno de la inseguridad alimentaria, el cual es multicausal, pues no se restringe únicamente a factores económicos. Por ello, los testimonios obtenidos en las entrevistas no lograron dar cuenta de la naturaleza integral del problema y de sus posibles soluciones, pues existen sesgos derivados de la experiencia particular de cada actor. Sin embargo, el taller con actores clave permitió atenuar esa desventaja, pues se construyó colectivamente el árbol de problemas del programa, en el cual el equipo de investigación insistió en la necesidad de tener un panorama lo más completo posible sobre las múltiples causas de la inseguridad alimentaria, sus efectos y sus posibles soluciones. Además, la estrategia de triangulación de la información, es decir contrastar los hallazgos a través de fuentes alternativas, permitió al equipo de investigación identificar posibles inconsistencias.

4.6 Plan de trabajo detallado

Etapa	Actividad central	Actores involucrados	Fechas	Agosto			Septiembre					Octubre			
				S3	S4	S5	S1	S2	S3	S4	S5	S1	S2	S3	S4
Diseño del estudio preliminar	Diseño de investigación	Equipo de investigación • Itzel Hernández • Carlos Moreno													
	Entrega del estudio	Equipo de investigación • Itzel Hernández	22 de agosto												
	Revisión por parte de la SPPC	Funcionariado de la SPPC													
	Ajuste del instrumento luego de su revisión	Equipo de investigación • Itzel Hernández • Carlos Moreno													
	Entrega final	Equipo de investigación • Itzel Hernández													
Trabajo de gabinete	Análisis y sistematización de información	Equipo de investigación • Carlos Moreno													
Trabajo de campo	Entrevistas con actores clave	Equipo de investigación • Itzel Hernández • Carlos Moreno • Asistente de investigación <i>Sistema DIF Jalisco</i> Dirección de Planeación Institucional. Dirección de Atención a las personas Adultas Mayores Departamento de Estrategias de Atención a las personas Adultas Mayores <i>Tres instancias DIF Municipales</i> <i>Cuatro Asociaciones Civiles</i>													
	Taller con actores clave	Equipo de investigación • Itzel Hernández • Carlos Moreno • Asistente de investigación <i>Sistema DIF Jalisco</i> Dirección de Planeación Institucional, Dirección de Atención a las personas Adultas Mayores y Departamento de Estrategias de Atención a las personas Adultas Mayores <i>Dos instancias DIF Municipales</i> <i>Cuatro Asociaciones Civiles</i>													

		<i>Académicos Instancias estatales y municipales que atienden grupos prioritarios</i>														
Etapa	Actividad central	Actores involucrados	Fechas	Agosto			Septiembre					Octubre				
				S3	S4	S5	S1	S2	S3	S4	S5	S1	S2	S3	S4	
Elaboración de informe final	Elaboración de informe final	Equipo de investigación • Itzel Hernández • Carlos Moreno														
	Entrega de informe final	Equipo de investigación • Itzel Hernández	04 de octubre													
	Revisión por parte de la SPPC	Funcionariado de la SPPC														
	Entrega final															
Infografía	Diseño del contenido de la infografía	Equipo de investigación • Itzel Hernández														
	Revisión y validación del contenido por parte de la SPPC	Funcionariado de la SPPC														
	Entrega final	Equipo de investigación • Itzel Hernández	26 de octubre													
Presentación en PPT	Diseño del contenido de la infografía	Equipo de investigación • Itzel Hernández • Carlos Moreno														
	Revisión y validación del contenido por parte de la SPPC	Funcionariado de la SPPC														
	Entrega final	Equipo de investigación • Itzel Hernández	26 de octubre													
	Presentaciones orales	Equipo de investigación • Itzel Hernández • Carlos Moreno	26 de octubre													

Fuente: Elaboración propia

5. Diagnóstico del problema y la teoría de cambio del programa público

5.1 Antecedentes

La inseguridad alimentaria se entiende como no contar en todo momento con acceso físico y económico a alimentos nutritivos que permitan a las personas satisfacer sus requerimientos y preferencias alimenticias (Cárdenas et al., 2015). El problema de la inseguridad alimentaria tiene un alcance mundial. Según datos de la FAO, 2,300 millones de personas en 2021 sufrían de inseguridad alimentaria moderada o grave (FAO et al., 2022, p. 5). Si la información se desagrega por sexo, se puede observar que, en 2021, “31.9% de las mujeres del mundo padecían inseguridad alimentaria moderada o grave, en comparación con el 26.7% de los hombres.” (FAO et al., 2022, p. 12). El problema también puede analizarse en regiones específicas. Se observa, por ejemplo, que en América Latina y Caribe 41% de la población en 2020 padecía de inseguridad alimentaria (FAO et al., 2021). Cabe notar que es obligación del Estado garantizar el Derecho a la Alimentación descrito en el artículo 4º de la Constitución, en donde se establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad” (CPEUM, 2021, p. 10). Ello no implica necesariamente que el Estado esté obligado a proveer a la población de alimentos gratuitos, sino que debe de procurar que existan las condiciones necesarias para que la población tenga accesibilidad y disponibilidad a estos alimentos (SCJN, 2016). México ha asumido como compromiso del Estado el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, el cual busca “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible” (FAO et al., 2021, p. 7), por lo que establecer programas o políticas que traten este problema resultan son vitales.

Las políticas públicas diseñadas para enfrentar el problema de la inseguridad alimentaria se orientan a atender a grupos prioritarios, tales como las niñas y niños, adolescentes, personas en situación de pobreza, personas que habitan en zonas rurales, personas hablantes de una lengua indígena, y personas adultas mayores. Para estas poblaciones, es clave que el Estado salvaguarde el derecho a la alimentación para reducir su vulnerabilidad de sufrir inseguridad alimentaria.

5.2 Identificación, definición y descripción del problema

5.2.1 Definición del problema

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. La inseguridad alimentaria amerita una participación activa del Estado en su solución, 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, como se ilustra más adelante, se ha exacerbado por el aumento acelerado de los precios) y por el consumo humano inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos.

5.2.2 Estado actual del problema

En México, la inseguridad alimentaria es un problema importante para las personas, aunque no se presenta con la misma intensidad en las diferentes regiones del país ni entre los diferentes niveles de ingreso. Su medición se lleva a cabo a través de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA).² Según los datos arrojados por la Encuesta Nacional de

² Dicha escala está basada en 12 preguntas de auto reporte de experiencias de los hogares en relación con los alimentos, incluyendo si las personas tuvieron una alimentación variada, si alguien dejó de alimentarse por falta de recursos, si las personas comieron menos de lo que deberían, si alguna vez se quedaron sin alimentos, entre otras (Cárdenas et al., 2014).

Salud y Nutrición (ENSANUT) de 2018, 55.5% de los hogares tenía algún grado de inseguridad alimentaria (32.8% leve y 22.7% moderada o severa), situación que se agudizaba en las zonas rurales en comparación con las zonas urbanas (SEGALMEX, 2020). El Cuadro 5.1 presenta el nivel de seguridad alimentaria a nivel nacional en 2021, haciendo una diferenciación entre localidades rurales, urbanas y metropolitanas. Podemos observar que la inseguridad alimentaria es un fenómeno que predomina en las áreas rurales, ya que el porcentaje de personas con inseguridad alimentaria leve, moderada o severa es superior en dichas regiones en comparación con las urbanas o metropolitanas, lo cual se explica, entre otros factores, por el hecho de que la infraestructura para la distribución y almacenamiento de alimentos es más escasa y deficiente en localidades de menos de 2,500 habitantes en comparación con localidades más grandes, especialmente por presentarse ahí el problema de la alta dispersión poblacional.

Cuadro 5.1. Nivel de seguridad alimentaria en México en 2021, por tipo de localidad.

Nivel de seguridad	%	Localidad
Seguridad alimentaria	29.0%	Rural (<2 500 habitantes)
Inseguridad Leve	39.7%	
Inseguridad Moderada	19.2%	
Inseguridad Severa	12.1%	
Seguridad alimentaria	33.7%	Urbano (2500-99999 habitantes)
Inseguridad Leve	36.3%	
Inseguridad Moderada	18.3%	
Inseguridad Severa	11.8%	
Seguridad alimentaria	46.5%	Metropolitano (>=100,000 habitantes)
Inseguridad Leve	32.2%	
Inseguridad Moderada	13.0%	
Inseguridad Severa	8.3%	

Fuente: Informe de resultados nacionales de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2021, Instituto Nacional de Salud Pública.

La ENSANUT 2021 no tiene información desagregada a escala estatal, por lo que no es posible saber la situación de la inseguridad alimentaria en Jalisco con datos actualizados. Sin embargo, la información de dicha encuesta puede desagregarse a nivel regional, como lo muestra el Cuadro 5.2, donde se presenta el nivel de seguridad alimentaria en la Región Pacífico Centro integrada por los estados de Colima, Jalisco y Michoacán. El cuadro revela que el porcentaje de hogares con seguridad alimentaria en 2021 fue de 44.2%, lo cual implica que la mayoría de los hogares enfrentaron algún grado de inseguridad alimentaria:

31.1% de los hogares tuvo niveles de inseguridad alimentaria leve, 14.9% tuvo inseguridad moderada y casi 10% enfrentó una situación de inseguridad severa.

Cuadro 5.2. Nivel de seguridad alimentaria en 2021, Región Pacífico Centro (Colima, Jalisco y Michoacán)

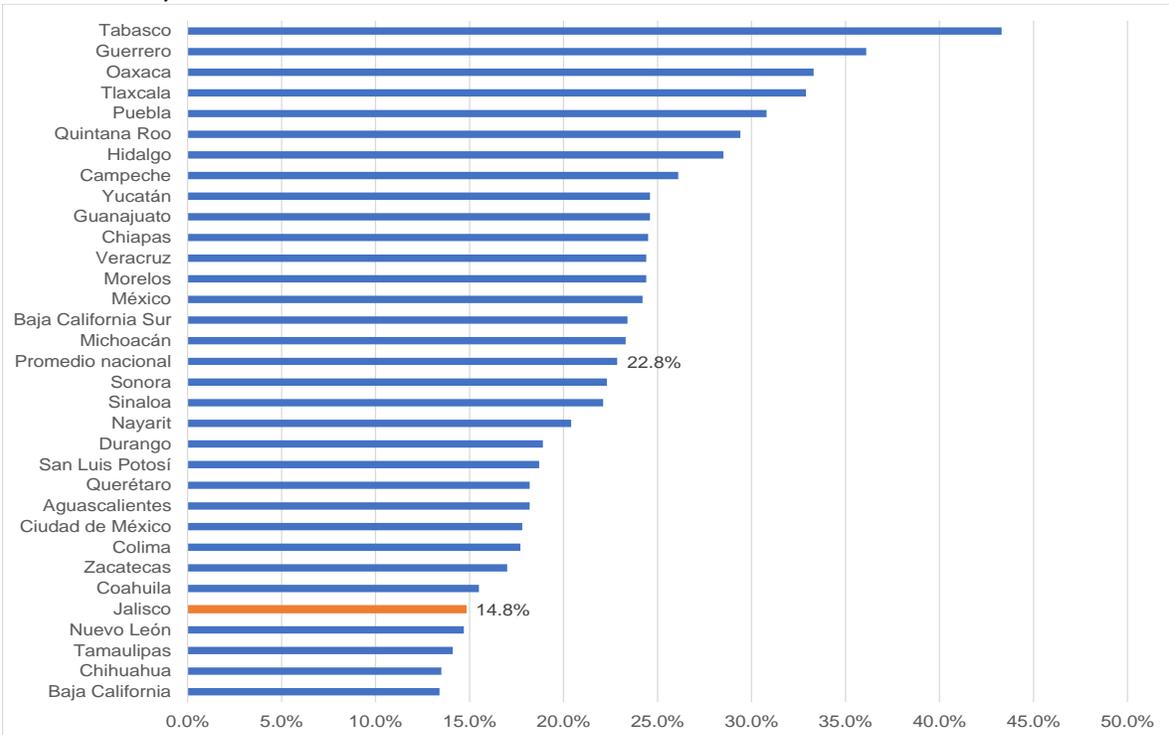
Región Pacífico Centro 2021	
Nivel de seguridad	%
Seguridad alimentaria	44.2%
Inseguridad Leve	31.1%
Inseguridad Moderada	14.9%
Inseguridad Severa	9.8%

Fuente: Informe de resultados nacionales de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2021, Instituto Nacional de Salud Pública.

Otro indicador comúnmente utilizado para medir la vulnerabilidad alimentaria de las personas es la carencia por acceso a la alimentación. Según la medición de la pobreza de CONEVAL, una persona se encuentra en carencia por acceso a la alimentación si presenta un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. La Gráfica 5.1 presenta la situación de la carencia por acceso a la alimentación de las 32 entidades federativas en 2020, donde puede observarse que 14.8% de las personas que residen en Jalisco padecen dicha carencia, mientras que el promedio nacional es de 22.8%. Lo anterior significa que Jalisco es de los cinco estados del país con menos carencia por acceso a la alimentación, solo superado por Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua y Baja California. En cambio, estados como Tabasco, Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Puebla son los que presentan mayores carencias por acceso a la alimentación, donde el porcentaje de personas que enfrentan ese fenómeno supera 30%.

Aunque en 2020 Jalisco era de los estados con un menor porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación, es importante considerar que las personas destinan una fracción elevada de sus ingresos al gasto en alimentos. La Gráfica 5.2 describe dicho fenómeno, desagregando el indicador en función del decil de ingreso de las personas, es decir dividiendo a la población en 10 rangos de igual tamaño a partir de los ingresos que reportan en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la cual es el principal instrumento para la medición de la pobreza en México.

Gráfica 5.1. Porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación en los estados, 2020.

