

COMUNICADO DE PRENSA No.01
México, D.F., a 4 de marzo de 2016

CONEVAL PRESENTA EL BALANCE DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE 2013-2016

- **Los avances y retos descritos en el documento son los que el CONEVAL ha detectado en los tres años de la implementación de la estrategia.**
- **Las evaluaciones realizadas a la Cruzada han tenido el objetivo de la mejora sistemática en sus distintas aristas.**
- **Se incluyen los puntos de vista y mejoras que ha realizado la Secretaría de Desarrollo Social a partir de que se comenzó con la evaluación de esta estrategia social.**

Ciudad de México.- Con la finalidad de presentar información concreta para la mejora sistemática de los mecanismos instrumentados en torno a la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presenta el Balance de la CNCH durante los tres años de su implementación.

Desde que se elaboró el Esquema de Evaluación de la Cruzada, presentado por el CONEVAL en 2013, e incluyendo las evaluaciones realizadas hasta ahora, el CONEVAL tuvo el objetivo de contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas mostrando los aciertos y los retos identificados, los cuales fueron comunicados permanentemente a los responsables de la Cruzada con la finalidad de lograr mejoras a corto plazo.

El hecho de que la Cruzada tuviera flexibilidad para hacer modificaciones sobre la marcha y que los responsables de su operación dieran seguimiento a las observaciones del CONEVAL, ha permitido mejoras, con lo que se han logrado los objetivos de la evaluación: mejorar los programas y estrategias públicas y contribuir con la transparencia y la rendición de cuentas.

Es por ello que el CONEVAL ha incluido en el documento que presenta hoy, Balance de la Cruzada Nacional contra el hambre 2013-2016, los puntos de vista y mejoras que ha realizado la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a partir de que se comenzó con la evaluación de esta estrategia social.

Durante estos tres años de implementación de la Cruzada, el CONEVAL llevó a cabo diversos documentos que evalúan el diseño, implementación y resultados de la Cruzada. En estos años se han elaborado los siguientes documentos, mismos que sirvieron de insumo para el Balance que se presenta en esta ocasión:

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

- Evolución de la canasta alimentaria y del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salarios (ITLP-IS)
- Diagnóstico sobre Alimentación y Nutrición
- El acceso a los alimentos en los hogares: un estudio cualitativo 2013-2014
- Diagnóstico de la Capacidad Productiva de los Hogares Rurales y Pérdidas Post-Cosecha
- Análisis de los avances de la Cruzada en materia de planeación, cobertura, operación y resultados
- Estudio Exploratorio de los Comedores Comunitarios SEDESOL
- 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
- Estudio de la Participación Social y Comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, Primera Fase
- Diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre, Primera Fase
- Diseño de evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)
- Análisis exploratorio para la medición de resultados de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Diseño de la evaluación de impacto

Es por ello que el CONEVAL da a conocer los siguientes avances y retos, mismos que en diversos casos fueron solventados por la SEDESOL:

Avances 2013-2014

- Fue un elemento positivo que la Cruzada tuviera como meta disminuir la pobreza extrema de alimentación y para su implementación considerara tanto contextos rurales como urbanos.
- La población objetivo de la Cruzada: personas en pobreza extrema y con carencia a la alimentación, se convirtió en uno de los catorce indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, lo que refuerza su importancia.
- Los indicadores de pobreza del CONEVAL fueron y continúan siendo utilizados como referentes para medir los avances de la Cruzada, con lo cual se aminoran los diversos procesos de negociación para definir un objetivo en común entre los distintos órdenes de gobierno.

Retos 2013-2014

- 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. Si bien ha habido aclaraciones sobre estos conceptos, persiste el hecho de que la definición de hambre de la estrategia y su relación con todos los objetivos de la misma no es del todo clara. Esto puede generar 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 primordiales.

En 2015 se generaron diversos instrumentos para profundizar en el conocimiento de la Cruzada, de los cuales se desprendieron, entre otros, los siguientes avances y retos:

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.
- 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.
- 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.
- Mediante una encuesta panel desarrollada por el CONEVAL 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 encontró que todas las carencias sociales se redujeron entre 2013-2014 y 2015. Resaltan 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 que pasó de cien a 42.5 por ciento en este grupo de personas.

- 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. La carencia que registró mayor avance en magnitud corresponde al acceso a los servicios de salud; le siguen las carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación. Sin embargo, no se le puede atribuir estos cambios exclusivamente a la Cruzada.
- 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

- Es necesario fortalecer la comunicación clara y objetiva sobre 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 los comprenda, 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, hay gran variación en la forma en la que opera 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.
- 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. 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 coconversión 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 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.
- 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 y mejorara la coherencia entre ellos, su desempeño podría ser más ágil y eficaz.
- 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 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 que es 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, hasta 2015, no había 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, aunque el conjunto de planes definitivamente termina por generar acciones que inciden en el logro de los objetivos de la Cruzada.

El documento completo **Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016** y los estudios e investigaciones que se utilizaron como insumo para su realización se encuentran disponibles en www.coneval.gob.mx

--oo00oo--

SOBRE EL CONEVAL

El CONEVAL es un organismo con autonomía técnica y de gestión que norma y coordina la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y de las políticas, los programas y las acciones que ejecuten las dependencias públicas. Asimismo, tiene la responsabilidad de definir, identificar y medir la pobreza a nivel estatal y municipal garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dichas actividades. La información que se genera en materia de evaluación de políticas y de programas de desarrollo social, así como de medición de pobreza está disponible en la página de Internet (www.coneval.gob.mx) para consulta de cualquier persona interesada.

Contacto:

Julieta Castro Toral



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN SOCIAL

Directora de Información y
Comunicación Social
01 (55) 54 81 72 57
jcastro@coneval.gob.mx



Coneval



@coneval



conevalvideo

Visita nuestro Blog en www.blogconeval.gob.mx

Descarga nuestra APP CONEVAL