



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx

Investigadores académicos**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar LatapíCentro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente**Salomón Nahmad Sittón**Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur**John Scott Andretta**Centro de Investigación y Docencia
Económicas**Graciela María Teruel Belismelis**

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva**Gonzalo Hernández Licona**

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Colaboradores**Equipo técnico**

Gonzalo Hernández Licona

Thania de la Garza Navarrete

Carolina Romero Pérez Grovas

Karina Barrios Sánchez

Carla Aguilar de la Fuente

Diana María Franco Vasco

Siglas y acrónimos

Cruzada	Cruzada Nacional Contra el Hambre
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
ENCASEH	Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares
EnChor	Encuesta CONEVAL a Hogares Rurales de México
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISE	Fondo de Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo de Infraestructura Social Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
PCC	Programa de Comedores Comunitarios
PESA	Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria
PNMSH	Programa Nacional México sin Hambre
PROSPERA	Programa de Inclusión Social
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SIFODE	Sistema de Focalización de Desarrollo
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Contenido

Siglas y acrónimos	4
INTRODUCCIÓN	6
PRINCIPALES MEJORAS QUE LA SEDESOL HA REALIZADO A LA CRUZADA A PARTIR DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	10
ANTECEDENTES DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	26
DIAGNÓSTICO DE DISEÑO DE LA CRUZADA	29
RESULTADOS INTERMEDIOS.....	41
EVALUACIONES A PROGRAMAS CRUZADA	51
CONCLUSIONES	60
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
ANEXO 1. ESQUEMAS E INSUMOS ELABORADOS POR EL CONEVAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	75

INTRODUCCIÓN

Como organismo público, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), desde su creación en 2006, realiza diversas actividades con el objetivo de fomentar la gestión basada en resultados y contribuir con la generación de información imparcial, válida y confiable sobre el diseño, implementación, resultados e impacto de la política de desarrollo social.

Hasta el momento, el CONEVAL ha publicado alrededor de 1,500 evaluaciones a programas y políticas sociales, así como cuatro Informes de la Política de Desarrollo Social, en 2008, 2011, 2012 y 2014, en los cuales analiza los avances en el ejercicio de los derechos sociales marcados por la Ley General de Desarrollo Social. Además, ha publicado la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y estatal (2008, 2010, 2012 y 2014) así como a nivel municipal (2010). Todo ello con la intención de brindar información sobre los avances y retos de la política pública en materia social e identificar de manera objetiva y documentada qué acciones de política pública funcionan mejor y cuáles son sus áreas de oportunidad.

Desde que el gobierno federal diseñó e implementó a finales de enero de 2013 la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada) enfocada a la población en pobreza extrema con carencia alimentaria, el CONEVAL y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se plantearon la necesidad de evaluar diferentes aspectos de la misma.

Con tal fin, el CONEVAL diseñó desde 2013 el Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013-2019) (CONEVAL, 2013a)¹ (en adelante Esquema de Evaluación) con el propósito de generar información sistemática que permitiera valorar el desempeño de la estrategia desde su inicio (2013) por lo menos hasta 2019. Con base en dicho esquema, el Consejo ha

¹ El documento completo puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf

realizado diversos documentos que evalúan el diseño e implementación de la Cruzada.

En 2013 publicó el Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CONEVAL, 2013b),² en 2014 elaboró el documento denominado Estructura y Alcances de los Instrumentos de Evaluación de la Cruzada (CONEVAL, 2014)³ y el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014 (CONEVAL, 2015a)⁴ que incluyó un capítulo que da cuenta de la evolución de diseño y la implementación de la Cruzada en sus dos primeros años. En 2015 publicó el documento de Resultados Intermedios de la Cruzada⁵ y continuó elaborando estudios e investigaciones en torno a la estrategia (ver figura 1).

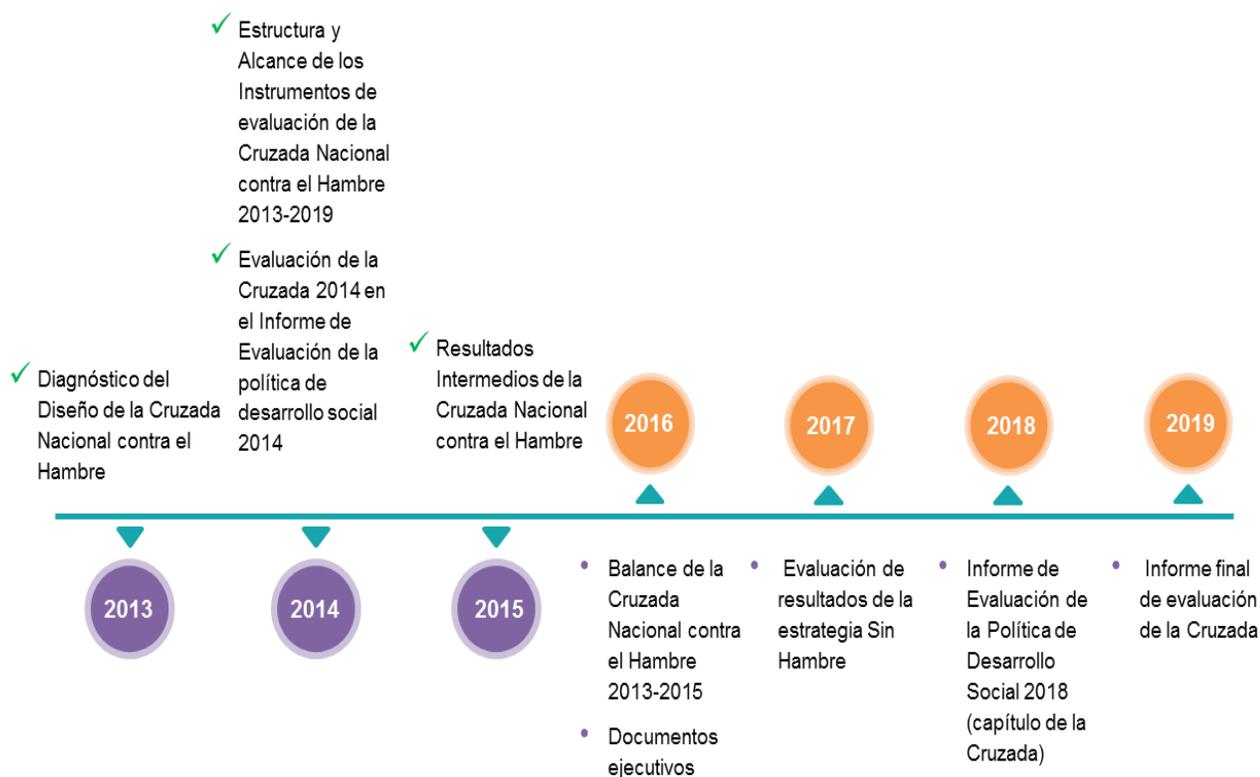
² El documento completo puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISE%C3%91O_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf

³ El documento completo puede consultarse en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2014.pdf

⁴ El documento completo puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

⁵ El documento completo puede consultarse en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNC H.pdf

Figura 1. Esquema de evaluación y documentos publicados de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019



Fuente: elaborado por CONEVAL con información del Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019.

Con el propósito de brindar a los tomadores de decisiones herramientas concretas para mejorar los mecanismos instrumentados en torno a la Cruzada, este documento presenta una recopilación de los principales resultados que se han encontrado a partir del trabajo desarrollado por el CONEVAL en estos tres años de implementación de la estrategia.

En general las evaluaciones, análisis o diagnósticos de políticas públicas tienen dos objetivos: a) mejorar esa acción específica de política pública y b) contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia y rendición de cuentas se logra cuando el análisis es objetivo y transparente, y la evaluación se hace pública. En el caso de la Cruzada es necesario resaltar que desde el diseño del Esquema de Evaluación y debido a la importancia de la estrategia, el CONEVAL

buscó contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas mostrando los aciertos y los problemas identificados; con este objetivo se comunicó permanentemente a los responsables de la Cruzada los problemas que se encontraron, con la finalidad de lograr mejoras en el corto plazo. El hecho de que la estrategia tuviera flexibilidad para hacer modificaciones sobre la marcha y que los responsables de la misma han dado seguimiento a las observaciones del CONEVAL, ha permitido que se presenten cambios, con lo cual es posible cumplir con ambos objetivos de la evaluación (mejorar los programas y estrategias públicas y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas).

El análisis que se presenta en este documento no es la excepción en este proceso de mejora continua que requiere de la participación de quienes implementan la estrategia. Por ello, al igual que en el primer documento de evaluación de la Cruzada, este documento incluye las mejoras que la SEDESOL ha llevado a cabo a partir del proceso de evaluación de la misma. La evaluación no busca señalar ni castigar, busca mejorar. Es importante que en el documento se plasmen no sólo los hallazgos de la evaluación, sino también los cambios que las autoridades han hecho a la estrategia, respondiendo al proceso de evaluación.

Es por ello que el primer apartado del documento consiste en un cuadro resumen, cuadro 1, en el cual se pueden observar las mejoras que ha realizado la SEDESOL a partir del proceso de evaluación. El segundo apartado aborda los antecedentes de la Cruzada, el tercero resume los principales hallazgos derivados del Diagnóstico del Diseño, en el cuarto se integran los resultados intermedios de la Cruzada, con base en diversos estudios; en el quinto apartado se muestran algunos resultados de evaluaciones a programas Cruzada y, finalmente, se exponen las conclusiones generales de todos los documentos.

PRINCIPALES MEJORAS QUE LA SEDESOL HA REALIZADO A LA CRUZADA A PARTIR DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE.

Cuadro 1. Principales mejoras realizadas por la SEDESOL a los resultados del Balance de la Cruzada 2013-2016

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
32	El esfuerzo realizado por la SEDESOL en la generación de información relevante para la Cruzada parecía menor debido a que un número importante de documentos no eran públicos.			Todos los documentos elaborados se pusieron a disposición pública a través de internet. Página SINHAMBRE documentos básicos.
32	Si bien se mencionaba con claridad cuál era la población objetivo de la Cruzada, no se hacía explícito cuál era su población potencial, por lo que era necesario plantearse si la problemática general era la pobreza extrema, la carencia por acceso a la alimentación del país u otras definiciones de hambre para toda la población.			En el PNMSH se aclaró que la población objetivo y población potencial de la Cruzada son la misma, pues se refiere en todo momento a las personas en pobreza extrema con carencia de acceso a la alimentación, principio de definición establecido desde el propio decreto de creación de la Cruzada.

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
32	En la selección de los 400 municipios se observó que 384 de los 400, fueron elegidos siguiendo los criterios precisos que la SEDESOL marcó. Sobre los 16 municipios restantes, en los cuales si bien había población en pobreza extrema y con carencia de alimentación, hacía falta información más precisa para comprender su priorización.	Dentro del documento de evaluación del CONEVAL "Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre" se explican a detalle los criterios utilizados para la identificación de los 16 municipios		
33	Era necesario aclarar los mecanismos para la implementación de la Cruzada en el resto de los municipios.			Se superó con los criterios para la incorporación de 612 municipios de la segunda etapa de la Cruzada para consolidar un conjunto de 1,012, mismos que fueron: municipios afectados por contingencias hidrometeorológicas, municipios fronterizos con problemas económicos y zonas en conflictos regionales, así como los municipios con mayor número y porcentaje de personas en pobreza extrema alimentaria.

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
33	El diagnóstico mostró la necesidad de incluir estrategias adicionales para conseguir el pleno ejercicio de los derechos sociales.			La Comisión Intersecretarial en la 12a sesión ordinaria para la Cruzada contra el Hambre, dispuso de una estrategia nacional de inclusión social que incluye un eje rector de coordinación institucional para garantizar los derechos sociales de la población y los beneficiarios de los programas sociales.
36	El hecho de que la población objetivo de la Cruzada se estableciera a partir de personas en pobreza extrema de alimentación, con base en las estimaciones de una encuesta muestral (el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (MCS-ENIGH)) manifiesta la complejidad de identificarlos, atenderlos y monitorearlos.	La actual administración requirió iniciar la cruzada con los datos disponibles para no postergar la atención a la población en carencia alimentaria y pobreza extrema. Posteriormente se hizo una transición a la identificación persona por persona de la población objetivo que permitirá con mayor precisión y eficiencia, su atención y cambiar el enfoque territorial por uno mejor de focalización individual que se consolida a través del sistema de focalización de desarrollo (SIFODE).		