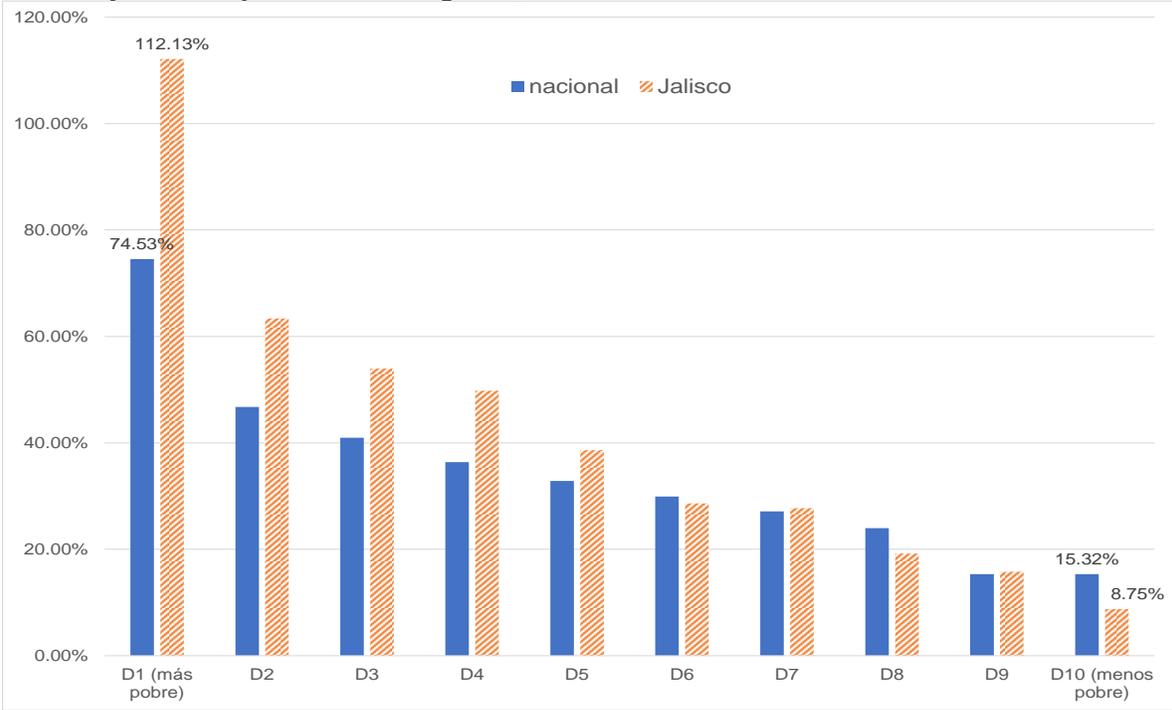


Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos 2016-2020 de CONEVAL (2020).

Como puede observarse, el gasto en alimentación es altamente regresivo, pues tiene un mayor impacto en el ingreso de las personas más pobres. A nivel nacional, el primer decil de ingresos (es decir, el más pobre) destina, en promedio, 74.5% de sus ingresos al gasto en alimentación, mientras que el segundo decil menos pobre destina, en promedio, 47% y así sucesivamente, hasta llegar al último decil (el menos pobre de la distribución), el cual destina tan solo 15.3% de sus ingresos al gasto en alimentos. Sin embargo, al enfocarnos únicamente en el caso de Jalisco podemos constatar que el escenario es aún más grave, pues el decil más pobre destina, en promedio, 112.13% de sus ingresos al gasto en alimentos, lo cual parecería un contrasentido, pues no parece razonable que el monto del gasto supere al nivel de ingreso de las personas, a menos que éstas incurran al endeudamiento informal (pedir prestado a amistades o familiares) para cubrir sus necesidades alimentarias, o bien que no reporten a la ENIGH la totalidad de fuentes de sus ingresos. En cualquier caso, es muy destacable que el indicador de Jalisco se ubique muy por encima del promedio nacional para la población más pobre. La regresividad del gasto

en alimentación también es clara en el caso de Jalisco, pues conforme avanza el nivel de ingreso, el porcentaje destinado al gasto alimentario disminuye. Nuevamente es interesante observar que las personas menos pobres en Jalisco destinan 8.75% de sus ingresos a la alimentación, casi la mitad que lo que ocurre a nivel nacional. En suma, el gasto en alimentación es una variable que contribuye significativamente a la desigualdad entre las personas, sobre todo porque impacta en mayor medida a quienes menores ingresos tienen.

Gráfica 5.2. Gasto de los hogares en alimentos como porcentaje de sus ingresos en México y Jalisco por decil de ingreso, 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 de INEGI.
 Nota: se incluyen el gasto en alimentos fuera y dentro del hogar, bebidas y tabaco en comparación con la totalidad de ingresos percibidos.

La inseguridad alimentaria genera efectos que son adversos para la calidad de vida de las personas, aunque es importante subrayar que dichos efectos impactan de manera diferenciada a diversos grupos poblacionales. Una de las consecuencias más importantes de la inseguridad alimentaria es el fenómeno denominado “malnutrición”, la cual se define como un “estado fisiológico anormal debido a un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de macronutrientes o micronutrientes” (FAO et al., 2019, p. 203). Incluye tanto la desnutrición (observado por lo general en la baja talla o bajo peso) como el sobrepeso u obesidad. En México, según la ENSANUT 2020, 8.4% de personas menores de cinco años sufre sobrepeso, 13,9% tiene baja talla y 4.4% tiene bajo peso (Salinas, 2021). Según la

UNICEF, “los niños con desnutrición (...) tienen nueve veces más probabilidades de morir que los niños que están nutridos de manera adecuada” (UNICEF, 2012, p. 2). La desnutrición derivada de la inseguridad alimentaria, “aumenta la incidencia y/o intensidad de algunas patologías infecciosas” (Martínez y Palma, 2016, p. 28). Por ejemplo, en países en desarrollo, la desnutrición infantil causa una pérdida en la esperanza de vida de 15% (Martínez y Palma, 2016). Esto es principalmente por la anemia provocada por una baja ingesta de hierro, la cual los niños y niñas en hogares con inseguridad alimentaria tienen 140% más probabilidades de padecer que los menores en hogares con seguridad alimentaria (Cook & Jeng, 2009). La deficiencia de nutrientes incrementa el riesgo de muerte en niños y niñas (Martínez y Palma, 2016), lo que se puede ver reflejado en que en 45% de las muertes de menores de 5 años tienen que ver con la desnutrición (OMS, 2021). Como se muestra en el Cuadro 5.3, tanto el sobrepeso como la obesidad afectan a la población menor a 20 años, aunque de manera diferenciada: a nivel nacional, la obesidad se concentra, sobre todo, en hombres y es un fenómeno predominantemente urbano. En cambio, el sobrepeso afecta principalmente a las niñas y mujeres adolescentes y también se concentra en áreas urbanas. Es también importante anotar que la obesidad es ligeramente más frecuente entre niñas y niños de 5 a 11 años que entre adolescentes.

Cuadro 5.3. Prevalencia de sobrepeso y obesidad para grupos etarios, por sexo y tipo de localidad en México, 2021.

Grupo poblacional	Escolares (5-11 años)		Adolescentes (12-19 años)	
	Sobrepeso	Obesidad	Sobrepeso	Obesidad
Hombres	16.6%	23.8%	23.0%	21.5%
Mujeres	21.2%	13.1%	26.4%	15.0%
Total	18.8%	18.6%	24.7%	18.3%
Urbano	20.2%	19.9%	24.9%	19.3%
Rural	14.9%	14.9%	24.0%	14.6%

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de resultados nacionales de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2021, Instituto Nacional de Salud Pública.

En el caso específico de la región Pacífico-Centro, la tendencia es similar a la nacional anteriormente descrita, tal y como se muestra en el Cuadro 5.4, salvo que la tasa de obesidad entre la población masculina escolar (5 a 11 años) es muy superior al promedio nacional, pues en la región Pacífico-Centro 34.7% de los niños de esa edad padecen obesidad, frente a 23.8% a nivel nacional. Entre la población adolescente, en cambio, la obesidad es menor problemática que lo que ocurre para el país en su conjunto, pero sí lo

es el sobrepeso. No se cuenta con información para comparar a las zonas urbanas con las rurales en la desagregación regional.

Cuadro 5.4. Prevalencia de sobrepeso y obesidad para grupos etarios, por sexo y tipo de localidad en la región Pacífico-Centro (Jalisco, Michoacán, Colima), 2021

Grupo	Escolares (5-11 años)		Adolescentes (12-19 años)	
	Sobrepeso	Obesidad	Sobrepeso	Obesidad
Hombres	15.3%	34.7%	27.5%	12.6%
Mujeres	21.1%	10.5%	31.1%	12.8%
Total	17.8%	24.1%	29.5%	12.7%

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de resultados nacionales de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2021, Instituto Nacional de Salud Pública. Prevalencia de sobrepeso y obesidad para grupos etarios por sexo en la región Pacífico-Centro (Jalisco, Michoacán, Colima) (ENSANUT 2021)

El problema de la malnutrición también puede observarse en función del tipo de alimentos que las personas consumen, tal y como se muestra en el Cuadro 5.5, para tres grupos etarios (escolares, adolescentes y adultos) y por tipo de localidad (urbana y rural). En los alimentos recomendables se observa que los patrones de consumo entre la población adolescente tienden a ser menor favorable en comparación con los otros dos grupos etarios. El consumo de alimentos no recomendables se concentra, principalmente, en niñas y niños de 5 a 11 años, sobre todo el consumo de botanas, dulces, postres y cereales dulces. Esa tendencia es también significativa entre adolescentes, aunque en menor grado. Sin embargo, el consumo de bebidas endulzadas es el que más predomina entre los tres grupos etarios, con niveles superiores a 90% entre escolares y adolescentes y de casi 70% entre la población adulta. Finalmente, en general las zonas urbanas tienen a presentar mayores tasas de consumo tanto de alimentos recomendables como no recomendables, en comparación con las zonas rurales, salvo en el caso de las bebidas endulzadas, donde la frecuencia de consumo entre escolares supera a la de las zonas urbanas. Toda esta información está disponible únicamente a nivel nacional, sin posibilidad de hacer comparaciones entre estados o regiones.

Cuadro 5.5. Porcentaje de consumidores de grupos de alimentos de relevancia para la salud

Población por edad		Escolares			Adolescentes			Adultos		
Grupo de alimentos	Alimento	%	Tipo de localidad		%	Tipo de localidad		%	Tipo de localidad	
			Rural	Urbana		Rural	Urbana		Rural	Urbana
Recomendables	Frutas	45.0%	40.0%	46.6%	30.7%	34.5%	29.6%	40.3%	34.8%	41.6%
	Verduras	24.2%	21.6%	25.0%	26.7%	14.1%	30.5%	45.6%	35.0%	48.1%
	Leguminosas	24.0%	35.4%	20.3%	23.2%	29.3%	21.3%	26.8%	39.0%	23.8%
	Agua	91.3%	85.4%	93.2%	77.9%	73.4%	79.2%	90.2%	93.3%	89.5%
	Huevo	39.7%	33.9%	41.6%	29.8%	18.4%	33.2%	34.9%	25.8%	37.1%
	Carnes no procesadas	41.4%	30.0%	45.1%	53.2%	48.5%	54.6%	61.7%	47.9%	65.0%
	Lácteos	59.1%	52.0%	61.4%	46.6%	38.7%	48.9%	25.2%	20.7%	26.3%
	Nueces y semillas	2.5%	1.5%	2.8%	1.7%	1.6%	1.8%	5.8%	2.2%	6.7%
No recomendables	Carnes procesadas	16.3%	11.8%	17.8%	19.6%	15.0%	21.0%	15.8%	7.9%	17.7%
	Comida rápida y antojitos m. fritos	13.6%	11.3%	14.4%	34.7%	19.8%	39.2%	18.3%	13.5%	19.5%
	Botanas, dulces y postres	51.6%	43.5%	54.2%	40.5%	25.4%	45.0%	26.6%	19.0%	28.4%
	Cereales dulces	53.3%	45.3%	56.0%	42.5%	34.5%	44.9%	41.3%	34.2%	43.1%
	Bebidas endulzadas	92.9%	95.5%	92.1%	91.7%	90.3%	92.1%	69.3%	68.3%	69.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de resultados nacionales de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), 2021. Instituto Nacional de Salud Pública.

5.2.3 Evolución del problema

A pesar de que la inseguridad alimentaria había mantenido una relativa estabilidad desde 2015, a nivel mundial ésta se incrementó de 2019 a 2021, pasando del 8% al 9.8% (FAO et al., 2022). Lo anterior ha sido, en gran medida, causado por la pandemia de SARS-COV-2 y por la crisis generada por la guerra en Ucrania que, en conjunto, aumentaron en 382 millones el número total de personas que sufren inseguridad alimentaria (Seco, 2022). Se afirma que el fenómeno aumentará si no se ponen en marcha soluciones efectivas en contra de la inseguridad alimentaria, dado que la demanda de alimentos se estima que crezca en los próximos años entre 30% y 50%, mientras que la oferta se quedaría estancada en 30% (Fariza, 2021).

En Jalisco, la carencia por acceso a la alimentación se ha mantenido relativamente estable de 2016 a 2020, incluso en ese último año tuvo un descenso de casi un punto porcentual respecto a 2018, pese a que el promedio nacional se mantuvo prácticamente sin cambios durante el mismo periodo (Cuadro 5.6). Sin embargo, lo que sí experimentó una transformación radical fueron los niveles de desigualdad entre deciles de ingreso en el porcentaje que la gente destina al gasto en alimentación, tal y como se muestra en la Gráfica 5.3. En 2018, el decil más pobre (que en la gráfica se identifica como D1) gastaba, en promedio, 49% de su ingreso en alimentos, mientras que el decil menos pobre (que en la gráfica se identifica como D10) gastaba 15%. Es decir, que la diferencia en el porcentaje del ingreso destinado a gastos alimentarios entre los hogares más pobres y los menos pobres era de 34%. Dos años después, sin embargo, los hogares más pobres elevaron a 112% el porcentaje de sus ingresos destinado a adquisición de alimentos, como ya se comentó en la sección anterior, mientras que los hogares menos pobres destinaron 8.75% de sus ingresos a dicho rubro, lo que representa una diferencia de 103 puntos porcentuales, lo cual indica que la desigualdad aumentó en tan sólo dos años.

