

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

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 Latapí

Centro 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

Thania de la Garza Navarrete
Carolina Romero Pérez Grovas
Karina Barrios Sánchez
Diana María Franco Vasco
Carla Aguilar de la Fuente

Consultores Externos

Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. (CIDE)

Guillermo M. Cejudo
Cynthia L. Michel
Daniel Álvarez Espinosa
Roberto Zedillo

Siglas y acrónimos

AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro
APAZU	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
ASL	Programa de Abasto Social de Leche
CAUSES	Catálogo Universal de Servicios de Salud
Certificación	Certificación de Criterios de Atención en el Marco de la Cruzada
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
COUSSA	Desarrollo Integral de Cadenas de Uso Sustentable de Suelo y Agua
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
Cruzada	Cruzada Nacional contra el Hambre
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FINAFIM	Fideicomiso del PRONAFIM
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
PAEI	Programa de Apoyo a la Educación Indígena
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PAR	Programa de Abasto Rural
PCS	Programa de Coinversión Social
PDZP	Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias

PEA	Pobreza Extrema Alimentaria
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PESA	Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria
PET	Programa Empleo Temporal
POP	Programa Opciones Productivas
PRODEZA	Programa de Desarrollo de Zonas Áridas
PROII	Programa de Infraestructura Indígena
PROMAJOVEN	Programa de Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
PROMETE	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
PROPOR	Programa Porcino
PROSSAPYS	Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales
PUB	Padrón Único de Beneficiarios
ROP	Reglas de Operación
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIFODE	Sistema de Focalización para el Desarrollo
SIREEA	Subprograma de Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios del Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad Diferente
SISGE	Sistema de Información Social Georreferenciada
SISPLADE	Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo de Oaxaca

Contenido

Siglas y acrónimos	2
Introducción	5
Principales mejoras que la SEDESOL ha realizado a la Cruzada a partir del proceso de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre	7
Antecedentes sobre la coordinación	15
Metodología.....	19
Componente cuantitativo.....	21
Componente cualitativo	23
<i>Selección de casos para trabajo de campo</i>	24
Coordinación interinstitucional.....	32
Estructuras y procesos para la coordinación interinstitucional de la Cruzada.....	33
<i>Estructuras y procesos en el ámbito federal</i>	34
<i>Estructuras y procesos en el ámbito estatal</i>	38
<i>Estructuras y procesos en el ámbito municipal</i>	42
<i>Estructuras y procesos en las localidades</i>	44
Coherencia entre programas	45
<i>Coherencia en el diseño de los programas federales</i>	45
Integración de políticas.....	63
Participación comunitaria	72
Organización de los comités comunitarios.....	76
Planeación	79
Gestión	82
Vigilancia.....	85
Conclusiones.....	85
Recomendaciones.....	95
Referencias bibliográficas	100
Anexo 1. Programas asociados a la Cruzada.....	105

Introducción

La Cruzada Nacional contra el Hambre (en adelante Cruzada) es una estrategia que busca que las acciones en materia social de la federación, los estados y los municipios se diseñen e implementen de manera coordinada. El objetivo es lograr la disminución de la pobreza extrema alimentaria a nivel nacional (DOF, 22 de enero de 2013).¹ Aunque originalmente la Cruzada identificó a 400 municipios en todos los estados del país como su área de enfoque, la amplió en 2014 a un total de 1,012.

Desde que el gobierno federal diseñó e implementó la Cruzada, el CONEVAL ha desarrollado diversas metodologías de investigación para evaluar los avances de la estrategia. En 2013 publicó el Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013-2019) (CONEVAL, 2013a)² (en adelante Esquema de Evaluación). Ese mismo año el Consejo elaboró el Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CONEVAL, 2013b),³ en 2014 elaboró el documento denominado Estructura y Alcances de los Instrumentos de Evaluación de la Cruzada (CONEVAL, 2014a)⁴ y el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014 (CONEVAL, 2015a)⁵ 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 Cruzada⁶ y, en 2016, publicó el Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre

¹ De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza, la pobreza extrema alimentaria existe cuando, de manera simultánea, las personas tienen un ingreso menor al valor de la canasta alimentaria básica y, además, sufren de tres o más carencias sociales, incluyendo la relativa al acceso a la alimentación (SEDESOL 2014a). Las carencias sociales son: rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a la alimentación.

² 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

³ 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

⁴ 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

⁵ El documento completo puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

⁶ El documento completo puede consultarse en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf

2013-2016 (CONEVAL, 2016)⁷ en el que, tal como su nombre lo indica, hizo un balance de los avances y retos que ha enfrentado la estrategia en sus primeros tres años.

La Cruzada es una estrategia de coordinación cuyo planteamiento general se basa en la necesidad de que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) así como las dependencias se coordinen para contrarrestar los diversos problemas que implica una política social fragmentada (duplicidad de acciones, altos costos de coordinación y objetivos que podrían ser diversos).

En 2014 el CONEVAL realizó el diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada, con el objetivo de contar con una propuesta de instrumento para evaluar el tema. La propuesta inicial del instrumento de evaluación fue implementado en una prueba piloto y reajustado para integrar el aprendizaje derivado de la aplicación inicial. En 2015, con un instrumento probado y ajustado, se llevó a cabo la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada, cuyos resultados se presentan en este documento y que se sustenta en documentación suministrada por la SEDESOL perteneciente al 2014 y en el trabajo de campo adelantado entre julio y octubre de 2015.

La Cruzada ha sido una estrategia en la cual los tomadores de decisiones han considerado de manera permanente los resultados de las evaluaciones para realizar ajustes en torno a las afirmaciones contenidas en las mismas. En este caso, se mantuvo la dinámica mencionada y la SEDESOL envió comentarios puntuales a esta evaluación, mismos que se presentan en el cuadro 1.