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
36	<p>Dicha definición de “tratamiento” es poco precisa y por ende no permite identificar exactamente a la población beneficiaria de programas derivados del esfuerzo exclusivo de la Cruzada (los beneficiarios de dichos programas bien pueden serlo desde antes de la Cruzada). Y segundo, no se cuenta con información sobre todos los programas y acciones que integran la Cruzada, además de que no es posible identificar directamente a la población beneficiaria de dichos programas en el marco de la estrategia.</p>			<p>La Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre instrumentó el "Reporte de Acciones del Programa Nacional Anual de Trabajo para el control, monitoreo y evaluación de la Cruzada contra el Hambre", en el cual, por ejemplo, se establece la diferencia entre la incorporación de nuevas familias de la población objetivo de la cruzada a los programas alimentarios, y los beneficiarios del padrón activo de los programas sociales ya existentes. Asimismo, se hizo un esfuerzo sin precedentes, para que las dependencias y entidades que participan con programas sociales en la Cruzada, distinguieran en sus reportes de seguimiento la atención a la población a partir de la Cruzada.</p>

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
42	<p>Sin embargo, había expectativas poco claras sobre el objetivo de su funcionamiento. Se elaboraron los planes y diagnósticos comunitarios pero los programas no tenían la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que planteaban.</p>	<p>El objetivo era claro: una planeación participativa y empoderadora que propiciara cambios innovadores desde la comunidad. Este trabajo alentaría la formación de redes comunitarias que actuaran como vectores de cambios estructurales en disposiciones institucionales básicas. La "resolución de problemas" es un proceso de aprendizaje público que requiere de las capacidades y oportunidades de la población. La vía adoptada fue entregar los planes comunitarios a las dependencias para que éstas reportaran su atención. Hay un acuerdo de la Comisión Intersecretarial que así lo establece. Al cual se le da seguimiento. Hay registros de atención, tanto en los pilotos llevados a cabo en Tamaulipas y Durango y de las reformas en la normatividad e instrumentación de los programas que han sucedido.</p>		

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
45	<p>El otro rubro que muestra cambios estadísticamente significativos en el porcentaje promedio del presupuesto municipal utilizado es urbanización que pasó de 59.4 por ciento en 2013 a 31.5 en 2014, al respecto resulta conveniente analizar hasta qué punto es necesario darle mayor flexibilidad a este rubro, dada la importancia de mejorar también la conectividad entre zonas como una manera adicional de coadyuvar a reducir carencias sociales, especialmente en las dimensiones de rezago educativo, carencia por acceso a la alimentación, así como contribuir a las actividades económicas en zonas remotas.</p>		<p>Definir, junto con CONEVAL y otras instancias un indicador que esclarezca cuando una pavimentación tiene más resultados de ornato y cuando más de conectividad y/o de salud.</p>	

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
48-49	<p>Como se puede ver, al comparar el cuadro 8 con el cuadro 1, mientras que las carencias se redujeron en la población acotada que sí fue intervenida por la Cruzada, el número de personas con la problemática que la Cruzada busca mejorar (la población en pobreza extrema con alimentación) creció de 7.0 a 7.1 millones de personas. Lo más probable es que la intervención efectiva de la estrategia sólo fue posible para un número acotado de personas y que para el resto de la población objetivo no se contó con los recursos para atenderla, lo cual, aunado a la problemática del ingreso real de este periodo, afectó su bienestar general.</p>		<p>Es necesario contemplar una etapa de atención que incluya a la población susceptible de estar en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria. Hay dos universos perfectamente identificables. 1. Los pobres extremos que valoran no tener carencia alimentaria y 2. Quienes tienen menos de tres carencias pero las que ahora no padecen pueden empeorar como ingreso y calidad de vivienda. El problema de la atención a esta población que cayó a la pobreza extrema no es de falta de recursos sino de identificación. Hubo recursos de los programas que no se destinaron a personas en pobreza o la franja cercana a la pobreza extrema con carencia alimentaria que si se hubieran focalizado bien hubieran evitado que estas personas aumentaran sus carencias.</p>	

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
48-49	Lo más probable es que la intervención efectiva de la estrategia sólo fue posible para un número acotado de personas y que para el resto de la población objetivo no se contó con los recursos para atenderla, lo cual, aunado a la problemática del ingreso real de este periodo, afectó su bienestar general. Este resultado parece coincidir con los hallazgos del estudio exploratorio de impacto que se mencionan más adelante.		La intervención de la Cruzada va incrementando su cobertura y precisando la identificación de sus beneficiarios. En 2016 su cubrirá a los 2 457 municipios y se ubicaron a poco más de seis millones de personas que están en la situación de pobreza extrema con carencia alimentaria.	
51	No obstante, una tarea pendiente es mejorar la información con el fin de identificar los programas que reciben los beneficiarios y analizar la trayectoria en el tiempo de los indicadores de interés.		Realizar un tablero de seguimiento a cada una de las personas identificadas en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria.	En ellos se trabaja una vez que la CUIS sigue aplicándose, con la finalidad de identificar a la población objetivo y que nos permite conformar una plataforma de seguimiento de la población objetivo. En el primer semestre debe estar.
51	Estos resultados son congruentes con la reducción en el porcentaje de población con carencias sociales mostrado en la medición de pobreza nacional 2014 y sugieren que la Cruzada ha contribuido a reducir la brecha existente en los niveles de pobreza extrema entre la población que atiende y la población comparada, siempre y cuando la estrategia llegue directamente y de manera contundente a los beneficiarios de la población objetivo.		Asumir que la identificación de la población objetivo es fundamental para una estrategia de atención focalizada en un sector de la sociedad. Mejorar el SIFODE y acordar con SHyCP priorización en reglas de operación de todos los programas que inciden.	

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
58	En algunos casos los comités se desintegraron; en otros, se dejaron de reunir o perdieron contacto con los promotores de la Cruzada. Incluso cuando siguen operando, los beneficiarios tienen expectativas (que suelen ser reforzadas por los promotores) que no se pueden cumplir fácilmente.		Desarrollar un esquema de cogestión para vincular y dar seguimiento a las familias con las instituciones y programas que abaten las carencias.	
61	En un inicio se generó una confusión conceptual en la estrategia, que complicaba su comprensión y coordinación. El nombre de la estrategia hace referencia a una problemática de hambre (también se tienen objetivos de nutrición y alimentación), pero su población objetivo se refiere explícitamente a problemáticas más amplias que tienen que ver con el conjunto de carencias sociales definidas en la medición de pobreza (acceso a la salud, a la seguridad social, a la vivienda digna, a la educación), así como a problemas de ingreso. Esto genera confusión en la concepción de la estrategia, así como en su operación.	La conceptualización de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre seguridad alimentaria coincide con la de la Cruzada sobre que es un tema integral que involucra también a la salud, la seguridad social, la vivienda y la educación". Hasta hoy ninguna dificultad se ha presentado en la operación. Las instituciones y programas vinculadas a esas áreas no han reportado tal confusión de operación. Habría que estar atentos a que se presenten evidencias sobre estas aseveraciones y que se precise la confusión a la que se alude. Se Anexa documento de FAO.		

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
69	Al analizar, en una lógica de carencias, la contribución específica de cada programa a su abatimiento, se encontró lo siguiente...			Se estableció un mapa de interacción entre dependencias donde la coordinación logra que todos los programas se hagan cargo de que las personas que integran sus padrones o la población a su atención accedan a los programas de otras dependencias que abatan sus carencias. Esto es, se desarrolló un esquema de coordinación en cogestión. Siendo de tal forma que hasta las dependencias que tenían a su cargo toda una carencia ahora trabajan conjuntamente con otras en la implementación de sus programas.

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
69	<p>La principal debilidad del componente de participación comunitaria en la Cruzada es quizá que nunca se precisó la forma en que se utilizarían sus planes, ni los responsables de analizarlos y sistematizarlos para orientar la toma de decisiones. Una complicación adicional es que, aunque se hubiera definido un mecanismo para incorporar los planes comunitarios en la planeación, ya sea en las mesas de trabajo o en los comités intersecretariales (estatal o municipal), los programas presupuestarios tienen muy poca flexibilidad para incorporar prioridades nuevas identificadas en los planes comunitarios. Como resultado, la oferta de apoyos a los beneficiarios de la Cruzada está determinada por la disponibilidad presupuestal de cada programa, por la planeación que cada programa realiza por separado y por la focalización que, a veces de manera coordinada en las estructuras previstas por la Cruzada y a veces de manera separada, se realiza para llevar los programas a los beneficiarios.</p>			<p>En la sesión del 29 de octubre del 2014 la Comisión Intersecretarial adoptó el siguiente acuerdo: Se acuerda que las dependencias integrantes de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre revisarán las peticiones establecidas en los planes comunitarios de los Comités de la Cruzada y los atenderán en correspondencia a la prioridad que tiene esta estrategia del Gobierno Federal, a las reglas de operación de sus programas y a los recursos presupuestales con que contarán en el ejercicio fiscal 2015. Para concretar este acuerdo, en el marco de los Comités Estatales Intersecretariales, las Delegaciones de la SEDESOL en cada entidad entregarán las peticiones que les correspondan a las Delegaciones estatales de las dependencias y elaborarán un informe de seguimiento de atención que enviarán a esta Comisión.</p>

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
70	<p>Las prioridades definidas por los comités comunitarios no tienen posibilidad de ser incorporadas en estos procesos. Más aún, algunos cambios recientes en el funcionamiento de la Cruzada (notablemente, la intención de utilizar el SIFODE para focalizar) podrían hacer aún más improbable que esto ocurra.</p> <p>Es necesario redefinir el papel de los comités comunitarios para que sirvan como vínculo entre la comunidad y los programas sociales, para que los beneficiarios, los promotores y las autoridades de los tres ámbitos de gobierno tengan certeza sobre para qué sirven y qué se espera de ellos.</p>			<p>Sí es posible atender las prioridades de los comités comunitarios. En estados como Tamaulipas los cinco mil comités recibieron la atención de al menos una de sus tres prioridades principales. En la sesión del 29 de octubre del 2014 la Comisión Intersecretarial adoptó el siguiente acuerdo: Se acuerda que las dependencias integrantes de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre revisarán las peticiones establecidas en los planes comunitarios de los Comités de la Cruzada y los atenderán en correspondencia a la prioridad que tiene esta estrategia del Gobierno Federal, a las reglas de operación de sus programas y a los recursos presupuestales con que contarán en el ejercicio fiscal 2015. Para concretar este acuerdo, en el marco de los Comités Estatales Intersecretariales, las Delegaciones de la SEDESOL en cada entidad entregarán las peticiones que les correspondan a las Delegaciones estatales de las dependencias y elaborarán un informe de seguimiento de atención que enviarán a esta Comisión.</p>

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
70	Entre 2012 y 2014 la población objetivo pasó de 7.0 millones de personas en pobreza extrema de alimentación a 7.1 millones de personas que en términos porcentuales representa 5.98 y 5.96 por ciento de la población, respectivamente. El incremento marginal en el número de personas es consistente con el aumento de la carencia por alimentación a nivel nacional y con la disminución del ingreso promedio real de los hogares. Lo anterior a pesar del trabajo coordinado de las dependencias en el marco de la Cruzada.	El análisis de los microdatos de la Encuesta Intercensal permiten identificar un descenso de 23 a 17 en el porcentaje de mexicanos que padecen carencia alimentaria lo que coincide que la disminución de los problemas sociales que se miden por una autovaloración sólo registran impactos importantes en el mediano plazo		
70	Las acciones de la Cruzada han focalizado apoyos a hogares en pobreza extrema (con una población objetivo de siete millones de personas) y cuando se combina la focalización con la coordinación, especialmente en las áreas rurales, se logra reducir las carencias sociales de esa población. Sin embargo, la política social en su conjunto debe encontrar mecanismos para lograr la reducción de la pobreza más amplia que involucra a 55 millones de personas.			A partir del análisis de esta estrategia y del conjunto de la política social se definió una Estrategia Nacional de Inclusión Social.

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
71	<p>Será importante que en la segunda mitad del sexenio no sólo se puedan mejorar los elementos de la Cruzada que aquí se mencionan (así como los detectados por otras instancias, incluyendo la propia SEDESOL), sino que la estrategia se enmarque en otra más amplia de reducción de pobreza, inclusión y acceso efectivo a los derechos humanos. De esta forma, se podría visualizar la contribución de la Cruzada a la problemática económica y social más amplia del país, así como la detección de los elementos de política pública que hacen falta, incluyendo los que tiene que ver con el incremento del ingreso real de las familias mexicanas.</p>			<p>A partir del análisis de esta estrategia y del conjunto de la política social se definió una Estrategia Nacional de Inclusión Social.</p>

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
72	<p>Hasta ahora, se ha logrado evitar duplicidades entre programas, lo cual no es menor, pero para lograr el objetivo último de la Cruzada—disminuir la pobreza extrema de alimentación en el país—se requiere también que el presupuesto se asigne a cada programa en función de los avances que obtuvo un año anterior en abatir la carencia a la que está vinculado; que el propio diseño de los programas (objetivos y tipos de apoyo) se vaya adaptando a las necesidades específicas que van cambiando para atender cada carencia, y que la focalización de los programas se realice buscando atender a toda la población en carencia.</p>		<p>La conformación de un sistema de información que identifica con precisión a la población y sus necesidades hace posible una planeación integral y presupuestación a partir de las metas de la Cruzada. En el primer semestre de 2016 debe estar terminado.</p>	

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Propuesta SEDESOL de mejora a realizar	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
72	<p>Pese a sus avances, la Cruzada no ha logrado detonar los procesos necesarios para que cada programa planee en función de la aportación que cada uno puede tener para abatir cierta carencia. La planeación de los programas responde a sus propios objetivos y metas y, aunque el conjunto de planes definitivamente termina por generar acciones que inciden en el logro de los objetivos de la Cruzada, ante la inexistencia de una planeación integral, se está desaprovechando la oportunidad de hacer un uso estratégico de cada programa.</p>		<p>La conformación de un sistema de información que identifica con precisión a la población y sus necesidades hace posible una planeación integral y presupuestación a partir de las metas de la Cruzada. En el primer semestre del 2016 debe estar terminado.</p>	

ANTECEDENTES DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

El 21 de enero de 2013 el presidente de la República presentó la Cruzada, una estrategia cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales. La Cruzada se publicó mediante un decreto que establecía los objetivos, algunos lineamientos generales y los actores principales (la participación y roles de las dependencias que participarían) del Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Desde que se implementó la estrategia, la población objetivo fue definida por la SEDESOL como las personas en pobreza extrema que tienen carencia alimentaria (pobreza extrema de alimentación). Es decir, la estrategia va enfocada a quienes tienen al menos tres carencias sociales, definidas a partir de la medición de pobreza del CONEVAL -rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud, de seguridad social, de alimentación, de calidad y servicios básicos en la vivienda-, una de las cuales debe ser la carencia alimentaria y además tienen ingresos menores al valor de la canasta alimentaria. De acuerdo con las estimaciones de pobreza del CONEVAL con datos de 2012, la población en pobreza extrema de alimentación en dicho año fue de 7.0 millones de personas y en 2014 fue de 7.1 (cuadro 2). Un objetivo importante de la Cruzada es reducir esta cifra.