Cuadro 5.6. Evolución del porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación, 2016-2020.

	2016	2018	2020
Nacional	21.9%	22.2%	22.5%
Jalisco	16.0%	15.9%	14.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos estadísticos 2016-2020 de CONEVAL

Gráfica 5.3. Evolución del gasto de los hogares en alimentos en Jalisco por decil de ingreso, 2018-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2018 y 2020 de INEGI.

Nota: se incluyen el gasto en alimentos fuera y dentro del hogar, bebidas y tabaco en comparación con la totalidad de ingresos percibidos.

5.2.4 Experiencias de atención

5.2.4.1 Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP por sus siglas en inglés), Estados Unidos.

Contexto general

El programa estadounidense surge como una actualización en el 2008 del programa de cupones de alimentos conocido como “*Food Stamps*”, creado en 1964. Esta actualización se dio después de que se aprobara el Proyecto de Ley Agrícola en el mismo año y se pusiera un mayor enfoque y apoyo económico a los programas de asistencia alimentaria en Estados Unidos (USDA, 2018). La institución responsable de su operación es el Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

Descripción general

El SNAP es el programa más importante en la lucha contra el hambre en Estados Unidos. Busca proveer un apoyo económico de 127 dólares por persona al mes en promedio a las familias y personas de bajos ingresos para permitirles adquirir alimentos nutritivos que complementen su dieta. Este apoyo fue incrementando en 92 dólares durante la pandemia (CBPP, 2022). El programa asume que las personas gastan 30% de sus ingresos netos en alimentos, por lo que busca compensar la diferencia entre esta cantidad y el costo de un plan nutricional de bajo costo establecido por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

Problema público que atiende

Hambre e inseguridad alimentaria en personas con bajos ingresos.

Población objetivo

Familias con bajos ingresos, adultos mayores de bajos ingresos (60 años o más), personas con discapacidad que viven con ingresos fijos, y otras personas con bajos ingresos (CBPP, 2022).

Logros

- Permitió mantener en 10.5% la prevalencia de inseguridad alimentaria de 2019 a 2020 (CBPP, 2022).
- El programa ha reducido la inseguridad alimentaria en aproximadamente 30%.
- 92% de los recursos del programa terminan en hogares en o por debajo de la línea de pobreza.

Retos

- En 2019, la tasa de sobrepago del programa a los beneficiarios fue de 6.18% mientras que la tasa de pago insuficiente fue de 1.18%.

5.2.4.2 Programa Nacional de Almuerzos Escolares, Estados Unidos

Contexto general

El programa tiene sus inicios en 1946, cuando se buscaba proveer a los niños y niñas en las escuelas alimentos nutritivos, a la vez que se fomentaba el consumo de productos locales. Ha crecido tanto que es ahora mismo el segundo programa más grande e importante en cuanto a la asistencia alimentaria del país (Ralston et al., 2008). La institución responsable de su operación es el Departamento de Agricultura de Estados Unidos mediante su Servicio de Alimentación y Nutrición (FNS por sus siglas en inglés).

Descripción general

El Programa Nacional de Almuerzos Escolares es un programa presente en 95% de las escuelas de Estados Unidos que busca proveer de manera regular y gratuita, o a muy bajo costo, alimentos nutritivos y balanceados que cumplan con los requerimientos de nutrientes para una alimentación sana a niñas y niños de estas escuelas. En promedio, por día, el programa atiende a 30 millones de niños (FRAC, 2022) y a un aproximado de cien mil escuelas entre públicas y privadas (USDA, 2022).

Problema público que atiende

Inseguridad alimentaria en niñas y niños.

Población objetivo

Niñas y niños de hogares con inseguridad alimentaria inscritos en la escuela entre los grados de pre kínder y hasta tercero de secundaria (USDA, 2022).

Logros

- Ha contribuido a la reducción de la inseguridad alimentaria, el sobrepeso y la obesidad, y generado un impacto positivo en la población estudiantil en cuanto a la selección personal de mejores alimentos para sus dietas cotidianas (FRAC, 2022).
- Los días que niños y niñas van a la escuela, quienes vienen de hogares con inseguridad alimentaria consumían, en promedio, cantidades similares de nutrientes y calorías en comparación con quienes provenían de hogares con seguridad alimentaria (Potamites & Gordon, 2010).

- En 2020, el programa proporcionó 3,200 millones de comidas a nivel nacional (USDA, 2022).

Retos

- La pandemia causada por el virus SARS-COV 2 causó la suspensión temporal del programa por el cierre de las escuelas (USDA, 2022).

5.2.4.3 Política Agrícola Común (PAC), Unión Europea

Contexto general

La Política Agrícola Común tiene sus orígenes después de la Segunda Guerra Mundial, específicamente en 1962. Surge en un contexto en donde la producción de alimentos era muy baja y existía una gran necesidad de estabilizar el acceso de alimentos. Además, los ingresos del sector agrícola eran muy bajos (Consejo Europeo, 2022). Sus recursos provienen del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y cada país gestiona los pagos de la PAC.

Descripción general

La PAC actúa en tres ámbitos distintos: ayudas directas a los agricultores, medidas de mercado, y el desarrollo rural. En cuanto a las ayudas directas, éstas se dan a los agricultores que cumplan las normas medioambientales con tal de proporcionarles seguridad en sus ingresos. En el caso de las medidas de mercado, la PAC busca contrarrestar la volatilidad de los precios en los mercados agrícolas estableciendo instrumentos de actuación e intervención en los mercados. Por último, para el desarrollo rural, se busca modernizar la producción agrícola, mejorar la vitalidad de las comunidades y garantizar que haya un relevo generacional (Consejo Europeo, 2022).

Problema público que atiende

Estabilidad de los agricultores, accesibilidad a los alimentos y el cuidado del medio ambiente.

Población objetivo

Agricultores de la Unión Europea.

Logros

- El programa ha logrado suministrar tecnologías de alta velocidad y servicios e infraestructuras de internet mejorados a 18 millones de ciudadanos de las zonas rurales, lo cual es consistente con su objetivo de modernizar la producción agrícola mediante el acceso a internet. (Comisión Europea, 2022).
- Convertir a la Unión Europea en el exportador número uno del mundo en productos agroalimentarios en el mundo en 2020 (European Council, 2022).

Retos

- Atraer a la población joven a la práctica de la agricultura.
- Asegurar la conservación de la biodiversidad agrícola que ha ido en declive debido a la intensificación agrícola.

5.2.4.4 Programa Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai”, Perú

Contexto general

El programa surge en 2013 en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” que se desarrolló con el propósito de cerrar las diferentes brechas entre los hogares con mayores y menores necesidades, con el fin de disminuir los índices de pobreza (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2018). La institución responsable de su operación es el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCONDES).

Descripción general

Vamos a Crecer “*Haku Wiñay/Noa Jayatai*” es un programa que tiene como objetivo primordial mejorar la capacidad de producción y económica de los hogares más pobres del país (FAO, 2020). Pretende lograrlo mediante el fortalecimiento de los sistemas de producción familiares de alimentos, la instauración de prácticas más higiénicas como el manejo de residuos dentro de los hogares, el apoyo a la creación de negocios rurales donde las familias puedan vender sus excedentes y generar ingresos y el fomento del ahorro (Tumi & Pinzás, 2016).

Problema público que atiende

La inseguridad alimentaria en hogares rurales en extrema pobreza de Perú.

Población objetivo

Hogares rurales en situación de pobreza extrema.

Logros

- 63% de los hogares participantes han aumentado sus ingresos en aproximadamente 300 dólares y han mejorado sus dietas consumiendo más alimentos nutritivos (FAO, 2020).
- La cobertura del programa se ha multiplicado más de 100 veces desde 2013, año de su creación, hasta 2017: pasó de 3,262 familias usuarias (Tumi & Pinzás, 2016) a 334,550 (Andina, 2017).

Retos

- Usar tecnologías como el sistema de riego presurizado, el fitotoldo, abonos orgánicos y la crianza tecnificada de animales menores, adaptadas a las prácticas culturales de la comunidad por ser intervenida y que éstas den resultados en el corto plazo, para así asegurar que se adopten y perdure su utilización al largo plazo.

5.2.4.5 Cruzada Nacional contra el Hambre, México

Contexto general

La Cruzada Nacional contra el Hambre fue el proyecto insignia del gobierno federal durante la administración de Enrique Peña Nieto en México en los años 2013-2018 enfocado a reducir la prevalencia de la pobreza extrema con carencia alimentaria. La institución responsable de su operación fue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Descripción general

El proyecto fue una estrategia de inclusión y bienestar social que buscaba reducir el número de personas que se encontraban en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Esto se buscó mediante la coordinación interinstitucional entre 19 diferentes dependencias y 90 programas para cumplir con los cinco objetivos de la Cruzada: cero hambres a partir de una

alimentación y nutrición adecuada, eliminar la desnutrición aguda, aumentar la producción de alimentos y el ingreso de agricultores, minimizar las pérdidas post cosecha y promover la participación comunitaria para erradicar el hambre (SEGOB, 2013). Uno de los programas primordiales como parte de la Cruzada contra el Hambre es el Programa de Apoyo Alimentario, el cual otorgaba apoyos monetarios y en especie con el fin de mejorar el acceso a la alimentación a su población beneficiaria. El monto de los apoyos era de 330 pesos mensuales por familia y de 120 pesos mensuales extra si en la familia había alguna persona entre 0 y 9 años de edad (SEGOB, 2014).

Problema público que atiende

La prevalencia del hambre.

Población objetivo

7.01 millones de personas en pobreza extrema alimentaria en México en 2012 (CONEVAL, 2018).

Logros

- Estableció una coordinación interinstitucional que permitiera el intercambio de información entre diferentes dependencias y programas.
- En cuanto a la población beneficiaria del programa, el indicador de carencia por acceso a la alimentación pasó de 100 en 2013 a 42.5 en 2015 (Cárdenas et al., 2019).

Retos

- Al no haber una definición internacional consensuada sobre el hambre, uno de los retos fue precisamente establecer una definición precisa de dicho concepto para definir mejor las estrategias a seguir.
- Atender una posible fragmentación de programas, la duplicidad de beneficios, el empalme de poblaciones objetivo y la atención de carencias de manera parcial (Cárdenas et al., 2015).

5.2.5 Árbol de problemas

A partir de la revisión de literatura sobre el problema de la inseguridad alimentaria, del análisis de datos estadísticos sobre dicho fenómeno en México y Jalisco y después de haber llevado a cabo un taller con los actores clave del Programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios del DIF Jalisco, a continuación, se presenta un

árbol de problemas estructurado a través de la metodología del marco lógico. Se trata de una metodología comúnmente utilizada en la planeación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas que se construye desde una lógica causal y, al mismo tiempo, participativa (Ortegón et al., 2015). Convencionalmente, un árbol de problemas describe en su tronco o parte central el fenómeno que el equipo ha definido como problema principal, del cual se derivan un conjunto de consecuencias negativas (mismas que representan las ramas del árbol y se colocan arriba del problema central). Las causas que originan el problema representan la raíz del árbol y, por tanto, se colocan en la parte inferior del mismo a distintos niveles, es decir que se asume que hay causas que afectan al problema principal de manera directa, mientras que otros constituyen causas subyacentes que se ubican por debajo de las causas directas. Como cualquier metodología, el árbol de problemas no está exento de limitaciones, una de las cuales es la dificultad de establecer relaciones de causalidad entre fenómenos que suelen ser, al mismo tiempo, causa y efecto, o bien donde nuestro conocimiento es insuficiente para determinar con suficiente certidumbre sus nexos causales. De cualquier manera, esta herramienta permite visualizar con mayor nitidez el fenómeno de la inseguridad alimentaria, sus causas y sus efectos.

Como se señaló en la sección 5.2.1, el problema central de política pública identificado es el de la inseguridad alimentaria, sobre todo porque atenta contra el Derecho a la Alimentación consagrado en el artículo cuarto constitucional, particularmente el de las poblaciones más vulnerables a caer en una situación de pobreza alimentaria como las personas de la tercera edad, las niñas y los niños menores de 5 años, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, la población migrante y las comunidades indígenas.

Efectos

El problema de inseguridad alimentaria ocasiona tres efectos socialmente nocivos predominantes: a) la malnutrición, b) la vulnerabilidad a enfermedades y c) el bajo rendimiento escolar, todos los cuales son factores que reproducen el denominado “círculo de la pobreza” (Azariadis & Stachurski, 2005). El primero de ellos, la malnutrición, se define como un “estado fisiológico anormal debido a un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de macronutrientes o micronutrientes” (FAO, 2019). La malnutrición incluye tanto la desnutrición (la cual se observa generalmente en la baja talla o bajo peso) como el sobrepeso u obesidad. Las personas menores de cinco años, adolescentes, mujeres en

edad fértil, y adultas mayores son los grupos más afectados por la malnutrición (Mundo, 2021). Dentro de los anteriores, adquieren especial relevancia los niños y las niñas, pues “los niños con desnutrición ... tienen nueve veces más probabilidades de morir que los niños que están nutridos de manera adecuada” (UNICEF, 2012). Como ya se comentó en la sección 4.2.2, en nuestro país 8.4% de las personas menores de cinco años sufre sobrepeso, 13,9% tiene baja talla y 4.4% tiene bajo peso.

En segundo lugar, la inseguridad alimentaria hace que la población sea más propensa a padecer enfermedades como la anemia, las enfermedades crónicas, la depresión y la diabetes. La desnutrición derivada de la inseguridad alimentaria, “aumenta la incidencia y/o intensidad de algunas patologías infecciosas” (Martínez y Palma, 2016, p. 28). Por ejemplo, en países en desarrollo, la desnutrición infantil causa una pérdida en la esperanza de vida de 15% (Martínez y Palma, 2016). Esto es principalmente por la anemia provocada por una baja ingesta de hierro, la cual los niños y niñas en hogares con inseguridad alimentaria tienen 140% más probabilidades de padecer que los menores en hogares con seguridad alimentaria (Cook & Jeng, 2009). La deficiencia de nutrientes incrementa el riesgo de muerte en niños y niñas (Martínez y Palma, 2016), lo que se puede ver reflejado en que en “45% de las muertes de menores de 5 años tienen que ver con la desnutrición” (OMS, 2021). El sobrepeso y la obesidad ocasiona un mayor riesgo entre las personas de padecer enfermedades no transmisibles como la diabetes y enfermedades cardiovasculares (FAO et al., 2022). En cuanto a las personas adultas mayores, la inseguridad alimentaria causa, aparte de una salud deteriorada en general, un deterioro cognitivo y depresión (Rivera-Márquez, 2014).