⁷ El documento completo puede consultarse en:
http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf

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 la Cruzada Nacional contra el Hambre

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
35	[...] solo en algunas ocasiones son los titulares de las dependencias y entidades quienes acuden a las sesiones.	Esta no es una disfunción. Nunca se ha carecido de capacidad de decisión. Siempre han asistido al menos tres titulares y el resto subsecretarios. Es un nivel que nunca antes se había alcanzado. La Comisión de Desarrollo Social 2007-2012 no contó nunca con la asistencia de un titular, ni siquiera el de la SEDESOL. Está comprendido que la asistencia sea de los titulares o de un suplente con el nivel jerárquico inmediato. Forzar a que solo fueran los titulares implicaría sujetarse a agendas muy volátiles que harían imposible sesionar con regularidad, como se ha hecho.	
37	Respecto a la planeación presupuestal, se observó que los programas planean y presupuestan con base en sus propios objetivos. No se encontró evidencia de que los programas utilicen la información que se genera en los estados y municipios (matrices de inversión), ni en los comités comunitarios (planes comunitarios) para orientar sus decisiones sobre inversión.	Los programas, explícita e implícitamente, tienen varios objetivos y su planeación y presupuestación tiene que atender a todos. La Cruzada no aspira a ser el único objetivo de los programas. Asumimos que la Cruzada es una prioridad pero no abarca ni a todo el fenómeno de la pobreza ni a toda la problemática social. La presente administración no pretendió que la Cruzada sea su única acción contra la pobreza. Los objetivos de los programas han incorporado a los objetivos de la Cruzada como propios pero no en la desproporción de ser el único.	

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
		<p>No existe divergencia de objetivos entre programas y la CNCH. Los programas han incorporado a la CNCH como objetivo. Los programas también tienen otros objetivos y afortunadamente para la problemática social, la pobreza y la propia pobreza extrema con carencia alimentaria.</p> <p>Si los programas ya solo atendieran a las personas en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria muy probablemente quienes están en situación de pobreza moderada caerían, por el abandono, a estar en pobreza extrema y engrosarían la población potencial de la CNCH.</p> <p>CONAGUA, por ejemplo, asume la prioridad de abatir el indicador de pobreza sobre agua y alcantarillado de la carencia de servicios básicos y destina recursos para el incremento de coberturas, pero no deja de destinar inversión al mantenimiento y renovación de los sistemas de saneamiento de las ciudades porque ese es un objetivo vital de su accionar.</p> <p>Las dependencias usan la información para su planeación como señalador de una prioridad.</p> <p>La CNCH no es una estrategia abarcadora como lo fue el programa Nacional de Solidaridad. Es una estrategia de inclusión social para 7 millones de personas en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria.</p>	

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
37	No existe evidencia de que en algún órgano de la Cruzada del ámbito federal se realice una planeación en donde se determinen las sinergias que se aprovecharán al momento de operar los programas sociales.		Existe un ejercicio de planeación de sinergias incluso presentado formalmente en la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el hambre. La cual ha sido la base para la expansión del ejercicio de coordinación de la CNCH como herramienta de Inclusión Social.
39	Pero en ningún caso se toman decisiones para aumentar, disminuir o reorientar el presupuesto de sus programas para complementar las acciones de otros programas.	La ley no permite aumentar o disminuir los presupuestos de los programas. Sería deseable. Dentro del marco presupuestal en los estados y municipios se hacen combinaciones, pero sin alterar los techos de inversión aprobados en el Congreso.	
46	Para que los programas asociados a una misma carencia se consideren perfectamente coherentes, tendrían que contar con un diseño que les permita otorgar los tipos de apoyo necesarios para que una persona deje de padecerla, y atender a todos los tipos de población que la padecen. Todo esto, sin dejar vacíos ni generar empalmes. En cambio, los programas carecerían de coherencia si no dan los apoyos que las personas requieren para dejar de padecer cierta carencia; también si, aun haciéndolo, no los destinan a todas las personas que lo requieren, o si entregan el mismo tipo de apoyo a las mismas personas—es decir, duplican sus acciones.	Precisamente la Cruzada les da coherencia a los programas al integrarlos.	

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
61	<p>En estos casos, la colaboración de los estados responde más a las propias restricciones que el FAIS supone en el ejercicio de sus recursos, que al deseo deliberado de incidir en las carencias sociales en el marco de la Cruzada.</p>	<p>La normatividad del FAIS establecida en 2014, las restricciones, tuvieron como propósito que estos fondos confluyeran con la CNCH en el abatimiento de carencias. La experiencia de la CHCN generó esa reorientación de recursos del Ramo 33.</p>	
64-65	<p>La Comisión Intersecretarial no ha funcionado como un espacio de decisión para hacer planeación conjunta o para incidir en la planeación presupuestal entre programas. Aunque la información de avances de la Cruzada permite conocer las inversiones y acciones realizadas por los programas para abatir las carencias sociales, no se toman decisiones que incidan en la planeación individual de cada programa. Si bien durante 2014 se hicieron ajustes en la planeación de los programas, esto fue resultado de decisiones de cada dependencia (o de los grupos de trabajo).</p> <p>El diseño de la Cruzada no prevé la posibilidad de que distintas dependencias tomen decisiones sobre planeación y presupuestación, en buena medida porque éste no incluye un mecanismo que faculte a los programas para planear a favor de sus objetivos (en detrimento de los propios), ni una figura que pueda exigirles que lo hagan.</p>	<p>Una vez se publica el Presupuesto de Egresos no es posible hacer transferencias entre ramos presupuestales, programas y Unidades Responsables de Programas. El momento para incidir en la suficiencia presupuestal de los programas es en la elaboración del Presupuesto de Egresos.</p>	