Cuadro 2. Indicadores de carencia social de la población en pobreza extrema de alimentación, México, 2012-2014

Indicadores	Nacional			
	2012		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Pobres extremos y carentes por alimentación	7,011,966	100.0	7,143,941	100.0
Carencia por acceso a la seguridad social	6,696,075	95.5	6,775,576	94.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	4,589,733	65.5	4,848,520	67.9
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	3,374,464	48.1	3,217,794	45.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	2,421,890	34.5	2,228,553	31.2
Carencia por rezago educativo	2,889,368	41.2	2,939,513	41.2

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS- ENIGH 2012 y 2014.

En abril de 2014, con la publicación del Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH), la SEDESOL presentó mayor información relacionada con la implementación de la Cruzada. El PNMSH contó con un diagnóstico sobre la problemática a atender, una definición de hambre que adoptó la Cruzada, la estrategia territorial que seguiría, así como una serie de indicadores y mecanismos de monitoreo y evaluación.

Entre 2013 y 2015 la Cruzada ha tenido diversas modificaciones entre las que destacan cambios en sus objetivos generales, así como la inclusión de programas presupuestarios que no estaban enlistados inicialmente, lo cual estaba previsto en el Decreto, en el cual se señalaba desde un inicio que el listado de programas se modificaría.

En particular, se modificó la redacción del segundo objetivo (para agregar desnutrición crónica) y se incluyó un objetivo a los cinco establecidos en el Decreto (relacionado con el desarrollo económico y la generación de empleo). Así, de acuerdo con el PNMSH, la Cruzada actualmente se orienta hacia la consecución de seis objetivos, tal como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3. Objetivos de la Cruzada de acuerdo con el Decreto y con el PNMSH

Decreto	Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH)
1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.	1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.	2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.	3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.	4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
	5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.	6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el DOF (2013, 2014).

En el PNMSH también se modificó el listado de programas que integran la Cruzada. Mientras en el Decreto de 2013 se incluían 70⁶ programas del Gobierno Federal cuyo objetivo era apoyar en la instrumentación de la Cruzada, en el PNMSH de 2014 se enlistan 56 programas desglosados en componentes, acciones, fondos, vertientes, subsidios, proyectos y sistemas (en adelante

⁶ Derivado de que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (ahora Prospera) y el Programa de Empleo Temporal se instrumentaban por diferentes dependencias y provenían de diferentes ramos presupuestales, se citaron en tres ocasiones, de tal forma que, si se contabilizaran una sola vez, resultaba un universo total de 66 programas presupuestarios.

Intervenciones) propuestos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para integrar la Cruzada.⁷

Es claro que la Cruzada inició con cierta premura, lo cual estaba previsto desde el lanzamiento del Decreto (por ejemplo, el Decreto señalaba desde un inicio que el listado de programas se modificaría). Esto podría suponer una deficiencia en términos de su planeación y diseño, pero también podría favorecer la mejora de la propia estrategia al permitir que se hagan observaciones y recomendaciones que propician modificaciones en la estrategia (tal como se ha hecho desde que inició) con el objetivo de que mejore su implementación.

DIAGNÓSTICO DE DISEÑO DE LA CRUZADA

Aunque la Cruzada se concibió como una estrategia gubernamental y no como un programa, para el diseño de su evaluación se planteó un seguimiento basado en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración pública Federal, que establecen, en el capítulo IV sobre la evaluación de programas nuevos, que las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas; en este caso, de una estrategia.

El Diagnóstico del Diseño de la Cruzada elaborado por el CONEVAL y publicado en octubre de 2013 tenía como objetivos i) analizar la justificación de la creación de la Cruzada; ii) analizar la consistencia de su diseño respecto a la atención requerida por la problemática o necesidad para lo que fue creada; y iii) analizar la planeación estratégica y la coordinación entre las instituciones gubernamentales en los municipios de la primera fase de implementación.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO

De acuerdo con los hallazgos encontrados en ese momento, el análisis de la documentación de la Cruzada apuntó a que en el diseño se consideraron diversas

⁷ El listado es de 90 acciones, fondos, vertientes, subsidios, proyectos y sistemas propuestos, pero al agrupar por programas se tiene un listado final de 56.

experiencias internacionales, información proveniente del CONEVAL en términos de evaluación y monitoreo de programas sociales y de la pobreza en el país, así como diagnósticos por parte de expertos en las diversas problemáticas que pretendía atender la Cruzada.

El diagnóstico mostró que la estrategia tuvo diversos avances en la primera fase de implementación, pero también enfrentaba algunos retos dada su dinámica cambiante. En ese informe se recogieron los principales hallazgos de dos estudios: uno de gabinete, en el cual se analizaron los documentos públicos, así como información proporcionada por la SEDESOL sobre el diseño de la Cruzada; y otro de campo, a través del cual se realizaron recorridos de observación y se sostuvieron entrevistas con actores clave para conocer la forma en la que se implementaban los procesos operativos y de coordinación en los Municipios de Mártir de Cuilapan y Acapulco, en el estado de Guerrero, así como en el Municipio de Zinacantán, Chiapas.

El Diagnóstico incluyó una sección final de conclusiones en la cual se recogieron los avances y retos identificados por el CONEVAL en el diseño de la estrategia durante 2013, es necesario resaltar que éstos se documentaron y publicaron en ese momento y en algunos casos, como se podrá observar más adelante, estos propiciaron cambios en la estrategia y por lo tanto en 2014, se reportó el nivel de avance. Entre los principales avances y retos que se encontraron estaban los siguientes:

Avances encontrados en 2013

- La Cruzada consideró la alimentación como un derecho social e incorporó la medición multidimensional de la pobreza como elemento básico en la definición de la población objetivo.
- La estrategia buscó atender a grupos de población con las peores condiciones: pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

- Se evidenció un esfuerzo de las dependencias que participan en la Cruzada en torno a una meta concreta (disminuir la pobreza extrema de alimentación).
- La Cruzada incluyó programas sociales y productivos (Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, PROCAMPO, Programa de Opciones Productivas, Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos).
- La estrategia inició con una definición normativa que obligaba a las dependencias a la coordinación y cooperación más allá de voluntades individuales.
- Se levantó información mediante el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) para identificar a la población objetivo.
- La reducción de la problemática de la población objetivo no sólo era responsabilidad de la SEDESOL como dependencia encargada del desarrollo social, sino que involucra dependencias relacionadas con temas que inciden en la pobreza.
- Al inicio de la implementación de la Cruzada se dio una intensa participación de actores clave.
- Se diseñaron las Matrices de inversión que establecen compromisos y su seguimiento.
- Se consideró la participación social como eje y se crearon los Comités comunitarios.

Retos encontrados en 2013

- La precisión en el uso de conceptos como hambre, seguridad alimentaria y desnutrición era muy relevante, ya que éstos consisten en definiciones diferenciadas que constituyen el punto de partida del diseño de la estrategia e influyen en sus principales decisiones. Se encontró que en ocasiones se usaban estos conceptos de manera indistinta.
- El diagnóstico mostró la relevancia de contar con un documento conceptual final.

- En el diagnóstico no se especificaba con claridad la problemática concreta de los productores rurales pequeños ni de la merma post-cosecha. La estrategia necesitaba definir con mayor claridad la intervención para elevar el ingreso de los pequeños productores rurales y para reducir las pérdidas post-cosecha⁸.
- Al inicio de la estrategia no resultaba claro por qué se eligió el objetivo de desnutrición aguda y no el de desnutrición crónica, que es un problema de mayor incidencia en el país⁹.
- El esfuerzo realizado por la SEDESOL en la generación de información relevante para la Cruzada parecía menor debido a que un número importante de documentos no eran públicos.
- Si bien se mencionaba con claridad cuál era la población objetivo de la Cruzada, no se hacía explícito cuál era su población potencial, por lo que era necesario plantearse si la problemática general era la pobreza extrema, la carencia por acceso a la alimentación del país u otras definiciones de hambre para toda la población.
- En la selección de los 400 municipios se observó que 384 de los 400, fueron elegidos siguiendo los criterios precisos que la SEDESOL marcó. Sobre los 16 municipios restantes, en los cuales si bien había población en pobreza extrema y con carencia de alimentación, hacía falta información más precisa para comprender su priorización.
- Se encontró la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación entre los órganos que integran la Cruzada¹⁰.

⁸ Actualmente la SEDESOL se encuentra trabajando con Prospera, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Economía, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Hacienda, la Red Internacional de Métodos de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para realizar un estudio piloto sobre "Territorios productivos" con el cual busca obtener evidencias que mejoren los programas de impulso al ingreso de los pequeños productores.

⁹ Es importante mencionar que posteriormente se modificó la redacción del segundo objetivo para agregar desnutrición crónica.

¹⁰ Al respecto, la SEDESOL, a través de las sesiones de la comisión intersecretarial, ha convenido acuerdos que buscan fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional desde el inicio de la Cruzada.

- Uno de los retos más relevantes de la estrategia es su aplicación en las zonas urbanas: existe gran dificultad para llevar a cabo una focalización adecuada, para encontrar a la población objetivo en las ciudades y para identificar las acciones que se generarán para reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación en estas zonas. De hecho, el país cuenta con un vacío de información sobre cómo atender a la población en pobreza en las zonas urbanas¹¹.
- Era necesario aclarar los mecanismos para la implementación de la Cruzada en el resto de los municipios.
- El diagnóstico mostró la necesidad de incluir estrategias adicionales para conseguir el pleno ejercicio de los derechos sociales.

Como parte de un proceso innovador para promover no sólo la transparencia y la rendición de cuentas sino la mejora continua y oportuna de la política social, constantemente se comunicó a los responsables de la Cruzada sobre los problemas encontrados, a fin de coadyuvar en la incorporación de mejoras en el corto plazo.

Derivado de lo anterior, el Diagnóstico incluyó respuestas que los propios funcionarios dieron a los señalamientos que el CONEVAL realizó, así como los cambios realizados derivados de los hallazgos.

Con el objeto de dar seguimiento a las mismas, el CONEVAL desarrolló posteriormente un estudio denominado *Análisis de los avances de la Cruzada en materia de cobertura, operación y resultados*, en el cual se revisaron el Diagnóstico del Diseño, el PNMSH, el documento denominado *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre* (en adelante, Elementos técnicos) (SEDESOL, 2014) y la Fe de erratas del PNMSH, para hacer un balance de los avances en cada uno de los retos identificados por el CONEVAL.

¹¹ La SEDESOL continúa trabajando al respecto y en 2015, en colaboración con el Banco Mundial, realizó un seminario internacional sobre pobreza urbana. A partir de ello, conformó un modelo de intervención que actualmente realiza proyectos piloto.

El Diagnóstico de diseño de la Cruzada documentó un total de 28 retos, los cuales fueron agrupados en trece temas:

1. Marco conceptual
2. Claridad de los resultados a obtener
3. Pertinencia del diseño para atender la problemática
4. Institucionalización de la Cruzada
5. Identificación de la población objetivo
6. Justificación y vinculación de los programas presupuestarios de la Cruzada
7. Planeación estratégica
8. Análisis de los procesos identificados
9. Coordinación interinstitucional
10. Coordinación intergubernamental
11. Participación social
12. Avances en implementación
13. Elementos Generales

Cuando un reto identificado por el CONEVAL no había sido solventado en alguna de las fuentes recién referidas, se procedió a consultar alguno de los documentos provistos por la SEDESOL. Una vez revisados los principales documentos normativos de la Cruzada y los documentos provistos por la SEDESOL, se procedió a valorar y clasificar el estatus de cada reto hasta 2014, para lo cual se utilizaron los siguientes códigos:

Cuadro 4. Niveles de atención a las recomendaciones del Diagnóstico del Diseño del CONEVAL 2013

Nivel	Clasificación en el contexto de este informe	Rango de avance
3	Avance adecuado	Más de 60% y hasta 100%
2	Avance moderado	Más de 40% y hasta 60%
1	Avance con oportunidad de mejora	Más de 0% y hasta 40%
0	No se identificó evidencia de avance	0%

Fuente: elaboración CONEVAL con base en el estudio del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) para CONEVAL, 2014.

Es importante mencionar que el análisis se terminó en 2014 por lo que los cambios posteriores no se encuentran registrados y la SEDESOL continuó llevando a cabo acciones para avanzar en el cumplimiento de dichos retos. Actualmente muchos de los retos analizados han sido solventados y otros siguen en un proceso de mejora.

Con la clasificación anterior se encontró que, hasta 2014, cinco de los 28 retos habían presentado avances adecuados; 21 requerían información adicional por lo que se clasificaron como avances moderados y dos de ellos continuaban presentando oportunidades de mejora pues la información no era suficiente, tal como se muestra en el cuadro 5:

Cuadro 5. Clasificación de retos enunciados por el CONEVAL en el Diagnóstico de Diseño 2013 de acuerdo a su nivel de atención

Nivel de atención	Valoración del avance	Total	Porcentaje
3	Adecuado	5	18
2	Moderado	21	75
1	Con oportunidad de mejora	2	7
0	No se encontró evidencia de avance	0	0
Total		28	100

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el estudio del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) para el CONEVAL, 2014.