Finalmente, la inseguridad alimentaria afecta el desempeño escolar de niñas y niños. Se ha descubierto que existe una relación directa entre la desnutrición y el hambre con el bajo rendimiento escolar (Cárdenas et al., 2015). Por ejemplo, Grantham-Mc Gregor y otros (2007) encontraron que por cada 10% de aumento en la desnutrición crónica, la proporción de niños que alcanzaba el grado final de primaria bajaba en 7,9%. La razón detrás de ello es que los menores con desnutrición son expuestos a enfermedades que generan un menor desarrollo cognitivo, lo que a su vez provoca ingresos tardíos, repitencia escolar, deserción y en general un bajo nivel educativo (Martínez y Palma, 2016). Por otra parte, se estima que la malnutrición provoca que niños y niñas tengan 19% menos posibilidades de saber leer, que sus calificaciones en matemáticas disminuyan 7%, y que haya una disminución

de 12% en la probabilidad de que logren redactar una oración sencilla, en comparación con otras personas de su edad sin malnutrición (Save the Children, 2013).

Causas

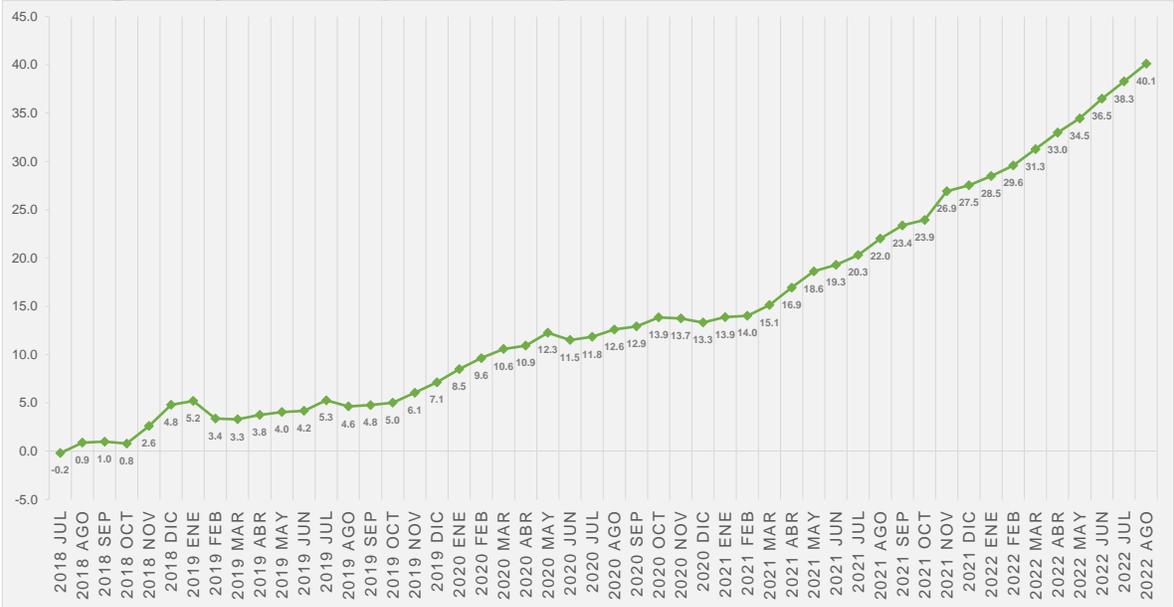
La literatura sobre inseguridad alimentaria (Cárdenas et al, 2019; FAO et al., 2020) identifica que dicho fenómeno se origina y prevalece debido a las siguientes causas principales: a) deficiencias en la disponibilidad de los alimentos, b) el bajo acceso económico a los alimentos por parte de las personas, c) prácticas inadecuadas en el consumo humano inadecuado y bajo aprovechamiento de los alimentos.

En un país productor de alimentos como México, la baja disponibilidad de éstos se explica, en gran medida, por la deficiente infraestructura para su distribución y no tanto por que haya una baja cantidad de alimentos en el país de manera agregada. El mayor rezago se da en las regiones más marginadas debido a la insuficiencia de infraestructura carretera y de mercados. Lo anterior puede verse reflejado en las principales barreras de distribución que reportan los productores, en donde 37% reporta dificultad en la comercialización y el 26% falta de transporte y/o almacenamiento (FAO, 2019). Incluso, esta pobre infraestructura tuvo una relación directa con la pérdida de 40 millones de toneladas de alimentos en México en 2014 (CEDRSSA, 2014). Ello hace que haya una menor cantidad de alimentos y a un mayor costo debido al incremento de gastos que representa la distribución para los productores (Cárdenas, et al., 2015). En México, los gastos de distribución de alimentos han aumentado en el transporte (9.21% aéreo, 5.23% ferroviario, 8.13% marítimo, y 7.78% autotransporte), y en el almacenamiento de la carga (10.12%) (Juárez, 2022). Este aumento se debe principalmente a la inflación en los combustibles, que en México fue de 5.8% entre 2021 y 2022 (El Economista, 2022). Por otra parte, el precio de los fertilizantes ha aumentado hasta en 13% a nivel global (Cantú, 2022), lo que ha ocasionado que los alimentos aumenten su precio, limitando aún más su disponibilidad (Wallace-Wells, 2022). La disponibilidad en los alimentos también se ha visto afectada por el cambio climático, lo que ha provocado sequías e inundaciones, causando estragos importantes en la cadena de distribución y dañando, sobre todo, a los habitantes de comunidades con mayor grado marginación y falta de infraestructura (EL Bilali, 2020; SECO, 2022). Sin embargo, es importante tener en cuenta que la relación entre la producción agrícola y el cambio climático es bidireccional, pues la primera también es causa de la segunda: “la agricultura es un contribuyente principal del cambio climático, a través de las emisiones de gases de efecto invernadero” (FAO, 2016;

HLPE, 2012). La manera intensiva e industrializada de producir alimentos (Hazzell & Wood, 2008) ha dañado cada vez más el medio ambiente (Nellemann et al., 2019). Consecuentemente, es vital implementar técnicas de agricultura resiliente y sostenible (FAO, 2016), tanto para soportar de mejor manera los efectos de estos fenómenos, como para reducir su incidencia.

En cuanto al bajo acceso económico a los alimentos, es importante destacar que los hogares con menores ingresos gastan una mayor proporción de estos en alimentos en comparación con los de mayores ingresos, tal y como se describió en la sección 4.2.2. Ello coloca a las personas pobres en una situación de gran vulnerabilidad ante la inestabilidad de los precios en los alimentos, haciendo especialmente difícil adquirir de manera constante alimentos nutritivos. Se ha estimado que una quinta parte de la inflación en el sector de los alimentos termina por recaer en los consumidores finales, lo que aumenta la vulnerabilidad de las personas con bajos ingresos (Fariza, 2021). Como se muestra en la Gráfica 4.4, en México el precio de los alimentos ha aumentado de manera acelerada, sobre todo a partir de abril de 2021, cuando la tasa mensual de inflación comenzó a ser superior a 8%. En agosto de 2022, el precio promedio de los alimentos fue 40% superior al que prevalecía en julio de 2018.

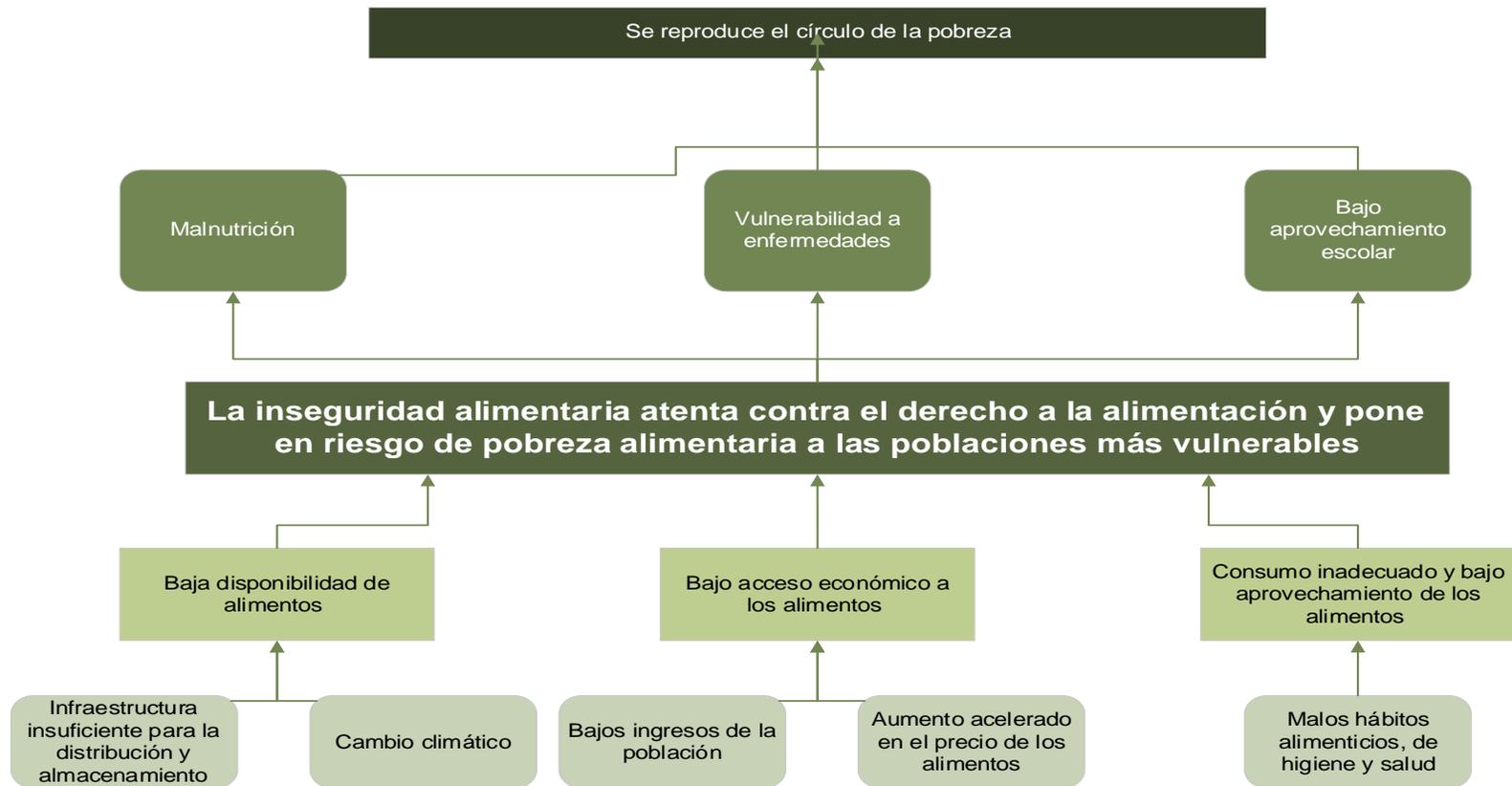
Gráfica 4.4. Inflación acumulada en el precio de los alimentos en México (con base en la segunda quincena de julio de 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Alimentos. Índice de Precios al Consumidor 2022.

Finalmente, en lo que respecta al consumo inadecuado y el bajo aprovechamiento de los alimentos, se destacan dos vertientes causales importantes: las prácticas inadecuadas de preparación en cuanto a salud e higiene y los malos hábitos alimenticios en términos nutricionales. En la primera de las causas, la mala absorción de los nutrientes tiene una relación con la higiene al momento de preparar los alimentos. Tal como afirman Quisumbing et al. (1996), y la FAO (2011), el acceso al agua potable para el saneamiento tanto de las personas como de los alimentos es fundamental para su preparación limpia y nutritiva. Incluso, el acceso al agua potable para consumo es considerado crucial para asegurar una dieta balanceada, por lo que zonas rurales con mayor marginación ven el valor nutricional de sus alimentos disminuidos (Mundo et al. 2021). En cuanto a los malos hábitos alimentarios de las personas, mucho ya se discutió anteriormente al describir los problemas asociados con el sobrepeso y la obesidad. En México, el sobrepeso u obesidad han causado costos indirectos en la pérdida de productividad y han provocado una mayor destinación de recursos a la atención de estas enfermedades. (Gómez-Dantés et al., 2011). La Figura 1 presenta de manera gráfica el árbol de problemas derivado de la revisión de la literatura sobre inseguridad alimentaria, del análisis de datos estadísticos y del taller participativo con actores clave del programa.

Figura 1. Árbol del problema de la inseguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura hecha por el equipo de investigación y en el taller participativo con actores clave del Programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios del DIF Jalisco.

5.3 Teoría de cambio o cadena de resultados

Esta sección describe la lógica causal sobre la cual descansa el Programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios del DIF Jalisco. Ello se deriva de tres fuentes de información: a) de una revisión detallada de sus reglas de operación para el año fiscal 2022, b) de entrevistas con el funcionariado responsable de operar el programa en el DIF Jalisco y c) del taller participativo con actores clave de dicho programa, realizado el 29 de septiembre de 2022. El análisis de las tres fuentes de información, aunque muy especialmente del taller participativo, puso de manifiesto que existe una visión dual sobre el verdadero propósito que el programa persigue: por un lado, hay actores que, en coincidencia con el árbol de problemas descrito en la sección anterior, 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:

“esta población no solo asiste a estos comedores con la finalidad de comer, sino que hay estudios que demuestran que el hecho el que acudan a lugares donde hay más personas a ellos les genera otro tipo de actitud y representa una mejoría en su vejez” (Entrevista, funcionaria del DIF Jalisco, 22 de septiembre de 2022).