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
65	<p>En la práctica, los comités comunitarios no se benefician de los apoyos necesarios para atender las necesidades planteadas en los planes comunitarios sino de la oferta de apoyos disponibles, productos de los recursos asignados a cada programa en un ejercicio de planeación desde las oficinas centrales.</p>	<p>Las necesidades planteadas en los planes comunitarios son sobre los indicadores de la CNCH y la oferta de apoyos disponibles también. No debe haber diferencia salvo alguna mala instrumentación de algún plan o una mala explicación de la oferta institucional.</p>	
65-66	<p>A pesar de la existencia de dos mecanismos (uno desde el centro y otro desde las comunidades) para la planeación de las acciones de la Cruzada, el funcionamiento de ambos dista de lo planeado y, en consecuencia, no existe evidencia de que se realice una planeación integrada. Esto es un problema central en la Cruzada. Los programas pueden rediseñarse para evitar otorgar los mismos apoyos a la misma población, y los actores involucrados pueden coordinarse para atenderlos conjuntamente y ser más eficientes. No obstante, si la planeación y la presupuestación de los programas no se hacen con el fin de atender una carencia sino para cumplir los objetivos propios de cada programa por separado, las acciones del gobierno continuarán estando fragmentadas. [...] Al querer emprender acciones para “pegarle” al indicador, se pierde de vista el objetivo mayor: abatir la carencia en su conjunto.</p>	<p>Ratificamos los comentarios 1, 3 y 7 de SEDESOL.</p>	

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
67	<p>El SIFODE presenta la lista de personas que padecen una determinada carencia, su ubicación geográfica y los programas de los que es beneficiaria. Este instrumento es un avance fundamental para una mejor focalización, pero únicamente señala las carencias que padecen los beneficiarios y no contiene información sobre los rezagos que componen a cada una. Esto impide que sea posible determinar, por ejemplo, si una persona carece de una vivienda de calidad porque le falta un techo o porque requiere la casa completa.</p>		<p>A partir del 2016 y con base en el fortalecimiento de la identificación y registro de la población objetivo de la Cruzada ya se cuenta con un tablero de monitoreo con las carencias y rezagos de cada una de las personas.</p> <p>Hoy, con la creación de universos potenciales de atención por acción de los diferentes programas, que componen el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) y la herramienta del Tablero de Control y Seguimiento de las Acciones de la CNCH, las dependencias y entidades que participan en la Cruzada cuentan con el desglose de las acciones que la población objetivo requiere para abatir su carencia social.</p> <p>Por lo tanto, es posible determinar, por ejemplo, si una persona carece de una vivienda de calidad porque le falta piso firme o porque requiere la casa completa.</p>
68, 69, 70	<p>Existen al menos tres herramientas que, si bien no fueron diseñadas para monitorear el avance en la atención de cada carencia, sí presentan un registro de las acciones y presupuesto que cada programa ejecuta. La primera es la Matriz de Inversión, que da cuenta de las acciones y montos que cada programa ejerce a lo largo del año para atender cada una de las carencias; registra el número de acciones ejecutadas (y la inversión que éstas implican) en los municipios de la</p>		<p>A partir del 2016 y con base en el fortalecimiento de la identificación y registro de la población objetivo de la Cruzada ya se cuenta con un tablero de monitoreo con los apoyos específicos por acción y por programa.</p> <p>Con la creación del Tablero de Control y Seguimiento de las Acciones de la CNCH, las Dependencias y Entidades tienen identificada su población objetivo de atención a partir de los universos de</p>

Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
	<p>Cruzada, y la carencia en la cual inciden (ver cuadro 6). Si bien esto permite conocer los recursos ejecutados en cada municipio por carencia, no se genera información mediante la cual se pueda conocer qué tipo de acciones se han ejecutado (fosas sépticas, estufas ecológicas o drenaje, por ejemplo), cuántas personas se beneficiaron de éstas, ni a qué programa se le puede atribuir el avance logrado.</p> <p>[...]No obstante, la forma en la que se presentó la información no permite conocer las entidades, municipios, localidades o número de personas beneficiadas por el programa en ese periodo, ni los apoyos específicos otorgados (es decir, no es posible conocer si el mejoramiento de una vivienda implicó la construcción de un cuarto adicional o la instalación de un techo) (ver cuadro 7).</p>		<p>beneficiarios potenciales en Pobreza Extrema Alimentaria (PAE) previamente definidos a través del SIFODE, desagregada por acción.</p> <p>Se dispone de un desagregado de acciones precisado por municipio con las cuales las dependencias y entidades participan en la CNCH en el conjunto de los municipios de atención.</p> <p>El tablero de seguimiento reporta información por acción por dependencias y la suma de actividades que las dependencias realizan entorno a una misma actividad.</p> <p>Es decir, permite mostrar valores comparativos en términos de: <i>porcentaje de avance de la meta establecida, universo PEA atendido, inversión ejecutada, acumulación de acciones por entidad.</i></p> <p>Con la identificación de los componentes de carencias sociales, se presenta, a través del Tablero de Control y Seguimiento de las Acciones de la CNCH, el curso de atención por acción a nivel individual, familiar y comunitario.</p> <p>Ya es posible conocer si la condición de una persona mejoró, por ejemplo, a partir de la construcción de un cuarto adicional o de la instalación de un techo, abatiendo la carencia de acceso a la calidad y espacios de su vivienda.</p>