Además de los retos identificados, desde el Diagnóstico del diseño se encontraron diversas complicaciones en torno a la evaluación de la Cruzada:

- El hecho de que se tratara de una estrategia y no de un programa presupuestario implicaba, por un lado, la intervención de diversas dependencias y órdenes de gobierno por la concurrencia de recursos provenientes de los programas que integran la estrategia y por otro lado, la dificultad de definir el monto ejercido en cuanto a presupuesto pues en

algunos casos se trata de componentes de programas. En este mismo sentido, el CONEVAL había evaluado programas presupuestarios y no estrategias, por lo que se tuvo que diseñar un esquema de evaluación específico que considerase las peculiaridades de la Cruzada.

- La Cruzada se puso en marcha considerando un diseño menos rígido que tuviera suficiente flexibilidad para cambiar a la vez que se implementaba, lo cual supone un esfuerzo desde la SEDESOL para hacer modificaciones con celeridad y un esfuerzo desde el CONEVAL para diseñar herramientas de evaluación sensibles a dichos cambios, que sean pertinentes en tiempo y recursos y a la vez cuenten con el rigor técnico necesario.
- El hecho de que la población objetivo de la Cruzada se estableciera a partir de personas en pobreza extrema de alimentación, con base en las estimaciones de una encuesta muestral (el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (MCS-ENIGH)) manifiesta la complejidad de identificarlos, atenderlos y monitorearlos.
- Debido a que no es homogéneo el conjunto de bienes y servicios que la comunidad puede recibir en el marco de la Cruzada, la definición de la intervención (tratamiento) para identificar a la población beneficiaria representa dos retos principales. Primero, la Cruzada es una estrategia de coordinación para priorizar la atención en la población objetivo en los municipios seleccionados a partir de la aplicación coordinada de diversos programas sociales. Dicha definición de “tratamiento” es poco precisa y por ende no permite identificar exactamente a la población beneficiaria de programas derivados del esfuerzo exclusivo de la Cruzada (los beneficiarios de dichos programas bien pueden serlo desde antes de la Cruzada). Y segundo, no se cuenta con información sobre todos los programas y acciones que integran la Cruzada, además de que no es posible identificar directamente a la población beneficiaria de dichos programas en el marco de la estrategia.

- La concepción de una estrategia con seis objetivos, interrelacionados pero distintos, y una población objetivo que no tiene relación directa con los mismos, requiere instrumentos específicos para el monitoreo y evaluación de cada objetivo, pues si bien persiguen un fin en común, no pueden medirse en conjunto.

Considerando todas estas complicaciones, el CONEVAL decidió profundizar los instrumentos de evaluación de la Cruzada teniendo en cuenta las particularidades de la estrategia y las posibles herramientas para su medición, de modo que incluso se han generado instrumentos que permitan profundizar en el análisis (ej. la encuesta panel, levantada en 2015).

En este sentido, durante 2014 y 2015 el Consejo diseñó y coordinó diversos estudios e investigaciones con el objetivo de profundizar en el conocimiento sobre la Cruzada y por lo tanto reconocer mecanismos de mejora que fueran eficaces en tiempo y recursos.

En el cuadro 6 se muestra una descripción breve de cada uno de los insumos que desarrolló el Consejo y en el Anexo 1 se encuentran los vínculos electrónicos en los cuales se pueden consultar y descargar los documentos completos.

Cuadro 6. Esquemas e insumos elaborados por el CONEVAL en 2014-2015



Caracterización de hogares en pobreza extrema y carencia alimentaria en los municipios definidos por la Cruzada en 2013

Analiza la evolución de la pobreza en los municipios donde opera la Cruzada, diferenciados en función del momento en que fueron incorporados a la estrategia.

Evolución de la canasta alimentaria y del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)

Es un insumo que desarrolla el CONEVAL de manera trimestral y muestra la tendencia del porcentaje de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral. Un aumento en el índice significa que el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con su ingreso laboral aumentó durante el periodo trimestral que se reporta.



Diagnóstico sobre Alimentación y Nutrición



Presenta un balance de la problemática del hambre y la desnutrición, revisa los instrumentos de política pública nacionales e internacionales que pueden considerarse buenas prácticas y analiza de forma integral la alineación, diseño, suficiencia y pertinencia de los programas de la Cruzada que están vinculados con ellos.

El acceso a los alimentos en los hogares: un estudio cualitativo 2013-2014

Profundiza en las dimensiones analíticas definidas por la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) mediante técnicas cualitativas, a fin de ampliar el conocimiento sobre el acceso de los hogares a los alimentos y verificar la consistencia teórica de esta aproximación respecto a los resultados obtenidos mediante otros abordajes, en particular el análisis de la calidad y variedad de la dieta y el ingreso.

Diagnóstico de la Capacidad Productiva de los Hogares Rurales y Pérdidas Post-Cosecha

Muestra tres aspectos básicos: i) las condiciones socioeconómicas de la población rural del país, así como los fenómenos que promueven o limitan sus actividades productivas y su ingreso; ii) la manera en que las acciones del Estado mexicano, y de otros países, han atendido a la problemática que enfrentan los hogares productores y campesinos, discutiendo sus logros, fortalezas y debilidades y, a partir de lo anterior, iii) los retos y oportunidades que enfrenta la Cruzada.



Análisis de los avances de la Cruzada en materia de planeación, cobertura, operación y resultados



Muestra dos componentes: la actualización del diagnóstico y avances en la implementación de la Cruzada y el análisis de los avances en la implementación y los resultados intermedios obtenidos.

Estudio Exploratorio de los Comedores Comunitarios SEDESOL

Analiza buenas prácticas y “lecciones aprendidas” de experiencias similares. Al mismo tiempo se presenta el análisis del funcionamiento y las características clave de los Comedores Comunitarios.



Estudio de las acciones de los gobiernos federal y estatales para incorporar los objetivos de la Cruzada y los indicadores de pobreza en la política de desarrollo social



Expone el avance en la institucionalización de los indicadores de pobreza en la política social en las entidades federativas. El estudio buscó comprender la forma en que el proceso de toma de decisiones en materia de política social está adoptando los indicadores de pobreza y los objetivos de la Cruzada en las entidades federativas.

Estudio de la Participación Social y Comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, Primera Fase

Presenta el diseño de evaluación del objetivo de participación social y comunitaria de la Cruzada. Los objetivos específicos que se persiguieron fueron los siguientes: 1) caracterizar la situación de la participación social en programas y estrategias de desarrollo social similares a la Cruzada, a fin de identificar modelos de lecciones aprendidas; y 2) realizar una propuesta de diseño de evaluación del objetivo de la participación social y comunitaria de la Cruzada.



Diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre, Primera Fase



Presenta diferentes formas en las que se ha conceptualizado la coordinación interinstitucional, así como la forma que idealmente debería tomar en la Cruzada, así como la metodología diseñada para evaluar la coordinación y propuesta para su operacionalización, finalmente, se presentan los hallazgos del trabajo de campo y de la evaluación piloto.

Diseño de evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)

Analiza el PESA con el fin de identificar aspectos relevantes del proyecto y determinar un diseño de evaluación que permita generar evidencia que contribuya a una valoración del desempeño integral del PESA en el marco de la Cruzada.



Análisis exploratorio para la medición de resultados de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Diseño de la evaluación de impacto



Analiza las diferencias en las condiciones de vida de la población beneficiaria y población con características similares que no ha sido atendida en el marco de esta estrategia mediante la técnica de *Emparejamiento por Puntaje de Propensión*.

Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*

Identifica cómo funcionan los espacios de coordinación entre sectores y ámbitos de gobierno, cómo ocurren los procesos para articular la operación de los programas asociados a la Cruzada, qué tan coherentes son los programas asociados a cada carencia, cuán integral es la toma de decisiones sobre el funcionamiento de la Cruzada, cómo se organiza la participación comunitaria y qué efectos tiene en la operación de los programas sociales.

*El documento completo de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre se publicará en el segundo semestre de 2016.



RESULTADOS INTERMEDIOS

Con el objetivo de conocer si la Cruzada tuvo algún efecto en las condiciones de bienestar de la población atendida, medida a través de los indicadores de pobreza, el CONEVAL desarrolló diversos instrumentos de investigación, tras los cuales publicó el documento de Resultados Intermedios de la Cruzada (CONEVAL, 2015b), con la intención de hacer un corte y reflexionar sobre los avances de la estrategia a mitad del sexenio.

Dadas las complejidades de la implementación de la estrategia y las limitaciones de los instrumentos diseñados (derivados en gran parte de la propia definición de la Cruzada y su población objetivo) no se cuenta en todos los casos con información que permita dar resultados generalizables a toda la población objetivo de la estrategia, sin embargo son relevantes, ya que pueden servir como insumo para continuar mejorando la política pública.

El documento de Resultados Intermedios arrojó información relevante sobre tres ejes de análisis: la coordinación interinstitucional y los cambios en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); la eficacia de la Cruzada a través de los resultados de dos estudios (*Estudio panel de hogares beneficiados por la Cruzada entre 2013 y 2014* y *Estudio sobre la dinámica de los indicadores*

de pobreza de cinco municipios para analizar los resultados de la Cruzada); y finalmente, el estudio exploratorio del impacto de la Cruzada.

1. Coordinación Interinstitucional

De acuerdo con la SEDESOL, la Cruzada está diseñada para lograr sus objetivos en el marco institucional y con programas presupuestarios existentes, de forma que la intervención que se hace es un esfuerzo tanto normativo como en la implementación por lograr la coordinación entre sus varios agentes, oficinas y programas.

A partir del entramado institucional diseñado por la SEDESOL para la colaboración de diferentes actores en la implementación de la Cruzada, entre 2013 y 2014 el CONSEVAL estructuró el Diseño de la Evaluación de la coordinación interinstitucional a través de una serie de entrevistas a funcionarios municipales, estatales y federales. En esa fase se implementó una prueba piloto de los instrumentos definidos para comprender los elementos de coordinación integrados en la Cruzada. En 2015, con base en este insumo y con el objetivo de dar seguimiento al diseño de esta evaluación, el Consejo llevó a cabo la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada, cuyos principales hallazgos se muestran más adelante en el apartado de Evaluaciones a programas Cruzada.

Los principales hallazgos de la prueba piloto del diseño de la Evaluación indicaron que la Cruzada estaba modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias en sus tres órdenes de gobierno.

También se encontró que los comités comunitarios fueron instalados en su mayoría. Sin embargo, había expectativas poco claras sobre el objetivo de su funcionamiento. Se elaboraron los planes y diagnósticos comunitarios pero los programas no tenían la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que planteaban.

Otro de los principales hallazgos en el ámbito municipal se relacionó con el incentivo que tienen los presidentes municipales para priorizar las actividades de la Cruzada; en particular, se trata del FAIS, el cual, a partir de la última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentra etiquetado de manera que sólo puede ser utilizado para el financiamiento de obras y acciones sociales básicas vinculadas con las carencias definidas como objeto de atención de la Cruzada. Debido a la importancia de dichas modificaciones, el CONEVAL diseñó también un estudio sobre los cambios en el FAIS y sus implicaciones¹².

Resultados de la direccionalidad de los recursos del FAIS hacia la atención de carencias sociales

El FAIS es uno de los ocho fondos que forman el Ramo 33, cuyo objetivo fundamental es el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. El FAIS a su vez se divide en dos fondos, el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

En febrero de 2014, respondiendo a una estrategia de coordinación de los recursos, se emitieron nuevos Lineamientos Generales para su operación, con lo cual se buscó garantizar que los recursos se direccionen exclusivamente al abatimiento de las carencias asociadas a la pobreza. Los recursos se destinan a proyectos que inciden en los indicadores de carencias sociales definidos por el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza y el rezago social y que beneficien a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto rezago social y Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

En este sentido, el objetivo del cambio fue direccionar el uso de los recursos de los municipios de forma que se incida de manera más directa en la disminución de la pobreza.

¹² El documento completo puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:
http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Analisis_FAIS_26102015.pdf

En este contexto, el CONEVAL diseñó un análisis para conocer cómo se ha modificado el uso de los recursos asignados a los municipios. El análisis se enfocó en comparar el porcentaje de recursos asignados a los municipios y demarcaciones territoriales a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) destinado a cada rubro de gasto en 2014 respecto a 2013.

Los resultados mostraron que en rubros como vivienda o agua y saneamiento se utilizó mayor porcentaje de recursos en 2014 respecto a 2013, en cambio otros, como comedores y huertas, educación, salud y urbanización disminuyeron, siendo este último el que mayor reducción presentó. Estas diferencias fueron estadísticamente significativas. Como se esperaría, con el cambio en la fórmula se destina un mayor porcentaje de los recursos a rubros que contribuyen a disminuir las carencias sociales.

De manera adicional, a partir de una estimación econométrica¹³, se hizo un análisis del uso de los recursos del FAIS en los municipios que fueron seleccionados para ser incluidos en la primera etapa de la Cruzada en 2013. En este caso se identificó el comportamiento del gasto en estos municipios y si su participación en la Cruzada podría haber incentivado cambios relevantes. Los resultados mostraron que, en general y en concordancia con el propósito del cambio de reglas de operación del FAIS, para este subgrupo de municipios, los principales cambios observados fueron una disminución de recursos destinados a proyectos de urbanización y un aumento de los recursos asignados a agua y saneamiento y vivienda.