“muchos de los beneficiarios están en situación de abandono, no tienen familiares, no tienen otro tipo de personas con quien establecer una red, y el sistema o comedor se convierte en ese vínculo” (Entrevista, funcionaria del DIF Jalisco, 22 de septiembre de 2022).

Los actores entrevistados coinciden en que el abandono de personas de la tercera edad tiene causas variadas, aunque un factor importante es el hecho de que “los hijos migran, los hijos se van, y la gente se va quedando sola” (Entrevista, funcionaria del DIF Jalisco, 22 de septiembre de 2022). También se destaca la grave situación económica que se generó durante la pandemia de COVID-19, lo que ocasionó que la gente dejara trabajos por salud, por seguridad o porque la empresa quebró, lo que a su vez incrementó la necesidad de las personas de ser alimentadas. Otra de las causas es el bajo ingreso económico de las personas beneficiarias que residen en zonas rurales: “una ciudad te brinda más oportunidades de un ingreso, pero, estamos hablando de comunidades que están súper

alejadas (...) si ellos necesitan un recurso económico necesitan trasladarse por horas” (Entrevista, funcionaria del DIF Jalisco, 22 de septiembre de 2022).

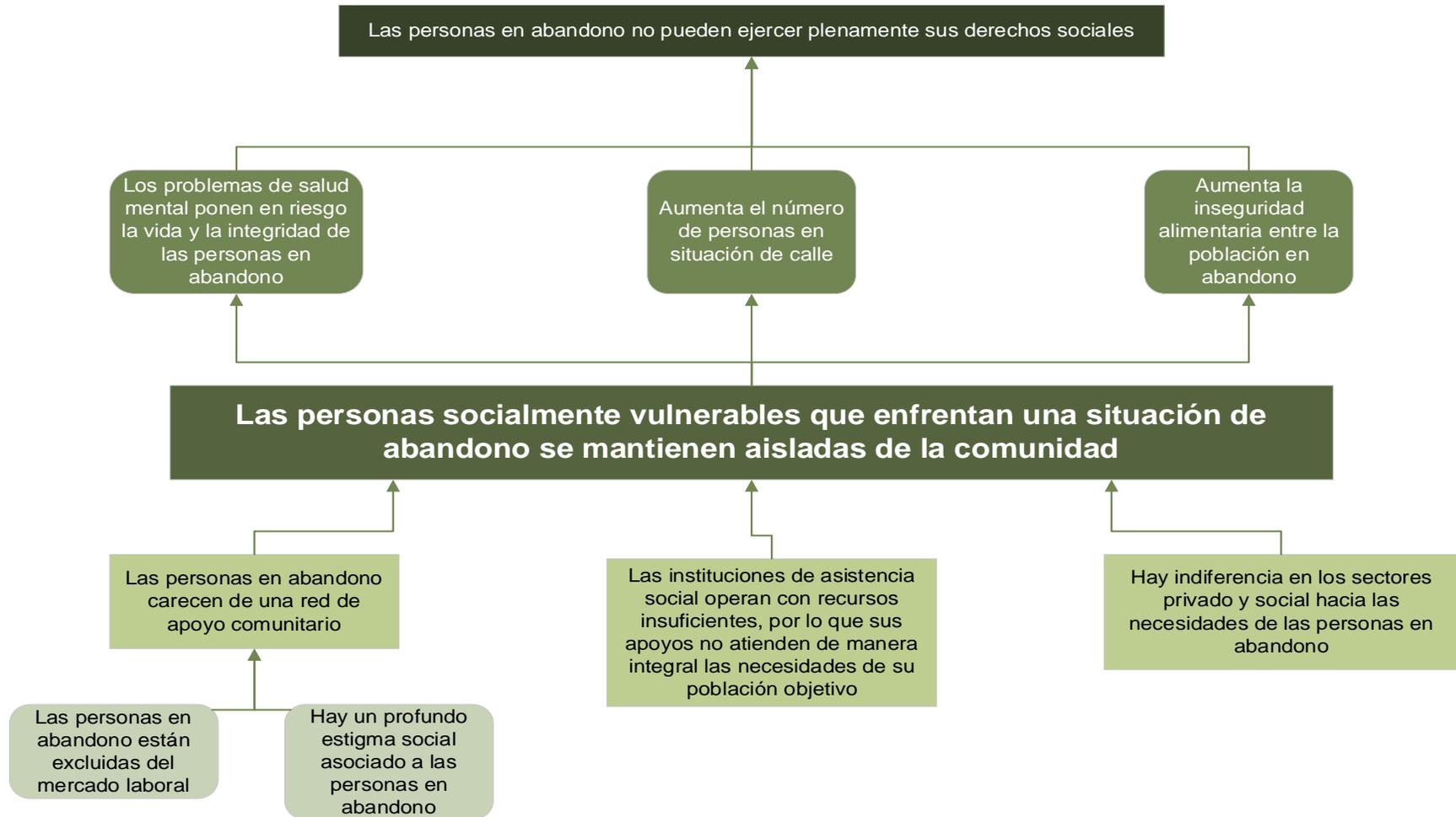
El funcionariado de los DIF municipales coincide en identificar como principales causas del abandono a) que las hijas e hijos de las personas adultas mayores migren a Estados Unidos y dejen de brindarles apoyo económico, b) que se trata de personas beneficiarias que nunca se casaron, c) que los hombres fueron abandonados por sus esposas e hijos y c) que no tienen ingresos suficientes para subsistir (Entrevista, funcionaria del DIF municipal de Ejutla, 22 de septiembre de 2022). Además de las personas de la tercera edad, hay otras poblaciones beneficiarias que también comparten problemáticas similares, por ejemplo, no tener manera de cocinarse, enfrentar trastornos mentales, problemas de alcoholismo y negarse a comer. En el caso de personas con adicciones que también son elegibles de recibir los apoyos del programa, integrantes de asociaciones civiles especializadas en servir a dicha población comentaron lo siguiente: “la mayoría de la gente que llega viene con desnutrición y esto hace que no puedan prestar atención muchas de las veces a lo que vamos a trabajar con ellos” (Entrevista, integrante de la asociación civil Día de Hoy AC, 22 de septiembre de 2022). Otro testimonio coincide con el anterior: “las personas vienen con problemas de desnutrición, porque la droga les quita el hambre y además vienen con problemas de descalcificación, sobre todo las mujeres” (Entrevista, integrante del Centro de Tratamiento NARE, 22 de septiembre de 2022).

Finalmente, varios testimonios coinciden en señalar que los apoyos alimentarios del programa son importantes, pero no son los únicos, pues la idea es brindar beneficios integrales a las poblaciones objetivo. Por ejemplo, en el municipio de Ejutla hay una fisioterapeuta del comedor que imparte 15 minutos de activación física los lunes, miércoles y viernes, y tienen reflexiones con la psicóloga los martes y jueves. Además, complementan los viernes con pláticas impartidas por un doctor para aprender a comer bien y mejorar su nutrición. Además, los actores entrevistados de ese municipio comentaron que las personas adultas mayores se han involucrado con los comedores, pues “han sembrado diferentes alimentos en el comedor, cortan el zacate, aportan comida de sus huertos personales y apoyan en mover los materiales necesarios para las dinámicas” (Entrevista, funcionaria del DIF municipal de Ejutla, 22 de septiembre de 2022). También comentaron que las personas beneficiarias prestan su apoyo en eventos y desfiles religiosos de la comunidad, lo que las hace sentir más integradas. En el caso del municipio de San Gabriel, las personas

beneficiarias aportan de diferentes maneras: cultivan en un huerto urbano y aportan costales de maíz para que les preparen tamales u otras comidas locales (Entrevista, funcionaria del DIF municipal de San Gabriel, 22 de septiembre de 2022).

Las diferencias entre las dos visiones del programa -la que centra su atención en el problema de la inseguridad alimentaria y la que lo hace en el problema del abandono- no son triviales, pues tienen implicaciones importantes sobre la naturaleza de la intervención pública. Es decir, bajo la primera visión, el programa debe enfocarse a solucionar el problema de la inseguridad alimentaria de su población objetivo (la cual, por cierto, es muy variada, pues, además de enfocarse en personas adultas mayores, incluye a otras muchas que también padecen hambre, aunque sus problemáticas sociales son muy diferentes entre sí), o al menos contribuir a aminorar su intensidad. En cambio, entre quienes favorecen la segunda visión, el programa no puede limitarse a atender el problema de inseguridad alimentaria, sino que debe ofrecer servicios de asistencia social de manera amplia e integral, ante el problema de abandono que padecen las poblaciones objetivo (Figura 2). Desde esta perspectiva, la inseguridad alimentaria sería una de las múltiples consecuencias que enfrentan las personas beneficiarias del programa. En la siguiente sección se presentan dos versiones del árbol de objetivos, cada una en función de las dos perspectivas anteriormente descritas.

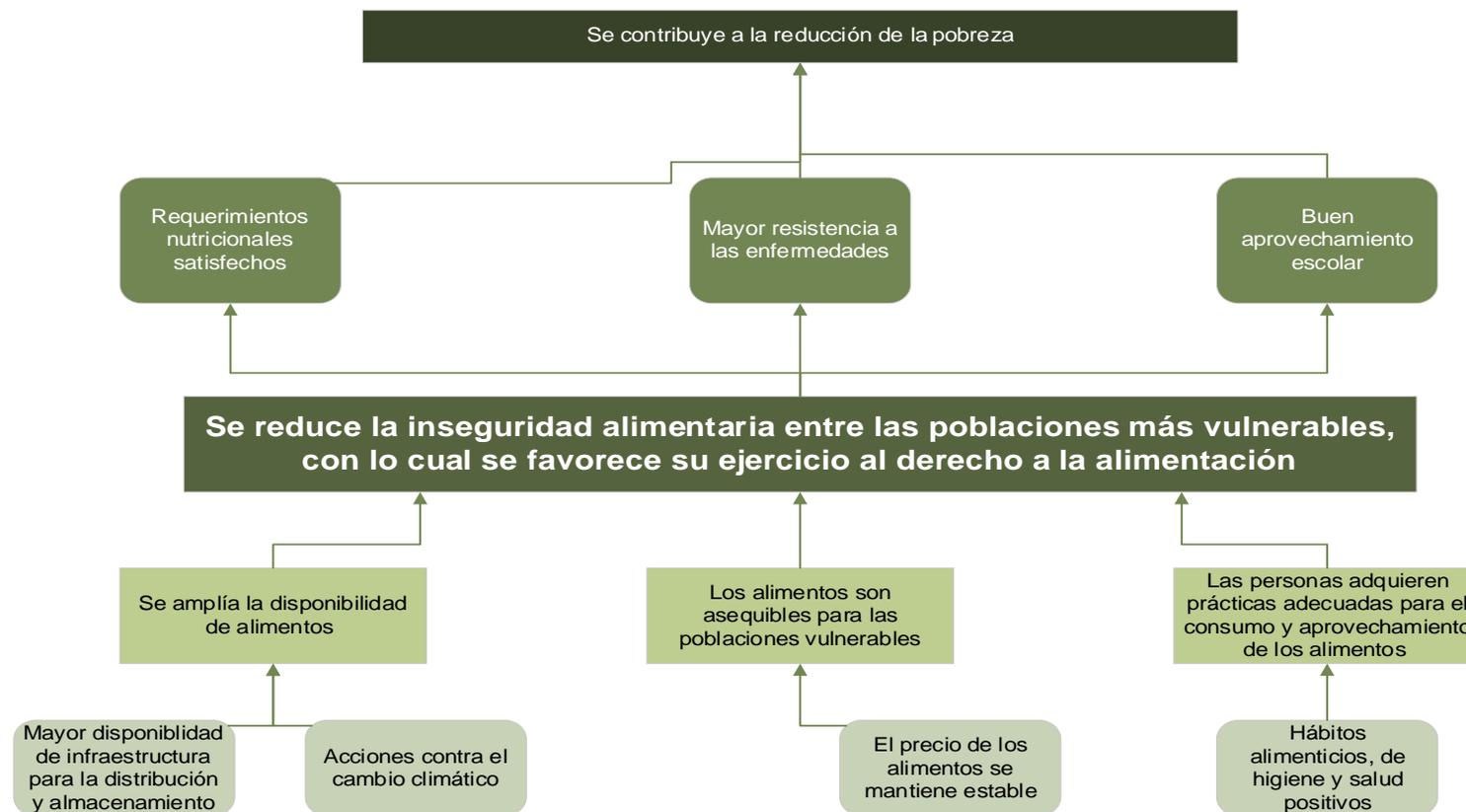
Figura 2. Árbol de objetivos desde la perspectiva del abandono de personas socialmente vulnerables



Fuente: Elaboración propia con base en el taller participativo con actores clave del Programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios del DIF Jalisco.