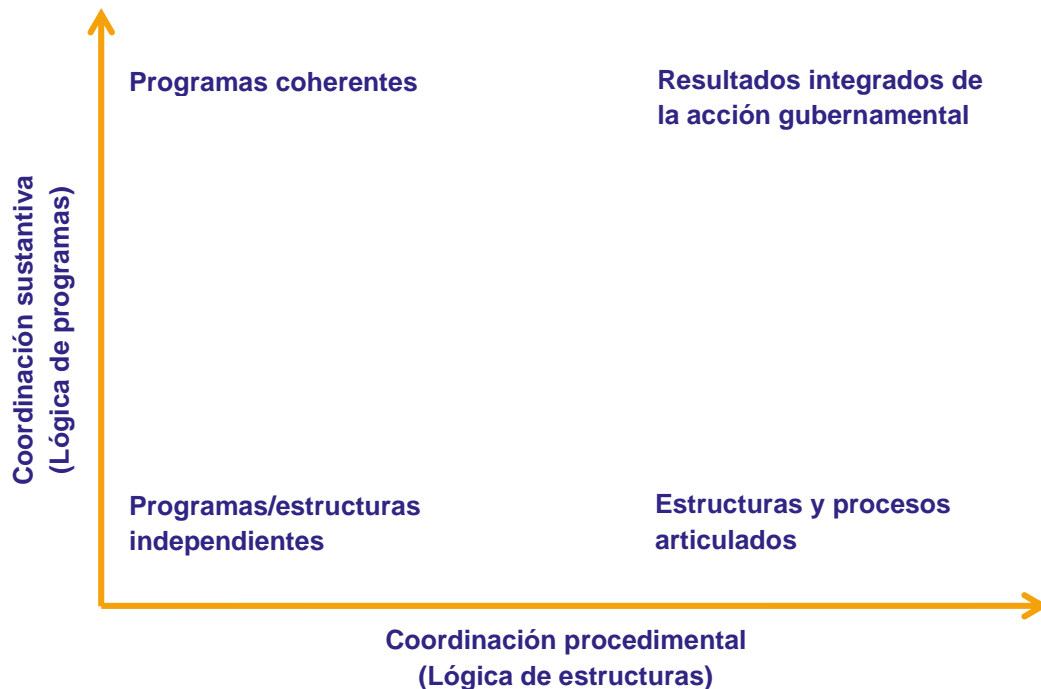
Página	Texto CONEVAL	Punto de vista de la SEDESOL	Acción de mejora realizadas por la SEDESOL
81-82	<p>Este es quizá la principal debilidad del componente de participación comunitaria en la Cruzada: nunca se precisó la forma en que se utilizarían estos planes, ni los responsables de analizarlos y sistematizarlos para orientar la toma de decisiones. [...] Las prioridades definidas por los comités comunitarios no tienen posibilidad de ser incorporadas en estos procesos.</p>		<p>En acuerdo tomado por la Comisión Intersecretarial se estableció la forma en que se usan los planes, los responsables de difundirlos, los responsables de analizarlos y los procesos de sistematización y monitoreo.</p>

El documento, además de esta introducción y la respuesta de la SEDESOL, aborda algunos antecedentes sobre la coordinación, provenientes del trabajo analítico desarrollado en estos años, luego explica la metodología desarrollada para evaluar la coordinación y la participación comunitaria, así como los resultados de la implementación de dicha metodología para, finalmente, arribar a las conclusiones generales y recomendaciones.

Antecedentes sobre la coordinación

Del análisis de la literatura sobre coordinación interinstitucional se desprendieron una serie de factores que idealmente deberían estar presentes en la estrategia de coordinación de la Cruzada. En primera instancia, se señaló que ésta cuenta con un componente administrativo y otro de políticas. Es decir, en la coordinación interinstitucional existe el componente relacionado con la coordinación procedimental, con la cual se busca conectar las estructuras y los procesos, y otra con la coordinación sustantiva, a partir de la cual los programas cuentan con un diseño coherente entre sí.

Por ello, la metodología de evaluación se basó en una concepción bidimensional de la coordinación interinstitucional (ver figura 1), el cual toma como punto de partida la situación en la que los programas trabajan en una lógica individual y con estructuras independientes. En este punto, el diseño y la operación de los programas ocurren de manera desarticulada.

Figura 1. Ejes de la Coordinación Interinstitucional

Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONSEVAL, 2014

La forma ideal de la coordinación interinstitucional de la Cruzada estaría conformada, en un primer momento, por lo que se muestra en el eje vertical del esquema: programas coherentes. La Cruzada contaría con programas que, en su diseño, alcancen coherencia respecto de sus propósitos, instrumentos o poblaciones objetivo comunes, complementarios o articulados, que permitan la coherencia en el diseño de dos o más programas.

Desde luego, contar con programas coherentes no lleva de forma automática a la integración de los resultados de la acción gubernamental: se requiere crear estructuras y procesos que se articulen en torno al logro de un objetivo específico. Por ello, tal como se muestra en el eje horizontal de la figura 1, en la Cruzada idealmente se observarían estructuras y procesos claramente establecidos que permitan que sus integrantes cuenten con competencias específicamente definidas, y cuyas funciones contribuyan de manera clara a la implementación de los diversos componentes de la Cruzada, permitiendo el flujo de información necesario para

mejorar el diseño de la política. Tal como mencionan algunos autores (Streeter et al, 1986; Lie, 2011; Stead y Meijers, 2009; Liberatore, 1997), la coordinación interinstitucional desde la perspectiva procedimental parte de la articulación de las actividades de distintas organizaciones a fin de evitar fragmentaciones, huecos y duplicidades en el desarrollo de sus actividades, a partir de reglas de decisión claramente establecidas, discusiones de política e intercambio de información.