Los resultados mostraron que en aquellos municipios Cruzada con proyectos de agua y saneamiento, el porcentaje promedio del presupuesto municipal utilizado en este rubro en 2013 fue 24.3, pero para 2014 se destinaron 6.5 puntos

¹³ Para cuantificar las diferencias se hizo un análisis econométrico en el que se corrió la siguiente especificación: $y_i = \alpha + \beta T + \varepsilon_i$ donde y_i denota el porcentaje del presupuesto municipal utilizado por el municipio i en un rubro de gasto en particular; T es una variable dicotómica que toma el valor 0 si la observación es de 2013 y 1 si la observación es del 2014; ε_i es un término de error idiosincrático.

porcentuales adicionales (cuadro 7). Esta diferencia es estadísticamente significativa y sugiere que, en total, 30.8 por ciento del presupuesto municipal se destinó a proyectos de agua y saneamiento en 2014.

El otro rubro que muestra cambios estadísticamente significativos en el porcentaje promedio del presupuesto municipal utilizado es urbanización que pasó de 59.4 por ciento en 2013 a 31.5 en 2014, al respecto resulta conveniente analizar hasta qué punto es necesario darle mayor flexibilidad a este rubro, dada la importancia de mejorar también la conectividad entre zonas como una manera adicional de coadyuvar a reducir carencias sociales, especialmente en las dimensiones de rezago educativo, carencia por acceso a la alimentación, así como contribuir a las actividades económicas en zonas remotas.

Cuadro 7. Valores medios del porcentaje de los presupuestos municipales del FISMDF destinado a cada rubro de gasto en municipios Cruzada primera etapa¹⁴

Rubro de gasto	Promedio en 2013	Diferencia en 2014 respecto a 2013	Observaciones	R ²
Agua y Saneamiento	24.301*** (3.563)	6.507*** (2.212)	463	0.011
Urbanización	59.349*** (4.614)	-27.856*** (5.486)	518	0.188
Vivienda	28.250*** (6.069)	2.235 (4.502)	360	0.001
Comedores y huertas	37.321*** (2.746)	-2.776 (3.101)	523	0.001
Educación	21.885*** (2.531)	-4.558* (2.352)	403	0.008
Salud	21.389* (10.948)	-12.281 (8.237)	157	0.051

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de los Informes Trimestrales Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP 2013 y 2014.

Nota: Errores estándar robustos, agrupados a nivel estado, se muestran entre paréntesis. Cada coeficiente es estadísticamente significativo al *10%, **5%, o ***1%. En este sentido, los resultados sin asterisco no son estadísticamente diferentes de cero.

¹⁴ La primera columna muestra el valor de la constante α que se interpreta como el porcentaje promedio del presupuesto municipal utilizado por los municipios en 2013. La segunda columna muestra el valor de la constante β que se interpreta como la diferencia en 2014 respecto al porcentaje promedio utilizado en 2013. Debajo de cada coeficiente se reportan errores estándar robustos agrupados a nivel estado. La suma de todas las constantes es distinta de 100 porque la muestra cambia de renglón a renglón (ver columna de observaciones). Los resultados de cada renglón aplican únicamente para aquellos municipios que tienen proyectos en el rubro al que se refiere ese renglón.

2. Resultados de la focalización en hogares específicos 2013- 2015

Además del análisis sobre la coordinación y el uso de recursos del FAIS, el CONEVAL diseñó la Encuesta Panel para el Monitoreo de Indicadores de la Cruzada con el objetivo de obtener información estadística de cada uno de los indicadores de carencias sociales en un grupo de población de estudio compuesta por i) hogares en situación de pobreza extrema de alimentación, ii) en los cuales al menos uno de sus integrantes fue beneficiario de algún programa social registrado en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE)¹⁵ en el marco de la Cruzada, en el periodo de enero de 2013 a junio de 2014, y iii) residente en los 400 municipios de la primera etapa de implementación de la Cruzada. Debido al universo de este estudio, los resultados derivados de la misma no pueden generalizarse a la población objetivo de la Cruzada ni a los 400 municipios de la primera etapa de implementación. Este ejercicio es un análisis de efectividad de la intervención, lo cual quiere decir que sólo representa a un conjunto de personas que con certeza fueron beneficiadas y que posteriormente fueron monitoreadas sistemáticamente por los operadores.¹⁶

Previo al proceso del levantamiento se definió la población objetivo a partir de la información disponible en el SIFODE, el cual es un banco de información sociodemográfica y económica de las familias construido por la SEDESOL a partir de la información recolectada mediante el CUIS, la Encuesta de Características

¹⁵ El SIFODE tiene como objetivo la integración de información socioeconómica, modelos de evaluación y la contribución de criterios para la intervención de beneficiarios (SEDESOL, 2015).

¹⁶ Como complemento a lo anterior, en un estudio cualitativo desarrollado para el CONEVAL entre 2013 y 2014 se identificaron hogares con características que los hacen vulnerables a padecer carencia por acceso a los alimentos, por lo cual representan población potencial de la Cruzada; hogares con las siguientes características:

- Jefatura femenina;
- Con estructura doméstica ampliada, vinculadas con hogares de mayor tamaño;
- Con pocos proveedores económicos para varios consumidores;
- En fases tempranas o jóvenes del ciclo doméstico, en las que es frecuente encontrar varios menores de edad;
- En fases envejecidas con presencia de enfermedad o discapacidad, especialmente en aquellas familias que carecen de seguridad social;
- Con los integrantes de la familia ocupados en trabajos precarios, inestables e informales; y,
- Con ausencia de recursos para generar prácticas de autoconsumo de alimentos.

Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH) y padrones de beneficiarios de diferentes dependencias y programas.¹⁷

Para la definición de la población objeto de estudio fue necesario, por una parte, integrar la información del SIFODE proporcionada por la SEDESOL y, por otra, establecer una estrategia para resarcir la falta de información respecto a la ubicación geográfica de las viviendas.

De acuerdo con las bases de datos, 378,539 registros de hogares fueron intervenidos durante 2013 y primer semestre de 2014 por alguno de los 33 programas registrados en el SIFODE, 170,961 registros no tenían información suficiente para su localización o no pertenecían a los 400 municipios, por lo que, después de varias entregas y depuración de la información, se redujeron a 207,578 registros de hogares.

La población objetivo del estudio, es decir, el universo del que se pueden tener conclusiones en este estudio, tiene las siguientes características:

1. Está conformada por 207,578 hogares ubicados en los 400 municipios de la primera etapa de la Cruzada.
2. Todos los hogares contaban con al menos un integrante beneficiario de algún programa registrado en el SIFODE en el marco de la Cruzada.
3. Todos los beneficios fueron otorgados entre enero de 2013 y junio de 2014.
4. Todos los hogares tienen al menos una persona en pobreza extrema de alimentación.
5. Todos los hogares y personas tienen un identificador único que permite dar seguimiento a los mismos de manera longitudinal.

¹⁷ La SEDESOL, a través de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, proporcionó al CONEVAL las bases de datos que contenían información referente a la población en pobreza extrema de alimentación contenida en el SIFODE.

Una vez establecida la población objeto de estudio, se estimó un tamaño de muestra de 8,000 hogares para realizar el estudio panel que es representativo de los 207,578 hogares¹⁸.

Los resultados de la encuesta mostraron que los indicadores de carencia social fueron menores en 2015 respecto a las presentadas por los beneficiarios en 2013-2014. Destacan las disminuciones en las carencias por acceso a los servicios de salud y por acceso a la alimentación. La carencia por acceso a la alimentación pasó de cien a 42.5 por ciento en la muestra levantada (representativa de 207,578 hogares). Para todos los grupos dentro de la población de estudio se observó que la menor carencia en 2015 fue el acceso a los servicios de salud.

Cuadro 8. Indicadores de carencia social del Panel, 2015 (Porcentaje de población)

Indicador	Información del SIFODE (2013-2014)	Muestra levantada 2015	Cambio en puntos porcentuales
Rezago educativo	32.7	26.6	-6.1
Carencia por acceso a los servicios de salud	32.9	9.2	-23.7
Carencia por acceso a la seguridad social	97.6	87.0	-10.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	56.7	38.4	-18.3
Carencia por servicios básicos en la vivienda	57.0	42.9	-14.1
Carencia por acceso a la alimentación	100.0	42.5	-57.5

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Encuesta Panel para Seguimiento de Indicadores, 2015.

Como se puede ver, al comparar el cuadro 8 con el cuadro 1, mientras que las carencias se redujeron en la población acotada que sí fue intervenida por la Cruzada, el número de personas con la problemática que la Cruzada busca mejorar (la población en pobreza extrema con alimentación) creció de 7.0 a 7.1 millones de personas. Lo más probable es que la intervención efectiva de la estrategia sólo fue posible para un número acotado de personas y que para el

¹⁸ A pesar de que en principio se contaba con los campos necesarios para encontrar una dirección, la información proporcionada no siempre fue adecuada para dar seguimiento. Por ejemplo, 22.7 por ciento de los hogares no contaba con nombre de vialidad, 10.1 por ciento no contaba con nombre de asentamiento (colonia), 6.6 por ciento no contaba con código postal y 6.5 por ciento no tenía descripción de la ubicación. También se encontraron registros en los que a pesar de tener información, ésta era insuficiente para ubicarlos. Por lo anterior, el levantamiento final fue de 7,616 hogares efectivos.

resto de la población objetivo no se contó con los recursos para atenderla, lo cual, aunado a la problemática del ingreso real de este periodo, afectó su bienestar general. Este resultado parece coincidir con los hallazgos del estudio exploratorio de impacto que se mencionan más adelante.

La pobreza en cinco municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Cambios 2010-2014

De los 400 municipios de la primera fase de implementación de la Cruzada, el CONEVAL seleccionó cinco en 2014 con el propósito de contar con una herramienta auxiliar para dar seguimiento a los resultados de la estrategia. Los municipios seleccionados fueron: Zinacantán, Chiapas; Guachochi, Chihuahua; Mártir de Cuilapan, Guerrero; San Felipe del Progreso, Estado de México y Tehuacán, Puebla.

En estos municipios se analizaron los cambios en los indicadores de pobreza, carencias sociales e ingresos entre 2010 y 2014, pues 2010 es el único año para el cual se dispone de una medición multidimensional previa en esos municipios¹⁹ y en 2014 se incluyeron como dominios de estudio en el diseño del MCS-ENIGH para contar con un instrumento auxiliar para el seguimiento de la dinámica de la pobreza cada dos años.

La evolución de la pobreza 2010-2014 en los cinco municipios analizados sugiere que la pobreza extrema, a la que se dirige la Cruzada, disminuyó en los cinco municipios y al menos cinco de las seis carencias sociales disminuyeron en cada uno. La carencia por acceso a la alimentación disminuyó en cuatro municipios, pero aumentó en Tehuacán, municipio mayoritariamente urbano.

No se puede afirmar que la totalidad de la mejora en los indicadores de pobreza extrema en los cinco municipios se debiera exclusivamente a la acción de la Cruzada ya que de los cuatro años entre los levantamientos de información (2010 y 2014), sólo en 2013 y 2014 la estrategia estuvo presente. Sin embargo, los

¹⁹ Esto, debido a que la propia Ley General de Desarrollo Social señala que el CONEVAL medirá la pobreza a nivel municipal cada cinco años.

hallazgos sugieren que sostener los esfuerzos coordinados de política social en población en pobreza, podrían redundar en la reducción de carencias sociales y en el aumento del bienestar de la población.

La información también sugiere que las zonas que no son de atención prioritaria, principalmente urbanas (como en el caso de Tehuacán), no indígenas en donde viven personas en condiciones de pobreza extrema de alimentación representan todavía un desafío para la acción del gobierno respecto de los tipos y mecanismos de intervención específicos que se deben diseñar.

3. Estudio exploratorio del impacto de la Cruzada

Un elemento sustancial en el Esquema de Evaluación de la Cruzada que ha desarrollado el Consejo es la exploración de la existencia de diferencias en las condiciones de vida de población beneficiaria de la Cruzada y población con características similares que no ha sido atendida en el marco de esta estrategia.

La información recopilada por los programas sociales operados por la SEDESOL mediante el CUIS y la ENCASEH permitió identificar a la población beneficiada en el marco de implementación de la Cruzada, con las siguientes características: i) reside en uno de los municipios de la Cruzada; ii) reside en una de las localidades tratadas de acuerdo con los registros administrativos de la SEDESOL; y, iii) es beneficiario al menos de uno de los siguientes programas: Prospera, Abasto Social de Leche Liconsa, Adultos Mayores, de Apoyo Alimentario o de Empleo Temporal.

Se identificó un grupo de población similar al atendido por la Cruzada con el cual se comparan las diferencias en indicadores de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación, así como los demás indicadores considerados en la medición de pobreza.

Se encontró un efecto significativo de dos puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza extrema para el grupo beneficiado de la cruzada en comparación con los no participantes. Sin embargo, no se observó efecto en el indicador de

carencia por acceso a la alimentación. Asimismo, se encontraron efectos significativos en el indicador de calidad y espacios de la vivienda y en el de servicios básicos de la vivienda derivados, principalmente, de la población tratada desde la primera etapa.

Estos resultados son congruentes con la reducción en el porcentaje de población con carencias sociales mostrado en la medición de pobreza nacional 2014 y sugieren que la Cruzada ha contribuido a reducir la brecha existente en los niveles de pobreza extrema entre la población que atiende y la población comparada, siempre y cuando la estrategia llegue directamente y de manera contundente a los beneficiarios de la población objetivo.