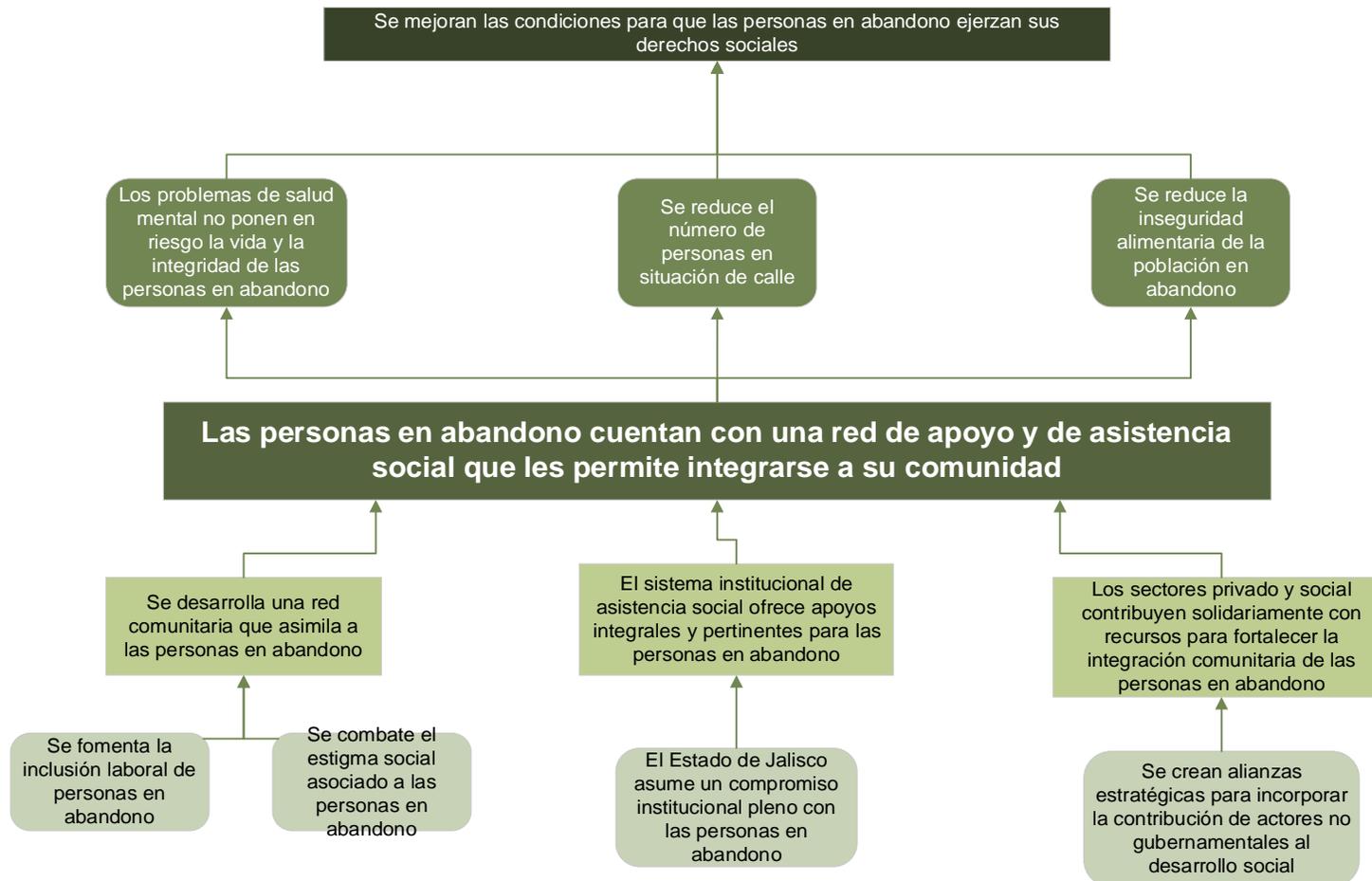
5.3.1 Árbol de objetivos o cadena de resultados

Figura 3. Árbol de objetivos desde la perspectiva de la seguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura hecha por el equipo de investigación y en el taller participativo con actores clave del Programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios del DIF Jalisco.

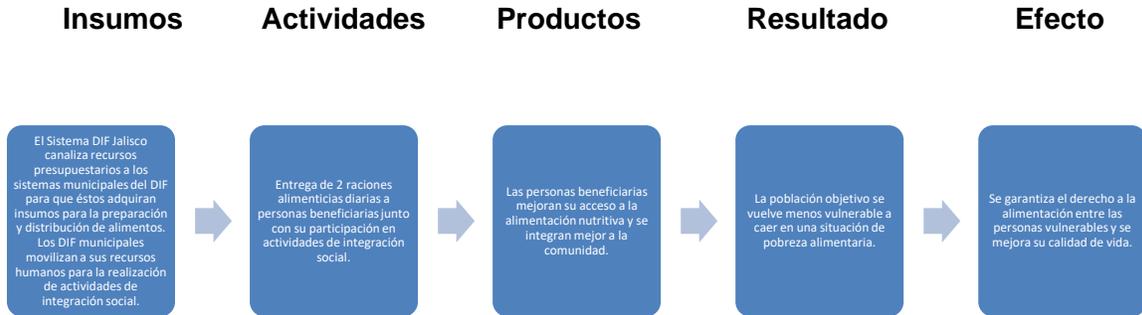
Figura 4. Árbol de objetivos desde la perspectiva del abandono de personas socialmente vulnerables



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura hecha por el equipo de investigación y en el taller participativo con actores clave del Programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios del DIF Jalisco.

5.3.2 Matriz de la cadena de resultados

Figura 4. Matriz de la cadena de resultados desde la perspectiva de la seguridad alimentaria



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa Comedores Asistenciales para Personas Adultas Mayores y Grupos Prioritarios correspondientes al ejercicio fiscal 2022.

Figura 5. Matriz de la cadena de resultados desde la perspectiva del abandono de personas socialmente vulnerables



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura hecha por el equipo de investigación y en el taller participativo con actores clave del Programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios del DIF Jalisco.

5.3.3 Alternativas de solución

Alternativa 1. Mantener el programa tal y como ha venido operando.

Esta alternativa implica que el programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos prioritarios” debe mantener su objetivo general de distribuir a los SMDIF el recurso económico para que éstos, a su vez, adquieran los insumos necesarios para llevar a cabo la preparación y distribución de raciones alimenticias a su población objetivo, es decir personas adultas mayores y grupos prioritarios. Además, se preservarían los mismos objetivos específicos e instrumentos de intervención que los vigentes, es decir a) la entrega de raciones alimenticias gratuitas a la población beneficiaria, b) transferencia de recursos económicos a los DIF municipales para la preparación y entrega de raciones alimenticias y c) acciones formativas y participativas para la integración social.

La principal ventaja de adoptar esta alternativa es que se trata de una intervención plenamente asimilada por el sistema DIF, tanto a nivel estatal como municipal, es decir que en una intervención que no implica un reaprendizaje por parte de los actores involucrados. Su principal desventaja es que el programa actual no describe plenamente el significado que los actores dan a su labor cotidiana. En otros términos, aunque el nombre del programa hace una referencia explícita a “comedores asistenciales”, los actores encargados de su operación consideran que dicha intervención va más allá de la entrega de raciones alimenticias a su población beneficiaria: además de ello, se involucran en diversas actividades participativas que contribuyen a que las personas se sientan mejor integradas a la comunidad. Además, existe la percepción de que el monto del apoyo del programa (\$13.31 pesos por día por persona beneficiaria para dos raciones alimenticias) es muy inferior al costo real de proveer alimentos.

Alternativa 2. Que el programa enfrente el problema de la inseguridad alimentaria de la población más vulnerable en coordinación con otros actores públicos y privados

Esta alternativa 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. Como se demuestra en el árbol de problemas descrito anteriormente en la Figura 2, el fenómeno de la inseguridad alimentaria es multicausal, por lo que una estrategia para enfrentarlo requiere una variedad de instrumentos enfocados en modificar sus causas. Esto significa que el programa, además

de proveer asistencia alimentaria a su población objetivo, tendría que tener, al menos, tres componentes: a) uno orientado a mejorar la disponibilidad de alimentos en las comunidades donde reside su población beneficiaria, lo que a su vez implica mejorar la infraestructura para la distribución y almacenamiento de los alimentos, b) otro componente orientado a mejorar el acceso económico de las personas a los alimentos, lo cual requiere, además de la entrega de raciones gratuitas en los comedores del DIF, enfrentar el problema de la falta de ingresos y el aumento de los precios y c) un componente orientado a modificar los hábitos inadecuados de consumo y aprovechamiento de los alimentos.

La principal ventaja de esta alternativa es que ampliaría significativamente la capacidad del programa de incidir eficazmente sobre el problema de la inseguridad alimentaria de las personas. En lugar de enfocarse en mitigar sus efectos (alimentar a la población objetivo, aunque de manera parcial, dado lo limitado del presupuesto asignado), el programa apuntaría a transformar las causas que lo originan. La principal desventaja es que implica un cambio radical en los mecanismos de operación vigentes, pues la organización responsable de instrumentarlo (el DIF Jalisco) tendría que ampliar considerablemente sus ámbitos de actuación para enfrentar, al menos, tres de las causas estructurales de la inseguridad alimentaria. Sin embargo, el marco normativo del sistema DIF Jalisco y su estructura orgánica no incluyen atribuciones suficientes para ejercer varios de los componentes mencionados anteriormente, por lo que se requeriría la participación de otras dependencias gubernamentales para su implementación³.

Alternativa 3. Que el programa redefina su misión, adoptando el fenómeno del abandono como problema central

Esta alternativa implica que el programa deje de centrar su atención en el problema de la inseguridad alimentaria y, en lugar de ello, la ponga en el problema del abandono de las personas socialmente vulnerables. Esto no significa desestimar el fenómeno de la inseguridad alimentaria, sino únicamente verlo como un efecto del abandono social. Bajo esta alternativa, el programa se centraría en atender las causas del abandono social,

³ El artículo 25 del Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco establece que las principales atribuciones del Sistema DIF Jalisco consisten en promover y prestar servicios de asistencia social a su población objetivo, así como apoyar el desarrollo integral de las personas, promover acciones de apoyo en varias áreas del desarrollo, entre otras. Sus atribuciones, sin embargo, excluyen funciones de regulación económica o de creación de infraestructura, las cuales son necesarias para enfrentar las dimensiones más importantes del fenómeno de la inseguridad alimentaria.

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 posiblemente implique modificar el nombre actual del programa para evitar que la noción de “comedores asistenciales” se imponga sobre el resto de acciones de integración social que son igualmente importantes desde la perspectiva de los actores que participan en su operación.

La principal ventaja de esta alternativa es que se articula muy bien con la misión institucional del DIF Jalisco, la cual pone su énfasis en el concepto de asistencia social pública definido en el Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco, definido de la siguiente manera:

“La asistencia social es el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan a las personas su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de quienes se encuentren en condición de vulnerabilidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva” (fracción I del artículo 3 del Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco).

Sin embargo, tiene dos desventajas. La primera es la necesidad de llevar a cabo modificaciones al marco legal del programa para cambiar su denominación y enfatizar su articulación con otras acciones del sistema DIF en materia de asistencia social. La segunda desventaja, que se considera la más importante, es que no existen todavía indicadores confiables y ampliamente aceptados sobre el fenómeno del abandono de personas socialmente vulnerables. Por ejemplo, no existe información sobre el número de personas en situación de calle a nivel nacional y tampoco para Jalisco y sus municipios, ni mucho menos una desagregación por grupo poblacional (es decir niñas y niños, personas adultas mayores, personas con adicciones, entre otras, que se encuentran en dicha situación). Esta carencia de información dificultaría 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.

5.4 Objetivos del programa

5.4.1 Determinación de los objetivos del programa

Formulación del objetivo general del programa bajo la alternativa 1

Brindar atención integral y apoyos asistenciales diversos para la inclusión y el envejecimiento activo de las personas adultas mayores y personas de grupos prioritarios.

Formulación del objetivo general del programa bajo la alternativa 2

Contribuir a la mitigación de la inseguridad alimentaria de las personas adultas mayores y grupos prioritarios a través de intervenciones que mejoren la disponibilidad alimentaria en las localidades donde éstas residen, mejoren su acceso a los alimentos básicos y sus hábitos de consumo y aprovechamiento alimentario.

Formulación del objetivo general del programa bajo la alternativa 3

Contribuir al desarrollo pleno de las personas que enfrentan abandono y desamparo, a través de servicios de atención integral, apoyos de asistencia social y mecanismos para su integración comunitaria.

5.4.2 Aportación del programa a los objetivos del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (y de la institución)

El objetivo general del programa, independientemente la alternativa seleccionada para sustentar su formulación, contribuye al cuarto objetivo de la temática de Desarrollo Social de Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024, tal y como se enuncia a continuación:

Garantizar el acceso a los Derechos Humanos a todas las personas pertenecientes a grupos prioritarios, comprendiendo las interseccionalidades que agravan la discriminación, mediante la transversalización de la perspectiva de género y derechos humanos en las políticas públicas, acciones afirmativas para garantizar la inclusión y no discriminación, fortalecimiento de las condiciones institucionales para el abordaje de sus agendas, profundizando en la corresponsabilidad de todas y todos los actores involucrados y reconociendo la identidad diversa de Jalisco.

El programa también aporta al cuarto resultado específico de ese mismo Plan, el cual se enuncia de la siguiente manera:

Garantizar la libertad e igualdad de oportunidades en el desarrollo del proyecto de vida de las personas pertenecientes a los grupos prioritarios en un contexto de derechos humanos.

Finalmente, el programa contribuye también al concepto de asistencia social enunciado en la fracción primera del artículo 3 del Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco, tal y como se discutió anteriormente.

5.5. Población potencial y objetivo

5.5.1 Población potencial

Puesto que el problema central de política pública del programa es la inseguridad alimentaria, es importante que la cuantificación de su población potencial se lleve a cabo en función de dicho concepto, por lo que se propone utilizar como indicador para su medición 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. En síntesis, la población potencial del programa equivale a 1 millón 242 mil 400 personas.

Lo anterior contrasta con la manera con la que las reglas de operación del programa correspondientes a 2022 cuantifican a su población potencial, pues lo hacen en función del número de personas en situación de pobreza en Jalisco con base en la medición de la pobreza de 2020 publicado por el CONEVAL. Dicha cifra asciende a 251 mil 831 personas, lo cual es apenas 20% de la cifra que aquí se propone.

5.5.2 Población objetivo

Puesto que el programa se enfoca mayoritariamente en atender a personas mayores de 60 años (según datos del padrón de beneficiarios del programa para el ejercicio fiscal 2022, 80% de las personas que atiende corresponde a dicha población), se propone que la medición de su población objetivo 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.

La métrica propuesta difiere de la manera como las reglas de operación del programa de 2022 miden a su población objetivo, pues lo hacen únicamente en función de la

disponibilidad presupuestal dividida entre el monto diario destinado al apoyo multiplicado por 234 días hábiles, lo cual da una cifra aproximada de 16,628 personas.

5.5.3 Cobertura

La cobertura del programa en 2022 se estimó en 16 mil 628 personas. Si dicha meta efectivamente se alcanza, representaría 36% de la población objetivo, según la estrategia propuesta anteriormente.