Lo cierto es que ni las estructuras y procesos articulados ni la coherencia de políticas son, por sí solas, un objetivo que se busque alcanzar como resultado de la coordinación interinstitucional. Tanto la coordinación sustantiva como la coordinación procedimental son instrumentos necesarios para lograr resultados integrados de la acción gubernamental. Por esta razón, en el cuadrante superior derecho, se muestra lo que la literatura llama integración de políticas.

Esto significa que, gracias a la coordinación sustantiva y procedimental, se alcanzarían resultados integrados de la acción gubernamental. En particular, esto se haría evidente en la existencia de información que es compartida y utilizada por los diferentes actores para la toma de decisiones, en la planeación y asignación presupuestaria en términos de las carencias que se buscan atender, así como en la toma conjunta de decisiones para el rediseño de los diversos instrumentos de política de la Cruzada. Tal como se estableció previamente, la integración de las políticas parte de estructuras y procesos que favorecen el flujo de información y recursos entre las organizaciones de diversos sectores, y de la existencia de espacios de deliberación para la toma de decisiones presupuestarias, de diseño y operación de las políticas que se vea reflejada en resultados integrados que toman la forma de carencias atendidas.

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

de Expertos. La Comisión tiene como función servir de foro para que los titulares de 19 entidades y dependencias⁸ se reúnan de manera periódica y definan e implementen los ajustes que sean necesarios en las reglas, focalización y cobertura de los programas públicos que coordinan. Dentro de la Comisión se formaron Grupos de Trabajo con el objetivo de discutir temas vinculados a cada una de las carencias sociales. El Consejo, por su parte, tiene el objetivo de reunir al Secretario de Desarrollo Social con representantes de instituciones académicas, organizaciones sociales y privadas e instituciones internacionales para que éstos puedan complementar o proponer mejoras al actuar de los gobiernos. El Comité de Expertos, finalmente, busca facilitar la emisión de opiniones y recomendaciones por parte de personas calificadas en torno al diseño y la implementación de la Cruzada (DOF, 22 de enero de 2013).

En cada entidad federativa se crearon instituciones que replican las estructuras federales. El Comité Estatal Intersecretarial pretende reunir a los representantes de las delegaciones federales y las dependencias estatales para facilitar que todos coordinen sus acciones. Al igual que en el ámbito federal, se crearon mesas de trabajo para discutir temas vinculados a cada una de las carencias sociales. El Consejo Estatal busca reunir a los representantes de delegaciones y dependencias con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para que éstos puedan asistir la toma de decisiones vinculadas con la Cruzada. Por su parte, en cada ayuntamiento considerado se debe instalar un Comité Municipal Intersecretarial que dé seguimiento a los acuerdos tomados en el homólogo estatal. Finalmente, la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en cada entidad debe supervisar la creación de comités comunitarios compuestos por habitantes de cada localidad,

⁸ La Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

cuya principal tarea es la elaboración de diagnósticos y planes comunitarios en los que éstos definan y prioricen sus necesidades (DOF, 22 de enero de 2013).

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 alimentaria. 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 (DOF, 22 de enero de 2013).

Metodología

La evaluación de gabinete comprende el año 2014 como periodo de análisis, considera ambos componentes (coordinación y participación) de manera analíticamente separada y tiene como base un volumen importante de evidencia documental—en total, 2,162 actas y minutas correspondientes al año 2014—y cualitativa —trabajo de campo realizado entre julio y octubre de 2015 en veinte municipios, dos delegaciones de la Ciudad de México y en once entidades federativas.

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 y al ingreso.

El análisis estuvo orientado a determinar (1) si la Cruzada cuenta con estructuras y procesos articulados para su operación, (2) si está integrada por programas coherentes entre sí y (3) si logra generar resultados integrados. Para analizar el

primer componente, se estudió si existen las estructuras planeadas para la implementación de la Cruzada, así como la forma en la que operan y los procesos y mecanismos (formales o informales) que se utilizan para compartir información. Se analizó si las estructuras planeadas para la implementación de la Cruzada ya habían sido instaladas, el tipo de mecanismos que se utilizaban para documentar sus decisiones, y si éstas estaban vinculadas a la planeación presupuestal, operativa o de focalización de los programas.

Para estudiar la coherencia entre las políticas del ámbito federal, se utilizó como unidad de análisis cada programa presupuestario alineado a cada una de las carencias sociales. Al analizar cada grupo de programas, se observó si éstos se relacionaban de forma tal que no se generaran vacíos ni duplicidades en la atención de sus poblaciones objetivo. Se estudió si los programas tenían objetivos coherentes entre sí, si cada uno atendía a una población objetivo distinta, o si utilizaban instrumentos diferentes para hacerlo.⁹

Por último, para identificar si logra generar resultados integrados de la acción gubernamental se toma como unidad de análisis a la Cruzada como estrategia, cuyos observables son los instrumentos de gestión con los que cuenta para la toma de decisiones integrales (i.e los padrones de beneficiarios y el tablero de control). Al estudiar cada unidad de análisis, se observó si el intercambio de información se traduce en la generación de información agregada y sistematizada que es utilizada para tomar decisiones con respecto al diseño e implementación de la Cruzada. Esta información fue complementada, posteriormente, con un análisis cualitativo sobre la coordinación interinstitucional. El objetivo fue generar información que permitiera confirmar los hallazgos obtenidos del análisis de gabinete y explicar su causalidad.