No obstante, una tarea pendiente es mejorar la información con el fin de identificar los programas que reciben los beneficiarios y analizar la trayectoria en el tiempo de los indicadores de interés.

EVALUACIONES A PROGRAMAS CRUZADA

EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROYECTO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) diseñó en 1994 el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) como su principal estrategia para ayudar a los países en desarrollo a reducir la incidencia del hambre y desnutrición entre sus pobladores. En 2002, el Gobierno de México a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) acordó con la FAO la implementación del PESA como un proyecto piloto en dos regiones del Estado de Michoacán, Carácuaro y Nocupétaro. De esta manera, la FAO comparte el concepto de PESA, así como sus experiencias, con el gobierno de México para arrancar el proyecto piloto.

En 2005 se crearon las primeras Agencias de Desarrollo Rural (ADR), elementos fundamentales en la operación del Proyecto y en 2007 se asignó la primera partida de PESA en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF).

En 2013, con motivo de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del establecimiento del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, la SAGARPA promovió ajustes en el diseño y la focalización de todos sus programas, que en el caso del PESA, implicaron el ajuste de su objetivo general y de la metodología con la que operaba.

En consecuencia, a partir de 2014, el objetivo general del PESA es “Apoyar a las Unidades de Producción Familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar los niveles de producción y productividad de sus actividades agropecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras” (SAGARPA-FAO, 2014).

El PESA busca incrementar la productividad de los pequeños agricultores mediante la introducción de cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles, con el fin de mejorar sus medios de subsistencia, estimular el crecimiento del medio rural, además de producir excedentes que contribuyan a la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2003).

En el marco del objetivo 3 de la Cruzada²⁰, durante 2015 el CONEVAL diseñó y coordinó la evaluación de procesos al componente PESA, con el objetivo de realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del PESA y su contribución al logro de los objetivos de la Cruzada y del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).

En dicha evaluación se hizo trabajo de campo en las entidades de Morelos, Guerrero, San Luis Potosí, Yucatán, Oaxaca y Chihuahua, a partir del cual se desprendieron los siguientes hallazgos preliminares.

- Existe una heterogeneidad en la mecánica operativa del programa implementada por los gobiernos estatales por lo que es necesario mejorar la

²⁰ El objetivo tres de la Cruzada es: aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.

consolidación operativa de los procesos de distribución y entrega de activos para proyectos productivos.

- PESA en su definición actual puede ser un modelo pertinente para la producción de alimentos en el traspatio agrícola-pecuario y sistema milpa-granos básicos, esencialmente destinada al autoconsumo; en tanto que para proyectos generadores de ingreso, orientados totalmente al mercado, debe poner el énfasis en la organización de tipo empresarial y la gestión de mercado de las unidades productivas, para ello requerirá de servicios de capacitación, consultoría y asistencia técnica de mayor especialidad, que será necesario articular.
- Además de vincular los padrones de beneficiarios de los distintos programas que operan en las microrregiones y comunidades en que trabaja PESA y, a partir de ello, identificar oportunidades de alineamiento y sinergia que fortalezcan los resultados, ello favorecería un aterrizaje más integral de la Cruzada en esos territorios²¹.

EVALUACIÓN DE PROCESOS AL PROGRAMA DE COMEDORES COMUNITARIOS

Debido a que el Programa de Comedores Comunitarios (PCC) se diseñó especialmente en el marco de la Cruzada, el Consejo ha considerado de gran relevancia darle seguimiento, por lo que en 2014 elaboró un análisis exploratorio del programa y en 2015 una Evaluación de Diseño con trabajo de campo sobre procesos.

El objetivo del PCC es “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios”,²² su población

²¹ Es importante mencionar que la SAGARPA modificó la operación interna del PESA y lo vinculó con programas destinado a pequeños productores. De manera adicional continúa trabajando con otras instituciones que se dirigen a abatir carencias sociales con la intención de construir una estrategia contra la pobreza de los pequeños productores.

²² Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios para el Ejercicio Fiscal 2015.

objetivo se encuentra ubicada en Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) y, de acuerdo con sus Lineamientos, se dará prioridad de atención en los Comedores a: niñas y niños, estudiantes adolescentes, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, personas con discapacidad, adultos mayores, personas en zonas de desastre y a personas en situación de vulnerabilidad.

El Programa, a solicitud de la población organizada en comités comunitarios²³ (CMTEC) en los municipios seleccionados para la Cruzada, otorga subsidios para la instalación y abasto de comedores comunitarios (CCOM), cuya operación queda a cargo de la Comisión de Alimentación (COMAL) creada por cada comité comunitario. El PCC abastece mensualmente los alimentos no perecederos a los CCOM a través de DICONSA, y los alimentos perecederos son proporcionados por la propia comunidad a través del pago de una cuota de recuperación, que no puede exceder los diez pesos por ración alimenticia. El monto a pagar es establecido por el CMTEC.

A partir del trabajo de campo de la Evaluación de Diseño del programa²⁴, se desprenden los siguientes hallazgos en cada uno de los procesos del Programa.

- Si bien al inicio de operación del PCC había desconfianza en las comunidades sobre la llegada de los apoyos, lo que se reflejaba en una renuencia a la participación comunitaria, en 2015 el Programa logró posicionarse en las comunidades al otorgar los apoyos de manera oportuna.
- El PCC puede ser un detonador de procesos de coordinación con otros programas de la Cruzada. Debido a que los comedores comunitarios son un espacio de participación permanente de la comunidad, el PCC puede fomentar la participación activa de los Comités Comunitarios a fin de identificar otras necesidades de las comunidades y recuperar la vinculación con otros

²³ El Comité Comunitario es el órgano de participación social y representación de una comunidad, ya sea urbana, rural o indígena, electos de manera democrática en Asamblea General conforme lo establecido en los Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 2013.

²⁴ El trabajo de campo se desarrolló en Chiapas, Estado de México, Baja California y Quintana Roo.

programas de la Cruzada, incluso, permitiría que las personas voluntarias accedan a otros apoyos como incentivos para seguir participando en los comedores.

- La participación social en zonas urbanas sigue una dinámica distinta a la de zonas rurales, ya que en zonas urbanas se observó con mayor frecuencia la existencia de comedores en los que participan pocos grupos de voluntarias y en algunos casos, la operación del comedor depende solo de un grupo de personas. No obstante, la participación social no ha representado un riesgo para que los comedores sigan operando ya que se identificó que las voluntarias: 1) consideran que ayudan a su comunidad, 2) garantizan, mediante su participación, el acceso a la alimentación para ellas y sus familias; y 3) identifican el comedor como un espacio de esparcimiento.
- Aunque el PCC no tiene entre sus objetivos asegurar el componente de nutrición, sino el acceso a la alimentación, ha procurado fomentar mejores hábitos alimenticios en la población. En este sentido, en 2015 las autoridades del programa sustituyeron algunos productos y redujeron la cantidad de alimentos con alto contenido de carbohidratos y azúcares (se eliminaron las frutas en almíbar y las galletas, y se disminuyó el abasto de aceite comestible y azúcar refinada). Sin embargo, esto generó que una parte de las cuotas de recuperación se destinara a la adquisición de aceite y azúcar. A pesar de estos cambios en el abasto, la población entrevistada durante el trabajo de campo de la evaluación manifestó estar satisfecha por la calidad y cantidad de los apoyos alimenticios que reciben.
- Otra acción implementada por el PCC para procurar una mejor nutrición fue el diseño de menús, sin embargo una de las causas por las que la preparación de alimentos no se ajustó a éstos es que no se consideraron los gustos y costumbres de las regiones, por lo que es importante avanzar en la

regionalización de los menús e incluir esto en la capacitación correspondiente.²⁵

- Todos los comedores observados en el trabajo de campo han establecido una cuota de recuperación, que oscila entre dos y ocho pesos; estas cuotas son administradas por las integrantes de la Comisión de Alimentación y se usan principalmente para cubrir el costo de gas o leña, adquirir productos para la limpieza del equipo y las instalaciones de los comedores y para productos perecederos. La población beneficiaria consideró que la cuota de recuperación es justa.
- Se encontró que la sostenibilidad y la autonomía de los CCOM se podría dar al fortalecer los mecanismos de participación comunitaria para que las personas de las localidades y comunidades en las que existe un comedor, lo sientan propio y generen mecanismos alternativos de abastecimiento.
- La contraloría social es un proceso que no está normado y el Programa no cuenta con procedimientos para registrar y dar seguimiento a las quejas y denuncias, lo que impide fortalecer los vínculos entre el PCC y la población atendida.
- Es todavía un reto que el objetivo y la operación de los comedores comunitarios tenga una incidencia en la carencia alimentaria, tal y como se mide en la medición multidimensional de la pobreza. Lo anterior implica determinar con claridad si el programa tendrá como objetivo central a largo plazo la nutrición, la cohesión social o la reducción de la carencia alimentaria si el servicio se otorga a cualquier persona que tuviera problemas de acceso alimentario con fuentes de ingreso propias.

²⁵ Esta consideración fue encontrada también como hallazgo del estudio cualitativo desarrollado para el CONSEVAL entre 2013 y 2014; en él se identificó la importancia de respetar estrategias alimentarias tradicionales, sobre todo en zonas indígenas, a través de la elaboración de alimentos que sean culturalmente aceptables por las comunidades.

EVALUACIÓN DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EL MARCO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE²⁶

El éxito de la Cruzada depende en gran medida de una correcta coordinación interinstitucional, por lo que el CONEVAL consideró indispensable incluir este tema en la agenda de evaluación. De modo que, como ya se mencionó, entre 2013 y 2014 desarrolló el diseño de la evaluación de la coordinación interinstitucional y llevó a cabo una prueba piloto de los instrumentos desarrollados en ese momento. Con estos insumos, en 2015 llevó a cabo la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria²⁷ en el marco de la Cruzada, el análisis se basa en evidencia documental y cualitativa (trabajo de campo en 20 municipios, dos delegaciones del Distrito Federal y en 11 entidades federativas) y derivó en los siguientes hallazgos:

Para facilitar la coordinación entre programas, sectores y ámbitos de gobierno e incorporar a la sociedad en la toma de decisiones, el diseño original de la Cruzada incluyó la creación de un conjunto de estructuras a nivel nacional. En el ámbito federal, se formaron la Comisión Intersecretarial, el Consejo Nacional y el Comité

²⁶ El documento completo de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre se publicará en el segundo semestre de 2016.

²⁷ La evaluación consideró ambos componentes (coordinación y participación) de manera analíticamente separada. Para estudiar el funcionamiento de la coordinación interinstitucional tanto a nivel federal como estatal y comunitario, la metodología supuso el desarrollo inicial de un estudio cuantitativo en torno a estructuras y procesos basado en información agregada sobre el funcionamiento formal de los órganos de coordinación proporcionada por la Secretaría Técnica de la Cruzada. Se hizo también una revisión de la coherencia entre programas, con base en 71 reglas de operación de 78 programas federales asociados a las carencias definidas por el CONEVAL y al ingreso. Con esta información, y las entrevistas realizadas a funcionarios federales, se hizo también un análisis de la forma en la que la Cruzada ha logrado que los funcionarios de los tres ámbitos de gobierno orienten sus acciones (planeación, focalización y operación) a la atención integral de las carencias sociales.

La evaluación de la participación comunitaria se realizó a partir de un estudio cualitativo. Para su desarrollo se utilizaron dos fuentes de información: por un lado, entrevistas con aquellos funcionarios cuyas labores se relacionan con el involucramiento de las comunidades (delegados federales, presidentes y directores de desarrollo social municipales, promotores comunitarios); por otro lado, grupos de enfoque con los ciudadanos que participan directamente en la organización de las localidades (beneficiarios de programas y miembros de los comités comunitarios).

de Expertos y en cada entidad federativa se crearon instituciones que replican las estructuras federales.

El objetivo de estas estructuras es lograr que las acciones de los tres ámbitos de gobierno se orienten hacia un mismo fin mediante la coinversión de recursos y la atención integral de las carencias de la población en pobreza extrema de alimentación. Esto implicaría la modificación de las reglas de operación y criterios de focalización de los programas públicos, además de mayor participación de la sociedad en la implementación y diseño de las políticas: los comités creados en las comunidades vincularían las prioridades de la sociedad con las acciones de gobierno y, así, participarían en la toma de decisiones. En consecuencia, los dos componentes cruciales para las actividades de la Cruzada son la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria.

Los principales hallazgos indicaron que la Cruzada estaba modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias en sus tres órdenes de gobierno. La Cruzada opera en la mayor parte del país y, en algunos casos, ha logrado que la atención a las carencias ocurra de manera más integrada y ha propiciado que el lenguaje de carencias (y de indicadores asociados a ellas) permee en los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, las estructuras de coordinación funcionan de forma desigual.

Los comités comunitarios fueron instalados en su mayoría (89 por ciento de los comités programas fueron instalados; 87 por ciento cuenta con evidencia de minutas de trabajo; 72 por ciento elaboró su diagnóstico comunitario y 71 por ciento su plan comunitario). Sin embargo, su efecto en la Cruzada ha sido muy reducido comparado con la expectativa inicial de que orientarían las decisiones de los programas. Se elaboraron los planes y diagnósticos comunitarios, pero los programas no tenían la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que plantean. En algunos casos los comités se desintegraron; en otros, se dejaron de reunir o perdieron contacto con los promotores de la Cruzada. Incluso cuando siguen operando, los beneficiarios tienen expectativas (que suelen ser reforzadas

por los promotores) que no se pueden cumplir fácilmente. Al no ser recuperada como insumo de decisión, la participación comunitaria tampoco pudo cumplir su propósito central de empoderar a los beneficiarios, de responder a las necesidades identificadas por los comités, de hacerlos corresponsables ni de ejercer contraloría social sobre las acciones de la Cruzada.