5.5.4 Frecuencia de actualización

Las reglas de operación no especifican dicha información, pero se recomienda que la actualización de las poblaciones potencial y objetivo se lleve a cabo cada dos años, conforme se publiquen los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del INEGI, la cual es la base de datos para el cálculo de la pobreza multidimensional del CONEVAL.

6. Recomendaciones

Recomendación 1: 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.

El programa debe reconocer que la inseguridad alimentaria requiere enfrentarse a través de, por lo menos, tres componentes: a) uno orientado a mejorar la disponibilidad de alimentos en las comunidades donde reside su población beneficiaria, lo que a su vez implica mejorar la infraestructura para la distribución y almacenamiento de los alimentos, b) otro componente orientado a mejorar el acceso económico de las personas a los alimentos, lo cual requiere, además de la entrega de raciones gratuitas en los comedores del DIF, enfrentar el problema de la falta de ingresos y el aumento de los precios y c) un componente orientado a modificar los hábitos inadecuados de consumo y aprovechamiento de los alimentos. Puesto que el Sistema DIF Jalisco no tiene atribuciones en materia de regulación económica para incidir en el precio de los alimentos ni en materia de creación de infraestructura para mejorar la distribución y almacenamiento de alimentos, las reglas de operación deben definir mecanismos de coordinación con otras dependencias que sí las tienen, por ejemplo con la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, ambas pertenecientes al poder ejecutivo estatal. Lo anterior no significa renunciar al otorgamiento de los apoyos alimentarios a su población objetivo, pero sí reconocer que éstos, por sí mismos, no serán capaces de enfrentar exitosamente el problema de la inseguridad alimentaria, a menos que vayan acompañados de otras acciones que incidan en las causas del fenómeno.

Recomendación 2: 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.

Las Reglas de Operación del programa correspondientes al ejercicio fiscal 2022 no abordan de manera explícita las acciones de integración comunitaria y las estrategias para recibir apoyo de otros actores públicos, privados y sociales que cotidianamente realizan los sistemas DIF municipales, pues únicamente hacen una descripción detallada de las raciones alimentarias que éstos deben entregar a su población beneficiaria en los

comedores asistenciales. Es importante hacer un reconocimiento explícito tanto de las acciones de activación física, recreación y otras orientadas a que las personas beneficiarias se integren mejor a la comunidad, como de las alianzas estratégicas con las que los DIF municipales gestionan recursos adicionales para brindar a su población objetivo servicios más integrales.

Recomendación 3: Reformular el objetivo general del programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios con la siguiente enunciación.

“Contribuir a la mitigación de la inseguridad alimentaria de las personas adultas mayores y grupos prioritarios a través de intervenciones que mejoren la disponibilidad alimentaria en las localidades donde éstas residen, mejoren su acceso a los alimentos básicos y sus hábitos de consumo y aprovechamiento alimentario”.

Recomendación 4: 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.

Para que el programa dé cuenta de lo que sus actores realmente realizan con la población beneficiaria, se sugiere sustituir el nombre actual “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios” por algún otro que, además de mencionar el apoyo alimentario que se otorga, dé cuenta de las actividades de integración comunitaria que se llevan a cabo. También se sugiere eliminar del nombre la alusión a su población objetivo, pues en realidad los grupos prioritarios son sumamente variados. Por ejemplo, el programa podría denominarse “Programa de alimentación asistencial e integración comunitaria”.

7. Referencias bibliográficas

“Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024”, Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 5 de septiembre de 2019.

“Reglas de operación Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios”, Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 30 de marzo de 2021

Andina. (2017). Haku Wiñay y Noa Jayatai mejoran economía y seguridad alimentaria de miles de familias. Andina, Agencia Peruana de Noticias. Sitio web: <https://andina.pe/agencia/noticia-haku-winay-y-noa-jayatai-mejoran-economia-y-seguridad-alimentaria-miles-familias-889291.aspx>

Azariadis, C., & Stachurski, J. (2005). Poverty traps. Handbook of economic growth, 1, 295-384.

Bruno, Sebastián. (2018). Impacto redistributivo de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (Paraguay). Revista MERCOSUR de Políticas Sociales, DOI: <https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-265>

Cárdenas, M., Córtes, F., Escobar, A., Nahmad, S., Scott, J., & Teruel, G.. (2019). Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016. CONEVAL.

CBPP. (2022). Policy Basics: The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP). Center on Budget and Policy Priorities. Sitio web: <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/the-supplemental-nutrition-assistance-program-snap>

CELADE. (2002). Los adultos mayores en América Latina y el Caribe: datos e indicadores. Boletín Informativo. CEPAL.

Comisión Europea. (2022). La política agrícola común en pocas palabras. Comisión Europea. Sitio web: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_es

CONEVAL. (2020). Informe de Pobreza y Evaluación. Jalisco, México, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (S/F). Glosario de la medición de la pobreza. México, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

Consejo Europeo. (2022). Cronología: La historia de la PAC. Consejo de la Unión Europea. Sitio web: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-introduction/timeline-history/>

Consejo Europeo. (2022). Política agrícola común. Consejo de la Unión Europea. Sitio web: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-introduction/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). Resultados de pobreza en México 20 20 a nivel nacional y por entidades federativas. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuento 2013-2018. Ciudad de México: CONEVAL, 2018.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). Guía para la Elaboración de Matriz de Indicadores para Resultados.

European Council. (2022). Feeding Europe 60 years of common agricultural policy. European Council. Sitio web: <https://www.consilium.europa.eu/en/60-years-of-common-agricultural-policy/>

FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF. 2020. Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4060/cb2242es>

FRAC. (2022). Benefits of School Lunch. Food Research & Action Center. Sitio web: <https://frac.org/programs/national-school-lunch-program/benefits-school-lunch>

FRAC. (2022). National School Lunch Program. Food Research & Action Center. Sitio web: <https://frac.org/programs/national-school-lunch-program>

Gergerich, Erika, Marcia Shobe & Kameri Christy. (2015). Sustaining Our Nation's Seniors through Federal Food and Nutrition Programs, *Journal of Nutrition in Gerontology and Geriatrics*, 34:3, 273-291, DOI: 10.1080/21551197.2015.1054572

Gobierno de Jalisco, 2021, Reglas de Operación del Programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios”

Gobierno de Jalisco, 2022, Licitación Pública Nacional 0050/2/2022.

Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco [IIEG]. (2020). “Día mundial de la alimentación”. Disponible en shorturl.at/hNVZ5.

INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2020.

INMUJERES. (2015). Situación de las personas adultas mayores en México.

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2018). Resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2018. Resultados de Jalisco. México, Instituto Nacional de Salud Pública.

Koh, Katherine, Monica Bharel & David C Henderson. (2015). Nutrition for homeless populations: shelters and soup kitchens as opportunities for intervention. Cambridge University Press, DOI: <https://doi.org/10.1017/S1368980015002682>

Mertens, Donna M., & Amy T. Wilson. (2018). Program evaluation theory and practice. Guilford Publications.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2018). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017). Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.

Observatorio sobre Adultos Mayores. (2015). III Informe del Observatorio sobre Adultos Mayores. OIMSS.

Observatorio sobre Adultos Mayores. (2016). “La seguridad económica de las personas adultas mayores en Iberoamérica”. IV Informe del Observatorio sobre Adultos Mayores. OIMSS.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2014). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013. Hambre en América Latina y el Caribe: Acercándose a los Objetivos del Milenio. <http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf>

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2015). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile.

Potamites, E. & Gordon, A.. (2010). Children's Food Security and Intakes from School Meals. Mathematica Policy Research, Inc.

Ralston, K., Newman, C., Clauson, A., Guthrie, J., & Buzby, J.. (2008). The National School Lunch Program: Background, Trends, and Issues. U.S. Department of Agriculture.

Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018

SEDESOL. (2013). Cruzada Nacional Contra El Hambre. Secretaría de Desarrollo Social.

SEGOB. (2013). DECRETO por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Diario Oficial de la Federación. Sitio web: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013#gsc.tab=0

SEGOB. (2014). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación. Sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377501&fecha=27/12/2014#gsc.tab=0

Tumi, A., & Pinzás, T.. (2016). Vamos a crecer: el proyecto Haku Wiñay-Noa Jayatai. LEISA revista Agrícola.

USDA. (2018). A Short History of SNAP. U.S. Department of Agriculture. Sitio web: <https://www.fns.usda.gov/snap/short-history-snap#:~:text=On%20Jan.,FSP%20on%20April%2017%2C%201963>

USDA. (2022). National School Lunch Program. U.S. Department of Agriculture. Sitio web: <https://www.ers.usda.gov/topics/food-nutrition-assistance/child-nutrition-programs/national-school-lunch-program/>

Weiss, Carol H. (2018). "Theory-based evaluation: theories of change for poverty reduction programs." Evaluation and poverty reduction. Routledge, 103-112.

Anexos

ANEXO 1. Ficha con datos generales del programa público

Unidades Administrativas Responsables (UR) del programa

Denominación de la UR	Funciones de cada UR respecto del programa
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del Estado de Jalisco	Entrega a los Sistemas DIF Municipales de Jalisco que hayan participado en la convocatoria del programa los recursos económicos para la adquisición de insumos necesarios para la entrega de dos raciones alimenticias diarias a las personas beneficiarias.
Sistemas Municipales del DIF	Aportan recursos complementarios para la elaboración de los alimentos. Entregan dos raciones alimentarias diarias a las personas beneficiarias y organizan actividades recreativas y ocupacionales para la integración comunitaria de las personas beneficiarias.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Comedores Asistenciales para personas Adultas Mayores y Grupos Prioritarios 2022.

Recursos presupuestarios requeridos para el siguiente año de operación

Capítulo	Monto en pesos corrientes
1000 Servicios personales	
2000 Materiales y suministros	
3000 Servicios generales	
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$51,840,300 (Partida 4413 Ayuda para la asistencia social extraordinaria)
5000 Bienes inmuebles, muebles e intangibles	

6000 Inversión pública	
7000 Inversiones financieras y otras provisiones	
8000 Participaciones y aportaciones	
9000 Deuda pública	
Total	

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Comedores Asistenciales para personas Adultas Mayores y Grupos Prioritarios 2022.

Fuente u origen de los recursos

Fuente de recursos	Porcentaje respecto del presupuesto estimado
Presupuesto de Egresos de la Federación. Ramo 33. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Componente de Asistencia Social.	100.0
Otros recursos (especificar fuente(s))	
Total	100.00

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Comedores Asistenciales para personas Adultas Mayores y Grupos Prioritarios 2022.

Población

<p>Definición de la población o área de enfoque objetivo</p>	<p>Personas mayores de 60 años que se encuentren en situación de desamparo, marginación, maltrato o que por alguna razón se encuentren en estado de abandono o indigencia.</p> <p>Personas en situación vulnerable, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, población indígena, personas en situación de desamparo, marginación, maltrato o que por alguna razón se encuentren en estado de abandono, población migrante, población de la diversidad y madres adolescentes, etcétera.</p>
<p>Cuantificación de la población o área de enfoque objetivo</p>	<p>Se propone cuantificar a la población potencial en función del indicador de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad del CONEVAL. Dicho indicador tomó en 2020 un valor de 1 millón 242 mil 400 personas en Jalisco. Para la medición de la población objetivo se propone como indicador las personas de 65 años y más en situación de inseguridad alimentaria moderada y severa, la cual ascendió en Jalisco a 76 mil 487 personas en 2018 (no se encontró información más actualizada).</p>
<p>Estimación de la población a atender en el primer año de operación</p>	<p>16,628 personas aproximadamente.</p>

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Comedores Asistenciales para personas Adultas Mayores y Grupos Prioritarios 2022.

Descripción del problema por afectaciones diferenciadas en determinados grupos poblacionales

El programa no establece una especificación detallada de las características sociodemográficas de las diversas poblaciones elegibles. Únicamente establece que su población elegible son personas mayores de 60 años que se encuentren en situación de desamparo, marginación, maltrato o que por alguna razón se encuentren en estado de abandono o indigencia. Personas en situación vulnerable, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, población indígena, personas en situación de desamparo, marginación, maltrato o que por alguna razón se encuentren en estado de abandono, población migrante, población de la diversidad y madres adolescentes, etcétera.