Para el estudio de la participación comunitaria, el análisis está basado en cuatro

⁹ Cejudo y Michel (2016) señalan que hay coherencia entre dos políticas cuando en un mismo espacio se observa al menos uno de los siguientes escenarios: políticas que persiguen objetivos distintos; políticas que, aunque persiguen los mismos objetivos, utilizan diferentes acciones para alcanzarlos, o políticas que, independientemente de sus objetivos o de los instrumentos que utilicen para alcanzarlos, atienden cada uno a diferentes poblaciones para que, en el agregado, se garantice que todas las personas que constituyen la población objetivo del espacio de política están siendo atendidas.

dimensiones: (1) la forma en la que se organizan los comités comunitarios, (2) la forma en que los comités realizan planeación y en que esa planeación incide en las decisiones de la Cruzada, (3) la forma en que los integrantes de los comités participan en la gestión e implementación de programas de la Cruzada, y (4) las actividades de control y evaluación de las acciones llevadas a cabo. Para ello, se realizó análisis de gabinete para conocer el estado de funcionamiento de las estructuras de participación (comités comunitarios), un estudio cualitativo que consistió en el desarrollo de entrevistas semiestructuradas con funcionarios federales, estatales, municipales y promotores comunitarios, así como en la realización de grupos focales dirigidos a integrantes de los Comités Comunitarios y grupos de beneficiarios.

A continuación se explican con mayor detalle los componentes cuantitativo y cualitativo que conformaron la evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria en la Cruzada.

Componente cuantitativo

El componente cuantitativo comprende un análisis de coherencia, uno de estructuras y procesos y uno de integración de resultados generados por la Cruzada.

El estudio de la coherencia fue un trabajo de gabinete, para el cual la SEDESOL puso a disposición del CONEVAL y del equipo evaluador una lista de programas federales asociados a la Cruzada que cuenta con 78 observaciones.¹⁰ Los programas se agruparon en función de la(s) carencia(s) a la(s) que están relacionados y, a partir de una revisión de las reglas de operación disponibles

¹⁰ Las 78 observaciones corresponden a la lista de programas federales asociados a la Cruzada que la Secretaría Técnica de la Cruzada puso a disposición del CONEVAL y del equipo evaluador el día 20 de mayo de 2015. Dado que en dicha lista se incluyeron tanto programas como componentes de programas de manera separada y equivalente, para efectos de la evaluación, se consideraron todas las observaciones reportadas como programas individuales. La lista de programas se incluye en el Anexo 1.

(correspondientes a 71), se analizó la coherencia entre los programas de cada grupo mediante el llenado de un instrumento diseñado para dicho propósito.

Para analizar cuantitativamente las estructuras y los procesos a nivel federal, se realizó también el llenado de un instrumento cuantitativo que considera la existencia de lineamientos, sesiones ordinarias periódicas, asistencia de titulares y representantes, documentación de acuerdos y el tipo de decisiones que se toman en la Comisión Intersecretarial, el Consejo Nacional, el Grupo de Expertos y los Grupos de Trabajo. Este componente de la evaluación requirió la revisión de 88 minutas de las sesiones ordinarias y extraordinarias llevadas a cabo por los trece grupos de trabajo existentes (y un acta de instalación), seis minutas de la Comisión, tres minutas del Consejo Nacional y tres del Grupo de Expertos. Adicionalmente, se revisó la matriz de inversión federal y los lineamientos de cada una de las estructuras.

Para el análisis cuantitativo de estructuras y procesos a nivel estatal y municipal, se diseñó un instrumento similar al anterior que evalúa el porcentaje de Comités Comunitarios instalados y con diagnóstico y plan, el porcentaje de Comités Municipales instalados y con evidencia de trabajo, la existencia de lineamientos, sesiones y asistencia de funcionarios relevantes a las sesiones del Comité, el Consejo y las Mesas de Trabajo, la comunicación entre el Secretario Técnico de cada entidad y los gobiernos estatal y municipal, los compromisos presupuestales de cada nivel de gobierno en las matrices de inversión, y el tipo de decisiones que se toman en cada Comité Estatal. Para esto, se revisaron en total 31 actas de instalación y 164 minutas de sesiones de Comités Intersecretariales, así como diez actas de instalación y 28 minutas de las Mesas de Trabajo, 824 actas de instalación y 975 minutas de sesiones de los Comités Municipales, y 24 actas de instalación y dos minutas de Consejos Estatales. También se estudiaron 31 matrices de inversión y, para cada entidad, los lineamientos de cada estructura anteriormente identificada.

Finalmente, para el análisis de integración de políticas, se diseñó un instrumento para revisar si existe un padrón único de beneficiarios entre secretarías federales o entre órganos de gobierno, el porcentaje de programas que otorga prioridad a los municipios de la Cruzada en reglas de operación, el porcentaje de programas que otorga dicha prioridad en sus erogaciones, el porcentaje de secretarías de Estado que utiliza el tablero de control para planear, y el porcentaje de grupos de trabajo que cuenta con información acerca del estado de atención de la carencia a la que están asociados. Para el llenado, se consultaron las reglas de operación de los 71 programas que las tenían disponibles al momento de la evaluación, el gasto por programa en 2014 reportado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el sitio Transparencia Presupuestaria de dicha Secretaría, los reportes de avance de 2014 de cada programa en los municipios de la Cruzada (que incluyen montos de inversión) y las 28 minutas de sesiones Mesas de Trabajo y 164 minutas de sesiones de los Comités Intersecretariales Estatales.

Componente cualitativo

El componente cualitativo consiste en una serie de instrumentos relacionados con el funcionamiento de las estructuras y procesos en el ámbito federal, estatal y municipal, la coherencia de los programas, así como con la integración de políticas.

Una sola herramienta cualitativa evalúa las estructuras y procesos a nivel federal, la coherencia entre los programas presupuestarios federales y la integración de políticas. Para ello, el instrumento se divide en tres secciones. En la primera, se analiza la forma en la que funcionan las estructuras creadas a nivel federal, la existencia de comunicación entre funcionarios, y la toma de decisiones en los grupos de trabajo sobre focalización, intercambio de padrones, planeación presupuestal y planeación operativa. En la segunda sección se explican las razones por las que existe algún tipo de coherencia entre los programas federales que atienden una misma carencia social.