La Cruzada ha logrado, en algunos casos, la concurrencia de esfuerzos con estados y municipios. En aquellos estados en los que el gobierno estatal adoptó la lógica de operación de la Cruzada, se han creado sistemas de información o estructuras de planeación que buscan abatir las carencias y aprovechar mejor los recursos. Cuando no existe una disposición de colaboración de los gobiernos estatales, sucede alguno de los siguientes escenarios. En uno, el gobierno estatal no contribuye pero no obstaculiza la implementación de Cruzada. En ese caso, la Cruzada se reduce a la implementación de los programas federales, con la posible coinversión de los recursos del FAIS de los municipios. En otro escenario, el gobierno local compite con la Cruzada: crea estructuras paralelas, programas similares y compite por beneficiarios. La Cruzada es lo suficientemente flexible para adaptarse a las características de un estado y a la forma en la que un gobierno estatal está dispuesto a participar, pero es insuficiente para compensar el desinterés o vencer la resistencia de un gobierno estatal.

La Cruzada también busca propiciar la coherencia entre los programas sociales asociados a cada carencia. Al analizar la contribución específica de cada programa a su abatimiento, se encontraron cuatro posibles escenarios: a) para una carencia, un solo programa basta para incidir en el indicador, por lo que la coordinación entre programas no es indispensable; su participación en la Cruzada no requiere cambios en su diseño ni en su operación; b) el diseño de los programas asociados a una carencia es coherente, es decir que los programas se complementan en el diseño pero, para que esto se refleje en la práctica, sí se requiere coordinación; c) existen carencias que tienen muchos programas asociados, pero algunos no son necesarios para abatir la carencia o la

contribución real de cada uno es mínima; y d) para una carencia, incluso la suma de todos los programas asociados es insuficiente para abatirla.

CONCLUSIONES

El trabajo que el CONEVAL desarrolla de manera permanente busca que los gobiernos fundamenten sus decisiones en torno a la política pública y rindan cuentas a la ciudadanía por las mismas.

La Cruzada no es la excepción, dada su relevancia y complejidad, han sido necesarios diversos mecanismos de análisis para encontrar áreas de oportunidad y fortalezas, mismas que han sido comunicadas siempre a la SEDESOL con el objeto de contribuir a la mejora de la política social y por lo tanto al desarrollo social. En este sentido, los casi tres años de implementación de la Cruzada han significado un intenso trabajo del CONEVAL para comprender las diversas aristas que componen la estrategia y que se resumen en las siguientes líneas en las que se reconocen tanto los avances como los retos de la estrategia.

Avances 2013-2014

- Es un elemento positivo que la Cruzada tenga como meta disminuir la pobreza extrema de alimentación y que para su implementación considere tanto contextos rurales como urbanos.
- La población objetivo de la Cruzada: personas en pobreza extrema y con carencia a la alimentación, es ahora uno de los catorce indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, lo que refuerza su importancia.
- Los indicadores de pobreza del CONEVAL son utilizados como referentes para medir los avances de la Cruzada, y por tanto, aminoran los diversos procesos de negociación para definir un objetivo en común entre los distintos órdenes de gobierno.
- El Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), que se aplica en todos los hogares de la localidad definida, permite en principio una identificación y focalización efectiva de la estrategia, ya que cuenta con una batería de preguntas para medir las carencias sociales de los hogares

de la misma manera que lo hace el Módulo de Condiciones Socioeconómicas, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares que desarrolla el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para verificar en qué medida se realiza este potencial, será necesario evaluar la aplicación y cobertura del CUIS.

- Una actividad transversal de implementación que es impulsada por la Cruzada es la utilización de matrices de inversión como instrumentos para planear y presupuestar inversiones públicas. En estas matrices las inversiones federales y estatales están asociadas a los indicadores de pobreza del CONEVAL.

Retos 2013-2014

- Para la Cruzada, la SEDESOL, a partir de la revisión de los diversos significados del concepto de “hambre” y con base principalmente en datos del CONEVAL sobre pobreza extrema y carencia alimentaria, elaboró el significado de hambre que adoptó para la Cruzada. Así, la SEDESOL elaboró una definición operativa de hambre “como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Esta definición de hambre considera tanto el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, que representa el costo de una canasta de alimentos mínimos necesarios para tener una nutrición adecuada, así como la carencia de acceso a la alimentación”.
- En un inicio se generó una confusión conceptual en la estrategia, que complicaba su comprensión y coordinación. El nombre de la estrategia hace referencia a una problemática de hambre (también se tienen objetivos de nutrición y alimentación), pero su población objetivo se refiere explícitamente a problemáticas más amplias que tienen que ver con el conjunto de carencias sociales definidas en la medición de pobreza (acceso a la salud, a la seguridad social, a la vivienda digna, a la educación), así

como a problemas de ingreso. Esto genera confusión en la concepción de la estrategia, así como en su operación.

- Al centrar las acciones de la Cruzada en la disminución de la pobreza extrema de alimentación, el resto de los objetivos (ej. minimizar la pérdida post-cosecha) parecen no ser principales excepto en su posible incidencia sobre este objetivo primario.

Avances 2015

- En el caso de la coordinación interinstitucional, dada la complejidad operativa y la participación de diversas dependencias, se reconoce la importancia que la Cruzada le dio al establecimiento de normas y de elementos institucionales a nivel federal y local (ej. la celebración de acuerdos con las entidades).
- La Cruzada ha hecho contribuciones importantes a la política social. Ha propiciado la coordinación entre programas, dependencias y ámbitos de gobierno. Ha contribuido a mejorar la coherencia entre los programas sociales federales. Ha construido algunos instrumentos que permiten una toma de decisiones orientada a abatir las carencias sociales. Ha creado espacios de participación comunitaria. Estos esfuerzos de coordinación se han mejorado en la segunda mitad de 2015 y se han reforzado en 2016. Su objetivo pareciera ser más amplio que la Cruzada, en lo que ahora se conoce en la SEDESOL como la estrategia de Inclusión Social.
- La Comisión Intersecretarial sirve como espacio para concretar decisiones generadas en los grupos de trabajo o detonar procesos de coordinación; cumple además un papel simbólico central que refuerza la prioridad de la Cruzada en la agenda del gobierno.
- Los comités comunitarios sirven como mecanismo para que las personas en pobreza extrema tengan un punto de contacto accesible donde conocer

sus derechos sociales, conocer la oferta de programas gubernamentales y gestionar beneficios.

- Una fortaleza del diseño del Programa de Comedores Comunitarios (PCC), que es el único creado en el marco de la Cruzada, es la selección de la población objetivo, toda vez que los propios beneficiarios y la población en localidades beneficiarias coinciden en que es la población más vulnerable.
- Con relación al análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), se encontró que, entre 2013 y 2014, hubo mayor asignación de recursos a los rubros de agua y saneamiento y vivienda, con lo cual se confirma que los recursos comienzan a direccionarse al abatimiento de las carencias asociadas a la pobreza, al financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto rezago social y Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).
- Mediante una encuesta panel desarrollada por el CONNEVAL en 2015, cuyos resultados no pueden ser generalizados a la totalidad de la población residente en localidades o municipios donde opera la Cruzada, pues esta encuesta es representativa sólo para la población en la muestra y que lleva año y medio de ser atendida (representativa de 207,578 hogares), se encontraron avances en el abatimiento de las carencias sociales entre la población que ha sido beneficiaria de algún programa social registrado en el SIFODE. Todas las carencias sociales se redujeron entre 2013-2014 y 2015. Entre ellas, es importante resaltar las disminuciones en las carencias por acceso a los servicios de salud que pasó de 32.9 por ciento entre 2013 y 2014 a 9.2 en 2015 y por acceso a la alimentación pasó de cien a 42.5 por ciento en este grupo de personas. En comparación, entre 2012 y 2014 la carencia por acceso a los servicios de salud a nivel nacional se redujo de 21.5 a 18.2 por ciento y la de alimentación aumentó ligeramente de 23.3 a 23.4 por ciento.

- En cuanto a los resultados encontrados en los cinco municipios en los que se profundizó el estudio de la Cruzada (Zinacantán, Chiapas; Guachochi, Chihuahua; Mártir de Cuilapan, Guerrero; San Felipe del Progreso, Estado de México y Tehuacán, Puebla), las cifras reportadas sugieren reducción de pobreza extrema en todos ellos y avances en la reducción de diversas carencias sociales, se analizaron los cambios en los indicadores de pobreza, carencias sociales e ingresos entre 2010 y 2014, pues 2010 es el único año para el cual se dispone de una medición multidimensional previa en esos municipios, por lo cual se incluyeron como dominios de estudio en el diseño del MCS-ENIGH a partir de 2014 para contar con un instrumento auxiliar para el seguimiento de la dinámica de la pobreza. La carencia que registró mayor avance en magnitud corresponde al acceso a los servicios de salud, tal como ha sucedido a nivel nacional en el cual cambió de 21.5 a 18.2 por ciento; le siguen las carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación. No se le puede atribuir estos cambios exclusivamente a la Cruzada.
- En el caso del municipio de Tehuacán, Puebla (municipio mayoritariamente urbano) se redujeron cuatro de las carencias sociales entre 2010 y 2014; esto se reflejó en una reducción de la pobreza extrema y un incremento de la pobreza. La carencia por acceso a los servicios de salud, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, el rezago educativo y la carencia por calidad y espacios en la vivienda reportaron decrementos de 18.8, 7.6, 6.2 y 3.2 puntos porcentuales, respectivamente, mientras la carencia por acceso a la alimentación registró un aumento de 3.7 puntos porcentuales.
- En cuanto al estudio exploratorio del impacto de la Cruzada, se observó un efecto estadísticamente significativo de dos puntos porcentuales en la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, no se observó efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación.

- El análisis sugiere que la estrategia de focalizar apoyos coordinados de varias dependencias y órdenes de gobierno hacia hogares precisos en situación de pobreza extrema de alimentación (un subconjunto de la pobreza extrema) tiene resultados positivos cuando la coordinación es adecuada.

Retos 2015

- Uno de los retos más relevantes de la estrategia es su aplicación en las zonas urbanas. Existe todavía dificultad para llevar a cabo una focalización adecuada, para encontrar a la población objetivo en las ciudades. Se identifican pocos instrumentos en zonas urbanas para atender algunas de las carencias más críticas (ingresos, alimentación y seguridad social). De hecho, el país tiene un vacío de información sobre cómo atender a la población en pobreza en las zonas urbanas.
- Es necesario fortalecer el reto de comunicar clara y objetivamente los logros de la Cruzada y que en cada ocasión que el gobierno federal publique cifras relacionadas con los resultados de la Cruzada se sustente dicha información con la intención de que cualquier persona comprenda los resultados de la Cruzada, sin necesidad de explicaciones adicionales.
- El segundo aspecto es sobre la difusión de las cifras oficiales de la Cruzada en la que es necesario señalar con claridad la fuente que las origina (ej. “Más de tres millones de personas están comiendo mejor” era uno de sus anuncios en 2015). El ciudadano requiere información pública clara respecto a dónde se aplican los programas, su presupuesto y avances.
- A pesar de que existe una normatividad homogénea de instituciones de la Cruzada que está establecida en todo el país y con un funcionamiento mínimo claramente establecido (por ejemplo, número de sesiones de cada instancia), hay gran variación en la forma en la que opera la Cruzada en las entidades. Esto puede constituir un problema porque significa que el grado

de eficacia de la estrategia podría estar en función de actores y decisiones ajenos a los mecanismos de la Cruzada. Es una estrategia poco institucionalizada en la implementación que depende mucho de relaciones personales entre funcionarios, de acuerdos informales e incluso de actores clave. Ante cambios de personal en los tres ámbitos de gobierno, los avances que se han tenido en el marco de la Cruzada son vulnerables. Institucionalizar la Cruzada no implica volverla rígida. Una de las grandes virtudes que tiene la estrategia es el diseño flexible que le permite adaptarse a las circunstancias particulares de cada entidad y municipio, y esto debe mantenerse. No obstante, es necesario que la permanencia de la estrategia de coordinación para la atención integral de las carencias no dependa exclusivamente de un decreto presidencial. No se trata de crear una legislación que haga de la Cruzada una estrategia permanente. El objetivo sería lograr que los procesos sustantivos (mediante los cuales se logran programas más coherentes y una operación eficiente de las dependencias) se mantuvieran.

- Se han creado estructuras para la coordinación que funcionan de forma desigual. La Comisión Intersecretarial tiene un papel central. Los comités intersecretariales estatales y las mesas de trabajo estatales han ajustado su operación a las capacidades que realmente tienen: no pueden tomar decisiones estratégicas, pero sí sobre coordinación operativa. Los grupos de trabajo en el ámbito federal son el único espacio en el que ocasionalmente se toman decisiones sobre el diseño y la operación de la Cruzada. El Comité de expertos y los consejos estatales, operan de manera marginal.
- Un área de oportunidad del programa de comedores comunitarios es una capacitación permanente a las personas responsables en la preparación de los alimentos, la variedad de la dieta, la organización del trabajo y la disposición final de los desperdicios. Pues aunque se incrementa el

consumo de alimentos, la calidad y el balance son deficientes. Asimismo, se sugiere analizar mecanismos para la permanencia de quienes cocinan.