Estimación de metas en el siguiente año de operación del programa para los indicadores de nivel de fin, propósito, componente y actividad de la MIR

<i>Nivel</i>	Nombre del indicador	Meta estimada
<i>Fin</i>	Disminución del porcentaje de personas con carencia de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.	En 2020, el indicador en Jalisco fue de 14.8%, es decir 1 millón 242 mil 400 personas. Si el programa mantiene una cobertura anual de 16,628 personas atendidas, eso implicaría una disminución de 1.3%, la cual podría potenciarse si se incluyen otras acciones como las aquí propuestas.
<i>Propósito</i>	Disminución del porcentaje de personas adultas mayores con carencia de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.	En 2018, aproximadamente 11% de la población objetivo se encontraba en situación de carencia de acceso a la alimentación, es decir 76 mil 487 personas. Si el programa mantiene una cobertura anual de 10,874 personas adultas mayores atendidas, eso implicaría una disminución de 14.2%, la cual podría potenciarse si se incluyen otras acciones como las aquí propuestas.
<i>Componente 1</i>	Total de personas atendidas por el programa, que reciben apoyos	16 mil 628

	asistenciales.	
<i>Componente 2</i>	Disponibilidad de alimentos (cereales, proteínas de origen animal, frutas y hortalizas) per cápita.	Se desconoce la línea base
<i>Componente 3</i>	Porcentaje del ingreso familiar destinado a la adquisición de alimentos entre el decil más bajo de la distribución del ingreso.	En 2020, 112% del ingreso del decil más pobre en Jalisco se destinaba a la adquisición de alimentos. Sería deseable establecer una meta de reducción de, al menos, 8% anual.
<i>Actividad 1</i>	Total de proyectos autorizados para la entrega de apoyos por el programa.	1
<i>Actividad 2</i>	Total de documentos de comprobación tramitados, de los apoyos entregados	442

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del presente informe y de la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa Presupuestario 353 Comedores Asistenciales para personas Adultas Mayores y Grupos Prioritarios

ANEXO 2. Ficha técnica para la difusión de los resultados

1. Datos generales

1.1. Información de la evaluación

Nombre de la evaluación:	Diagnóstico del problema público y la lógica de intervención del programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios”
Tipo de evaluación:	Diagnóstico
Año del ejercicio evaluado:	2021
Programa anual de evaluación	2021
Fecha de inicio	12 de agosto de 2022
Fecha de publicación	

1.2. Información de la entidad evaluadora

Entidad evaluadora:	Linter Consultores de México S.C.
Investigador principal:	Mtra. Itzel Alejandra Hernández García
Equipo de investigación:	Dr. Carlos Moreno Jaimes
Correo electrónico:	linter.consultores@gmail.com
Número de teléfono:	3331215914

1.3. Datos de la contratación

Tipo de contratación:	Licitación Pública Nacional LPN0050/2/2022, sin concurrencia del Comité, subpartida 2
Número de contrato:	Orden de compra 71722, subpartida 2.
Número de rondas del concurso:	1
Costo de la evaluación:	\$162,000.00 Impuesto al Valor Agregado incluido
Fuente de financiamiento:	Fideicomiso 10824 Fondo Evalúa Jalisco
Unidad administrativa responsable:	Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa

1.4. Información de la Unidad de Evaluación del gobierno

Unidad administrativa coordinadora:	Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa
Titular de la unidad administrativa coordinadora:	Mónica T. Ballescá Ramírez
Unidad administrativa técnica:	Dirección de Evaluación para la Mejora Pública
Titular de la unidad administrativa técnica:	Selene Liliana Michi Toscano
Enlace técnico de la evaluación:	Sugey Edith Salazar Delgadillo

1.5. Información del programa evaluado:

Nombre y siglas del programa evaluado:	Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios
Dependencia o entidad responsable:	Sistema Estatal DIF
Poder público al que pertenece:	Ejecutivo
Ámbito gubernamental al que pertenece:	Estatal
Unidad administrativa responsable:	Dirección de Planeación Institucional del Sistema Estatal DIF
Titular de la unidad administrativa responsable:	Ernesto Jesús Ivón Pliego
Contacto de la unidad administrativa responsable:	ernesto.ivon@jalisco.gob.mx 33 30 30 46 00/ 33 30 30 38 00 exts. 826, 195

1.6. Mecanismos de seguimiento y difusión de la evaluación

Sistema de agendas de mejora:	No
Portal de internet:	No aplica

2. Descripción de la evaluación

2.1. Objetivo general

Elaborar el diagnóstico del problema o necesidad y la teoría de cambio del programa público Comedores asistenciales para adultos mayores y grupos prioritarios, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF Jalisco, para mejorar el diseño y la gestión de la intervención.

2.2. Objetivos específicos

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.
4. Generar los indicadores para la medición de los resultados esperados o logros de la intervención.

2.3. Metodología

Técnicas de investigación:	Revisión de literatura Revisión de datos estadísticos Taller con actores clave para definir el problema público y el árbol de problemas Entrevistas con actores clave
Alcance / Enfoque:	Descriptivo
Instrumentos de recolección de información:	Protocolos para entrevistas con actores clave Formatos para reporte de datos estadísticos Formato para reporte del taller con actores clave para definir el problema público y el árbol de problemas
Principales fuentes de información:	<p>“Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024”, Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 5 de septiembre de 2019.</p> <p>“Reglas de operación Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios”, Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 30 de marzo de 2021</p> <p>Andina. (2017). Haku Wiñay y Noa Jayatai mejoran economía y seguridad alimentaria de miles de familias. Andina, Agencia Peruana de Noticias. Sitio web: https://andina.pe/agencia/noticia-haku-winay-y-noa-jayatai-mejoran-economia-y-seguridad-alimentaria-</p>

miles-familias-889291.aspx

Azariadis, C., & Stachurski, J. (2005). Poverty traps. *Handbook of economic growth*, 1, 295-384.

Bruno, Sebastián. (2018). Impacto redistributivo de la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (Paraguay). *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, DOI: <https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-265>

Cárdenas, M., Córtes, F., Escobar, A., Nahmad, S., Scott, J., & Teruel, G.. (2019). Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016. CONEVAL.

CBPP. (2022). Policy Basics: The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP). Center on Budget and Policy Priorities. Sitio web: <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/the-supplemental-nutrition-assistance-program-snap>

CELADE. (2002). Los adultos mayores en América Latina y el Caribe: datos e indicadores. Boletín Informativo. CEPAL.

Comisión Europea. (2022). La política agrícola común en pocas palabras. Comisión Europea. Sitio web: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_es

CONEVAL. (2020). Informe de Pobreza y Evaluación. Jalisco, México, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL. (S/F). Glosario de la medición de la pobreza. México, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

Consejo Europeo. (2022). Cronología: La historia de la PAC. Consejo de la Unión Europea. Sitio web: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-introduction/timeline-history/>

Consejo Europeo. (2022). Política agrícola común. Consejo de la Unión Europea. Sitio web: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-introduction/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuento 2013-2018. Ciudad de México: CONEVAL, 2018.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). Guía para la Elaboración de Matriz de Indicadores para Resultados.

European Council. (2022). Feeding Europe 60 years of common agricultural policy. European Council. Sitio web: <https://www.consilium.europa.eu/en/60-years-of-common-agricultural-policy/>

FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF. 2020. Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina

y el Caribe 2020. Santiago de Chile.
<https://doi.org/10.4060/cb2242es>

FRAC. (2022). Benefits of School Lunch. Food Research & Action Center. Sitio web:
<https://frac.org/programs/national-school-lunch-program/benefits-school-lunch>

FRAC. (2022). National School Lunch Program. Food Research & Action Center. Sitio web:
<https://frac.org/programs/national-school-lunch-program>

Gergerich, Erika, Marcia Shobe & Kameri Christy. (2015). Sustaining Our Nation's Seniors through Federal Food and Nutrition Programs, *Journal of Nutrition in Gerontology and Geriatrics*, 34:3, 273-291, DOI: 10.1080/21551197.2015.1054572

Gobierno de Jalisco, 2021, Reglas de Operación del Programa “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios”

Gobierno de Jalisco, 2022, Licitación Pública Nacional 0050/2/2022.

INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2020.

INMUJERES. (2015). Situación de las personas adultas mayores en México.

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2018). Resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2018. Resultados de Jalisco. México, Instituto Nacional de Salud Pública.

Koh, Katherine, Monica Bharel & David C Henderson.

(2015). Nutrition for homeless populations: shelters and soup kitchens as opportunities for intervention. Cambridge University Press, DOI: <https://doi.org/10.1017/S1368980015002682>

Mertens, Donna M., & Amy T. Wilson. (2018). Program evaluation theory and practice. Guilford Publications.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2018). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Incluir para Crecer. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017). Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.

Observatorio sobre Adultos Mayores. (2015). III Informe del Observatorio sobre Adultos Mayores. OIMSS.

Observatorio sobre Adultos Mayores. (2016). “La seguridad económica de las personas adultas mayores en Iberoamérica”. IV Informe del Observatorio sobre Adultos Mayores. OIMSS.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2014). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013. Hambre en América Latina y el

Caribe: Acercándose a los Objetivos del Milenio.
<http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf>

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2015). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile.

Potamites, E. & Gordon, A.. (2010). Children's Food Security and Intakes from School Meals. Mathematica Policy Research, Inc.

Ralston, K., Newman, C., Clauson, A., Guthrie, J., & Buzby, J.. (2008). The National School Lunch Program: Background, Trends, and Issues. U.S. Department of Agriculture.

Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018

SEDESOL. (2013). Cruzada Nacional Contra El Hambre. Secretaría de Desarrollo Social.

SEGOB. (2013). DECRETO por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Diario Oficial de la Federación. Sitio web: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013#gsc.tab=0

SEGOB. (2014). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación. Sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377501&fecha=27/12/2014#gsc.tab=0

	<p>Tumi, A., & Pinzás, T.. (2016). Vamos a crecer: el proyecto Haku Wiñay-Noa Jayatai. LEISA revista Agrícola.</p> <p>USDA. (2018). A Short History of SNAP. U.S. Department of Agriculture. Sitio web: https://www.fns.usda.gov/snap/short-history-snap#:~:text=On%20Jan.,FSP%20on%20April%2017%2C%201963</p> <p>USDA. (2022). National School Lunch Program. U.S. Department of Agriculture. Sitio web: https://www.ers.usda.gov/topics/food-nutrition-assistance/child-nutrition-programs/national-school-lunch-program/</p> <p>Weiss, Carol H. (2018). "Theory-based evaluation: theories of change for poverty reduction programs." Evaluation and poverty reduction. Routledge, 103-112.</p>
--	---

3. Resumen

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:

- e) 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.

- f) 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.
- g) Reformular el objetivo general del programa, en sintonía con el problema central de la inseguridad alimentaria de las personas socialmente más vulnerables.
- h) 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.

4. Resultados

4.1. Principales hallazgos

Definición del problema o necesidad	Descripción de la teoría de cambio
<p>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. La inseguridad alimentaria amerita una participación activa del Estado en su solución, 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</p>	<p>La entrega de dos raciones alimenticias diarias a personas beneficiarias juntos con su participación en actividades de integración social, produce que las personas beneficiarias mejoren su acceso a la alimentación nutritiva y se integren mejor a la comunidad. Ello tiene como resultado que la población objetivo se vuelve menos vulnerable de caer en situación de pobreza alimentaria y consecuentemente, se garantiza el derecho a la alimentación entre las personas vulnerables y se mejora su calidad de vida.</p> <p>El llevar a cabo acciones para la inclusión laboral de la población objetivo, ejecutar una campaña para combatir el estigma social asociado al abandono, contar con un presupuesto público garantizado para la asistencia alimentaria de la población objetivo, implementar actividades de integración social y tener alianzas estratégicas con actores no gubernamentales para la diversificación de los recursos, producen por un lado, una red comunitaria de apoyo a las personas en abandono, por otro lado, apoyos integrales operados por las instituciones de asistencia</p>

<p>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.</p>	<p>social, y también la generación de recursos adicionales de origen privado y social. Todo ello tiene como resultado que las personas en abandono cuenten con una red de apoyo y de asistencia social que les permite integrarse a la comunidad, y consecuentemente las personas en abandono ejercen sus derechos sociales.</p>
---	--

4.2. Recomendaciones

Recomendación 1: 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.

El programa debe reconocer que la inseguridad alimentaria requiere enfrentarse a través de, por lo menos, tres componentes: a) uno orientado a mejorar la disponibilidad de alimentos en las comunidades donde reside su población beneficiaria, lo que a su vez implica mejorar la infraestructura para la distribución y almacenamiento de los alimentos, b) otro componente orientado a mejorar el acceso económico de las personas a los alimentos, lo cual requiere, además de la entrega de raciones gratuitas en los comedores del DIF, enfrentar el problema de la falta de ingresos y el aumento de los precios y c) un componente orientado a modificar los hábitos inadecuados de consumo y aprovechamiento de los alimentos. Puesto que el Sistema DIF Jalisco no tiene atribuciones en materia de regulación económica para incidir en el precio de los alimentos ni en materia de creación de infraestructura para mejorar la distribución y almacenamiento de alimentos, las reglas de operación deben definir mecanismos de coordinación con otras dependencias que sí las tienen, por ejemplo con la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, ambas pertenecientes al poder ejecutivo estatal. Lo anterior no significa renunciar al otorgamiento de los apoyos alimentarios a su población objetivo, pero sí reconocer que éstos, por sí mismos, no serán capaces de enfrentar exitosamente el problema de la inseguridad alimentaria, a menos que vayan acompañados de otras acciones que incidan en las causas del fenómeno.

Recomendación 2: 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.

Las Reglas de Operación del programa correspondientes al ejercicio fiscal 2022 no abordan de manera explícita las acciones de integración comunitaria y las estrategias para recibir apoyo de otros actores públicos, privados y sociales que cotidianamente realizan los sistemas DIF municipales, pues únicamente hacen una descripción detallada de las raciones alimentarias que éstos deben entregar a su población beneficiaria en los comedores asistenciales. Es importante hacer un reconocimiento explícito tanto de las

acciones de activación física, recreación y otras orientadas a que las personas beneficiarias se integren mejor a la comunidad, como de las alianzas estratégicas con las que los DIF municipales gestionan recursos adicionales para brindar a su población objetivo servicios más integrales.

Recomendación 3: Reformular el objetivo general del programa Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios con la siguiente enunciación.

“Contribuir a la mitigación de la inseguridad alimentaria de las personas adultas mayores y grupos prioritarios a través de intervenciones que mejoren la disponibilidad alimentaria en las localidades donde éstas residen, mejoren su acceso a los alimentos básicos y sus hábitos de consumo y aprovechamiento alimentario”.

Recomendación 4: 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.

Para que el programa dé cuenta de lo que sus actores realmente realizan con la población beneficiaria, se sugiere sustituir el nombre actual “Comedores Asistenciales para Adultos Mayores y Grupos Prioritarios” por algún otro que, además de mencionar el apoyo alimentario que se otorga, dé cuenta de las actividades de integración comunitaria que se llevan a cabo. También se sugiere eliminar del nombre la alusión a su población objetivo, pues en realidad los grupos prioritarios son sumamente variados. Por ejemplo, el programa podría denominarse “Programa de alimentación asistencial e integración comunitaria”.

ANEXO 3. Ficha informativa de la evaluación

Entidad evaluadora externa:	Linter Consultores de México S.C.
Investigador principal:	Mtra. Itzel Alejandra Hernández García
Equipo de investigación:	Dr. Carlos Moreno Jaimes
Forma de contratación	Licitación Pública Nacional LPN0050/2/2022, sin concurrencia del Comité Orden de compra 71722, subpartida 2.
Costo total	\$162,400.00, Impuesto al Valor Agregado incluido
Fuente de financiamiento	Fideicomiso 10824 Fondo EVALÚA Jalisco
Unidad de evaluación	Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa
Titular de la Unidad de evaluación	Mónica Ballescá Ramírez
Equipo técnico de la Unidad de evaluación	Selene Liliana Michi Toscano Sugey Salazar Delgadillo