En la tercera sección se analizan las razones del grado de avance en la generación de un padrón único de beneficiarios, en la focalización y planeación integrada de los programas de distintas dependencias, en la priorización de los programas en municipios de la Cruzada y del grado de conocimiento de los funcionarios sobre el estado de atención a las carencias que atienden. Para el análisis de los tres componentes, se asistió a siete sesiones de diferentes grupos de trabajo, a una sesión de la Comisión Intersecretarial, y se realizaron doce entrevistas con dieciséis funcionarios públicos pertenecientes a diversas dependencias y programas y miembros del Comité de Expertos y del Consejo Nacional.

La herramienta cualitativa estatal y municipal es un instrumento que evaluó la coordinación entre instituciones, la coherencia entre programas federales y estatales, así como la participación en las comunidades. El instrumento incluyó preguntas, entre otros ejemplos, sobre los motivos que explican las inversiones conjuntas, la asistencia de los funcionarios a las sesiones de las comisiones, el tipo de decisiones que se toman en las mesas de trabajo, el intercambio de información sobre beneficiarios entre dependencias, la periodicidad de las reuniones de los consejos estatales, la forma en la que los ayuntamientos gestionan beneficios con otros órdenes de gobierno, el número de comités comunitarios constituidos, el tipo de coherencia que existe entre los programas federales y estatales, los apoyos que han recibido los ciudadanos como parte de la Cruzada y las diferencias en el tratamiento que se les otorga a los municipios que están dentro de la estrategia frente a los que no. Se completó una versión del instrumento por cada entidad y municipio visitado y, al final, se generaron visualizaciones gráficas de los resultados para poder identificar patrones comunes.

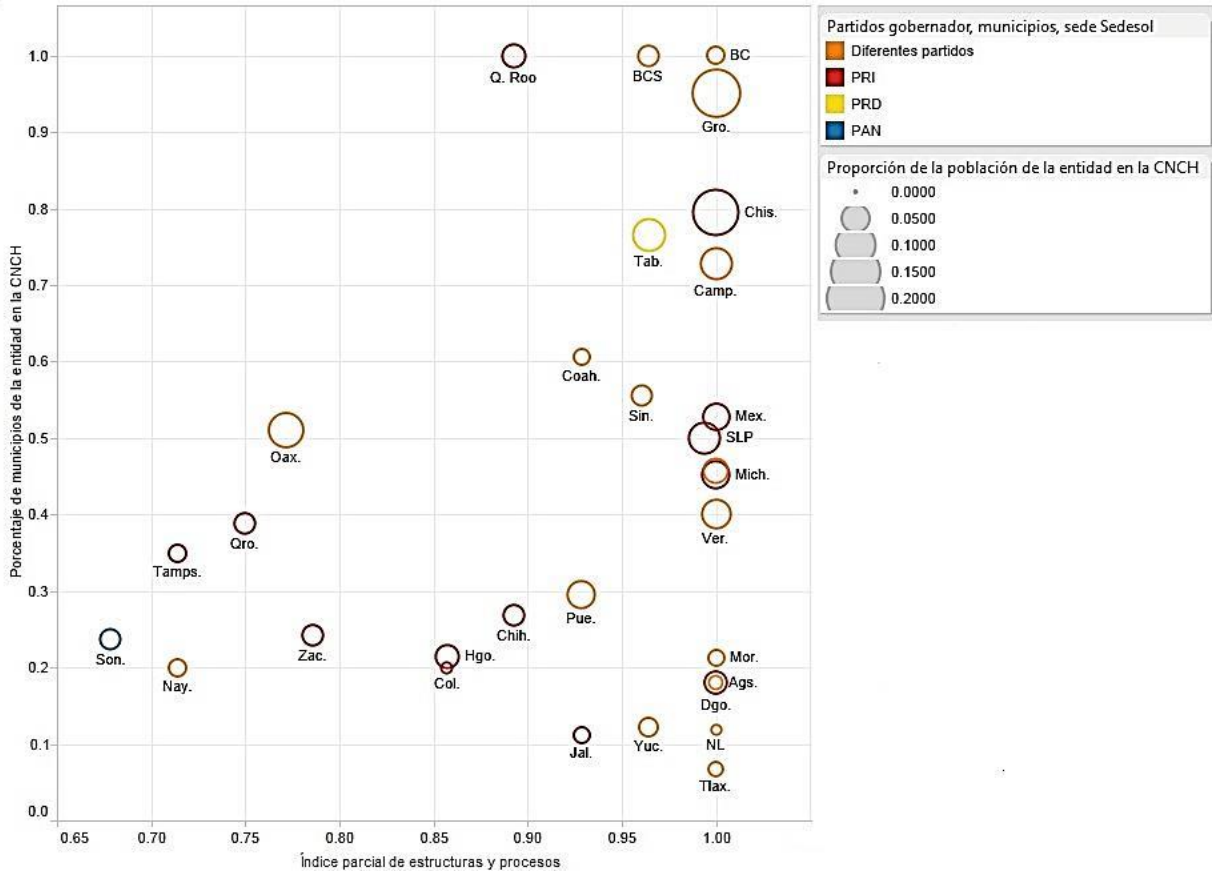
Selección de casos para trabajo de campo