- Los comités comunitarios fueron instalados en su mayoría. Sin embargo, hay expectativas poco claras sobre el objetivo de su funcionamiento. Se han elaborado los planes y diagnósticos comunitarios pero los programas no tienen la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que plantean. En algunos casos los comités se han desintegrado; en otros, se han dejado de reunir o han perdido contacto con los promotores de la Cruzada. Incluso cuando siguen operando, los beneficiarios tienen expectativas (que suelen ser reforzadas por los promotores) que no se pueden cumplir. Delegados y presidentes municipales han expresado su preocupación por tener que organizar comités que expresan demandas que no están en posibilidad de atender.
- Sobre el catálogo del FAIS, que limita la construcción y mejoramiento de caminos; sería conveniente analizar hasta qué punto resulta necesario darle mayor flexibilidad a este rubro, dada la importancia de mejorar la conectividad entre zonas como una manera adicional de coadyuvar a reducir carencias sociales, especialmente en las dimensiones de rezago educativo, carencia por acceso a la alimentación, así como contribuir a las actividades económicas en zonas remotas.
- El proceso de muestreo aleatorio para el estudio panel permitió identificar áreas de oportunidad de la base de datos del SIFODE, entre las que destacan:
 1. Tener mecanismos que garanticen la calidad, validez y confiabilidad de la recolección de información en el CUIS.
 2. Mejorar los procesos de integración y sistematización de la información que garanticen contar con los registros de domicilio o ubicación geográfica para todos los hogares beneficiarios.
 3. De la manera en que actualmente opera el SIFODE, no será posible escalar la estrategia de focalización de la Cruzada para alcanzar a la

población objetivo, ya que no fue posible obtener muestras de hogares y personas por la deficiente integración del padrón.

- Es indispensable preguntarse si es posible escalar a nivel nacional y con la misma intensidad los mecanismos de identificación de los hogares por medio del CUIS y el SIFODE que resultan en la precisión del destino de las acciones y recursos de los programas que integran la Cruzada.
- Debido a que no es homogéneo el conjunto de bienes y servicios que la comunidad puede recibir en el marco de la Cruzada la definición de la intervención (tratamiento) para identificar a la población beneficiaria representa dos retos principales. Primero, la Cruzada es una estrategia de coordinación para priorizar la atención en la población objetivo en los municipios seleccionados a partir de la aplicación coordinada de diversos programas sociales. Dicha definición de “tratamiento” es poco precisa y por ende no permite identificar exactamente a la población beneficiaria de programas derivados del esfuerzo exclusivo de la Cruzada (los beneficiarios de dichos programas bien pueden serlo desde antes de la Cruzada). Y segundo, no se cuenta con información sobre todos los programas y acciones que integran la Cruzada, además de que no es posible identificar directamente a la población beneficiaria de dichos programas en el marco de la estrategia.
- La Cruzada ha logrado, en algunos casos, la concurrencia de esfuerzos con estados y municipios. En aquellos estados en los que el gobierno estatal adoptó la lógica de operación de la Cruzada, se han creado sistemas de información o estructuras de planeación que buscan complementar los recursos estatales con los federales para abatir las carencias (ej. Puebla, Oaxaca y Yucatán). Cuando no se ha logrado la colaboración con los gobiernos estatales, sucede alguno de los siguientes escenarios. En uno, el gobierno estatal no contribuye pero no obstaculiza la implementación de la Cruzada. En ese caso, la Cruzada se reduce a la implementación de los programas federales, con la posible coinversión de los recursos del FAIS de

los municipios (ej. Baja California Sur y Nayarit). En otro escenario, el gobierno local compite con la Cruzada: crea estructuras paralelas, programas similares y compite por beneficiarios (ej. Sonora o Estado de México).

- Al analizar, en una lógica de carencias, la contribución específica de cada programa a su abatimiento, se encontró lo siguiente:
 - Para algunas carencias, un solo programa basta para incidir en el indicador, por lo que la coordinación entre programas no es indispensable. Su participación en la Cruzada no requiere cambios en su diseño ni en su operación (ej. carencia por acceso a los servicios de salud).
 - El diseño de los programas asociados a una carencia es coherente, es decir los programas se complementan en el diseño, pero para que esto se refleje en la práctica sí se requiere coordinación (ej. carencia por calidad y espacios de la vivienda).
 - Existen carencias que tienen muchos programas asociados, pero a) algunos programas no son necesarios para abatir la carencia o b) la contribución real de cada uno es mínima (ej. ingreso menor a la línea de bienestar mínimo).
 - Existen carencias para las cuales, incluso la suma de todos los programas asociados es insuficiente para abatirla (ej. carencia por acceso a la seguridad social).
- La principal debilidad del componente de participación comunitaria en la Cruzada es quizá que nunca se precisó la forma en que se utilizarían sus planes, ni los responsables de analizarlos y sistematizarlos para orientar la toma de decisiones. Una complicación adicional es que, aunque se hubiera definido un mecanismo para incorporar los planes comunitarios en la planeación, ya sea en las mesas de trabajo o en los comités intersecretariales (estatal o municipal), los programas presupuestarios tienen muy poca flexibilidad para incorporar prioridades nuevas

identificadas en los planes comunitarios. Como resultado, la oferta de apoyos a los beneficiarios de la Cruzada está determinada por la disponibilidad presupuestal de cada programa, por la planeación que cada programa realiza por separado y por la focalización que, a veces de manera coordinada en las estructuras previstas por la Cruzada y a veces de manera separada, se realiza para llevar los programas a los beneficiarios.

- Las prioridades definidas por los comités comunitarios no tienen posibilidad de ser incorporadas en estos procesos. Más aún, algunos cambios recientes en el funcionamiento de la Cruzada (notablemente, la intención de utilizar el SIFODE para focalizar) podrían hacer aún más improbable que esto ocurra.

Es necesario redefinir el papel de los comités comunitarios para que sirvan como vínculo entre la comunidad y los programas sociales, para que los beneficiarios, los promotores y las autoridades de los tres ámbitos de gobierno tengan certeza sobre para qué sirven y qué se espera de ellos.

- Entre 2012 y 2014 la población objetivo pasó de 7.0 millones de personas en pobreza extrema de alimentación a 7.1 millones de personas que en términos porcentuales representa 5.98 y 5.96 por ciento de la población, respectivamente. El incremento marginal en el número de personas es consistente con el aumento de la carencia por alimentación a nivel nacional y con la disminución del ingreso promedio real de los hogares. Lo anterior a pesar del trabajo coordinado de las dependencias en el marco de la Cruzada.
- Las acciones de la Cruzada han focalizado apoyos a hogares en pobreza extrema (con una población objetivo de siete millones de personas) y cuando se combina la focalización con la coordinación, especialmente en las áreas rurales, se logra reducir las carencias sociales de esa población. Sin embargo, la política social en su conjunto debe encontrar mecanismos para lograr la reducción de la pobreza más amplia que involucra a 55 millones de personas. Sin duda, estos mecanismos tienen que ver con

esquemas que mejoren la actividad económica del país: estrategias que mejoren los salarios reales, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios para generar un incremento sostenido del poder adquisitivo.

- Si la Cruzada lograra una institucionalización eficaz de los procesos de coordinación, ajustar el funcionamiento de las estructuras (incluso eliminar algunas que no son necesarias), así como reducir el número de programas asociados a cada carencia (hay muchos programas sociales en el ámbito federal y muchos de ellos no son coherentes, aunque en la estructura programática para 2016 se han hecho algunos avances por eliminarlos o reorganizarlos) y mejorara la coherencia entre ellos, su desempeño podría ser más ágil y eficaz.
- Por definición, la coordinación es una actividad vulnerable a la voluntad y capacidades de los actores encargados de fomentarla. Por ello, en un escenario ideal, la coordinación debería institucionalizarse para lograr que los costos de transacción de coordinarse disminuyan. Por institucionalización, se entendería que las nuevas prácticas generadas por la Cruzada se vuelvan reglas o rutinas conforme a las cuales operen los programas, que algunas de las decisiones sobre coherencia entre programas se incorporen a su diseño, que los acuerdos informales de coordinación entre funcionarios responsables de distintos programas o dependencias o de diferentes ámbitos de gobierno se mantengan pese al cambio de responsables y que la lógica de carencias se vuelva el criterio que guía las decisiones de diseño y operación de los programas
- Será importante que en la segunda mitad del sexenio no sólo se puedan mejorar los elementos de la Cruzada que aquí se mencionan (así como los detectados por otras instancias, incluyendo la propia SEDESOL), sino que la estrategia se enmarque en otra más amplia de reducción de pobreza, inclusión y acceso efectivo a los derechos humanos. Como ya se mencionó, parecería que eso es lo que está sucediendo con la estrategia de Inclusión

Social que ha contemplado la SEDESOL, a partir de 2016. Si éste es el caso, se podría visualizar la contribución de la Cruzada a la superación amplia de la problemática económica y social del país, así como la detección de los elementos de política pública que hacen falta, incluyendo los que tiene que ver con el incremento del ingreso real de las familias mexicanas.

- Hasta ahora se ha logrado evitar duplicidades entre programas, lo cual no es menor, pero para lograr el objetivo último de la Cruzada—disminuir la pobreza extrema de alimentación en el país—se requiere también que el presupuesto se asigne a cada programa en función de los avances que obtuvo un año anterior en abatir la carencia a la que está vinculado; que el propio diseño de los programas (objetivos y tipos de apoyo) se vaya adaptando a las necesidades específicas que van cambiando para atender cada carencia, y que la focalización de los programas se realice buscando atender a toda la población en carencia.
- Pese a sus avances, la Cruzada no ha logrado detonar los procesos necesarios para que cada programa planee en función de la aportación que cada uno puede tener para abatir cierta carencia. La planeación de los programas responden a sus propios objetivos y metas y, aunque el conjunto de planes definitivamente termina por generar acciones que inciden en el logro de los objetivos de la Cruzada, ante la inexistencia de una planeación integral, se está desaprovechando la oportunidad de hacer un uso estratégico de cada programa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México. Recuperado el 2 de abril de 2015 de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>
- _____ (2012). *Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México*. México.
- _____ (2013a). *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. México. Recuperado el 7 de julio de 2014, en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada_contra_el_Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_F.pdf
- _____ (2013b). *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México. Recuperado el 15 de abril de 2014 de: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada_contra_el_Hambre/DIAGNOSTICO_DISEÑO_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf
- _____ (2014). *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, 2013-2019*. México. Recuperado el 15 de abril de 2014 de: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada_contra_el_Hambre/Coneval_Reporte_de_avances_CNCH_Julio_2014.pdf
- _____ (2015a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf
- _____ (2015b). *Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México. Recuperado el 29 de enero de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_Resultados_intermedios_CNCH.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). *DECRETO por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. Recuperado el 07 de julio 2014 de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013

_____ (2014). *PROGRAMA Nacional México Sin Hambre 2014-2018*. Recuperado el 07 de julio de 2014 de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)-FAO (2014), *Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria*. Recuperado el 04 de junio de 2015 de en: http://issuu.com/pesamx/docs/revista_pesa

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2003). *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria: Respuesta a los nuevos desafíos*. Recuperado el 2 de marzo de 2015 de <http://www.fao.org/docrep/006/ac828s/ac828s00.htm>

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2014). *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre*. Julio 2014 Recuperado el 04 de junio de 2015 en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf

_____ (2015) *Lineamientos de integración, uso y compartición de información socioeconómica del SIFODE*. Junio de 2015

ANEXO 1. ESQUEMAS E INSUMOS ELABORADOS POR EL CONSEVAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

- Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013-2019). Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada_contra_el_Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_F.pdf
- Nota sobre la selección de los 400 municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/2013/SELECCION_400_MUNICIPIOS.pdf
- Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/diagnostico_diseño_CNCH_primer_informe.aspx
- Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2019. Reporte julio, 2014. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/estructura_alcance_instrumentos_CNCH.aspx
- Hallazgos del estudio: El acceso a los alimentos en los hogares: un estudio cualitativo, 2013-2014 http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CIESAS_alimentacion.pdf
- Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/IEPDS_20141217-3509.aspx
- Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Resultados_Intermedios_Cruzada.aspx

- Caracterización de hogares en pobreza extrema y carencia alimentaria en los municipios definidos por la Cruzada en 2013. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Caracterizacion_400_municipios_280715_Actualizacion_pobreza.pdf
- Estudio Exploratorio de los Comedores Comunitarios SEDESOL. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_COMEDORES_280715.pdf
- Diagnóstico de la Capacidad Productiva de los Hogares Rurales y Pérdidas Post-Cosecha. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Integral_productores_30072015.pdf
- Diagnóstico sobre Alimentación y Nutrición. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.pdf
- Diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre, Primera Fase. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_Coordinacion_Interinstitucional_270715.pdf
- Diseño de la Evaluación de Impacto de la Cruzada. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diseño_evaluacion_impacto.pdf
- Estudio de la Participación Social y Comunitaria en el Marco de la cruzada Nacional contra el Hambre, Primera Fase. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Integral_Participacion_Social_y_comunitaria_290715.pdf
- Estudio de las Acciones de los Gobiernos Federal y Estatales para Incorporar los Objetivos de la Cruzada y los Indicadores de Pobreza en la

Política de Desarrollo Social. Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_Uso_de_indicadores_290715.pdf

- Análisis de los Avances de la Cruzada en materia de planeación, cobertura, operación y resultados. Disponible en:
http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_AVANCES_CNCH_030815.pdf
- Diseño de evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria. Disponible en:
http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diseño_de_evaluacion_PESA_280715.pdf
- Evolución de la canasta alimentaria y del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP). Disponible en:
http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_ITLP_280715.pdf