La selección de casos obedeció a información cuantitativa generada previamente al análisis documental descrito. En principio, se creó un Índice Parcial de Estructuras y Procesos para—con base en información agregada proporcionada por cada entidad—comprobar dos cosas: si las entidades contaban con las estructuras y

procesos necesarios para la operación de la Cruzada, y si éstos lograban detonar compromisos presupuestales o participación comunitaria. Los resultados del Índice fueron el primer criterio para la elección de las entidades donde se llevaría a cabo el trabajo de campo. Los únicos tres criterios adicionales que informaron la elección de los primeros siete estados fueron: (1) la proporción de municipios que participa en la Cruzada dentro de cada entidad; (2) la proporción de población estatal en situación de pobreza extrema y con carencia alimentaria, y (3) la orientación partidista de la mayoría de los ayuntamientos *vis-à-vis* la del gobierno del estado y del municipio sede de la delegación federal de la SEDESOL (ver gráfica 1). Baja California Sur, Estado de México y Tabasco (en el cuadrante superior derecho), Sonora y Oaxaca (en el cuadrante inferior izquierdo), y Yucatán y Puebla (en el cuadrante inferior derecho) fueron los primeros estados seleccionados.

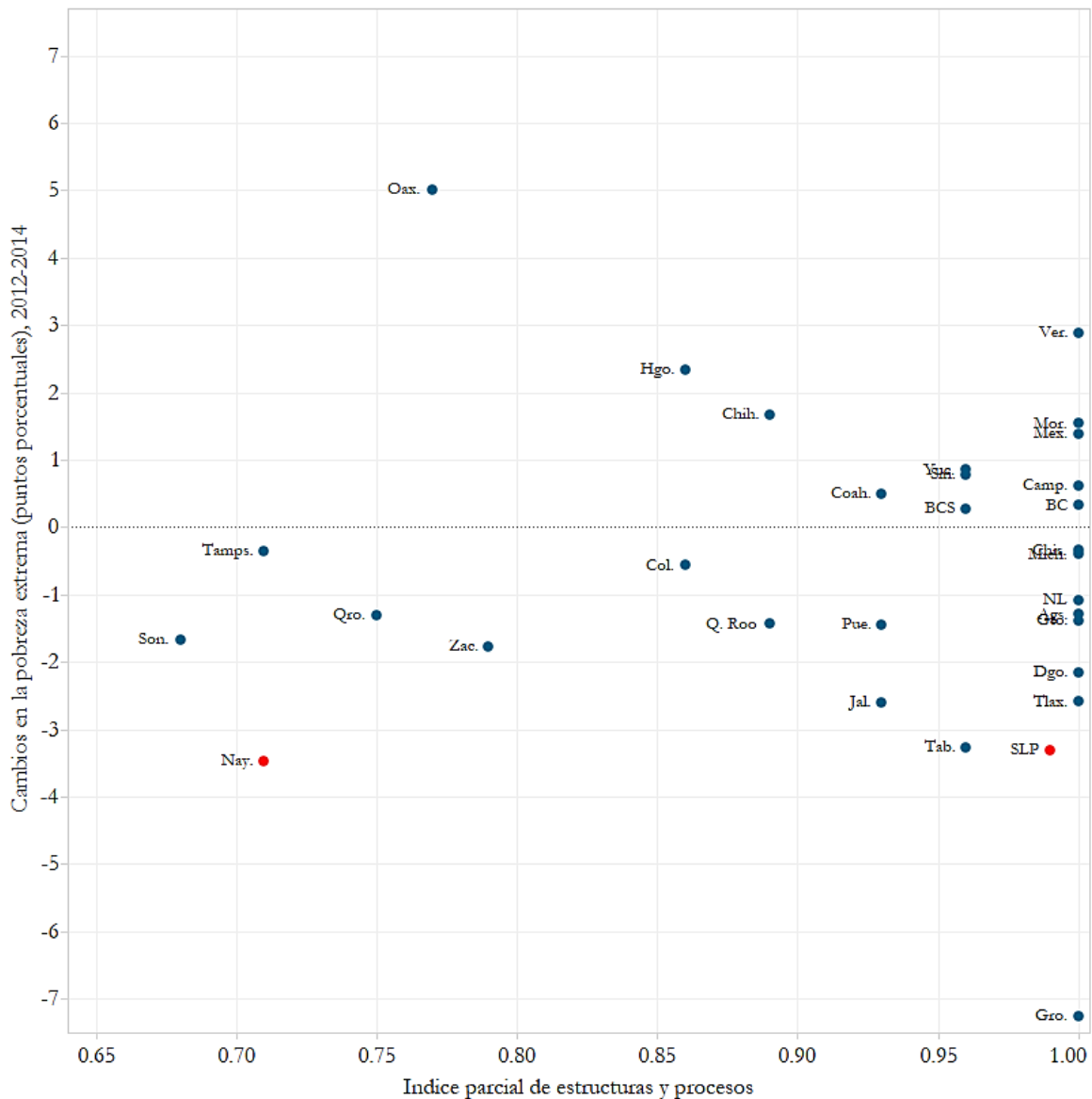
Para explorar la posible relación entre la presencia e instrumentación de la Cruzada y el abatimiento (entre 2012 y 2014) de las carencias que aquejan a la población, las estimaciones de pobreza 2014 formaron parte de los criterios de selección para dos entidades adicionales—Nayarit y San Luis Potosí. En ambos casos, los niveles de pobreza extrema disminuyeron de manera importante, pero Nayarit tenía un bajo desempeño en el Índice Parcial y San Luis Potosí uno alto (ver gráfica 2). Ambos casos, además, ofrecían realidades partidistas un tanto distintas y la presencia de la Cruzada en cada entidad era variada.

Gráfica 1. Distribución de las entidades federativas según los criterios definidos para la selección de estados y municipios



Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

Gráfica 2. Distribución de las entidades federativas de acuerdo con la variación en el nivel de pobreza extrema y en el índice parcial de estructuras y procesos*



Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

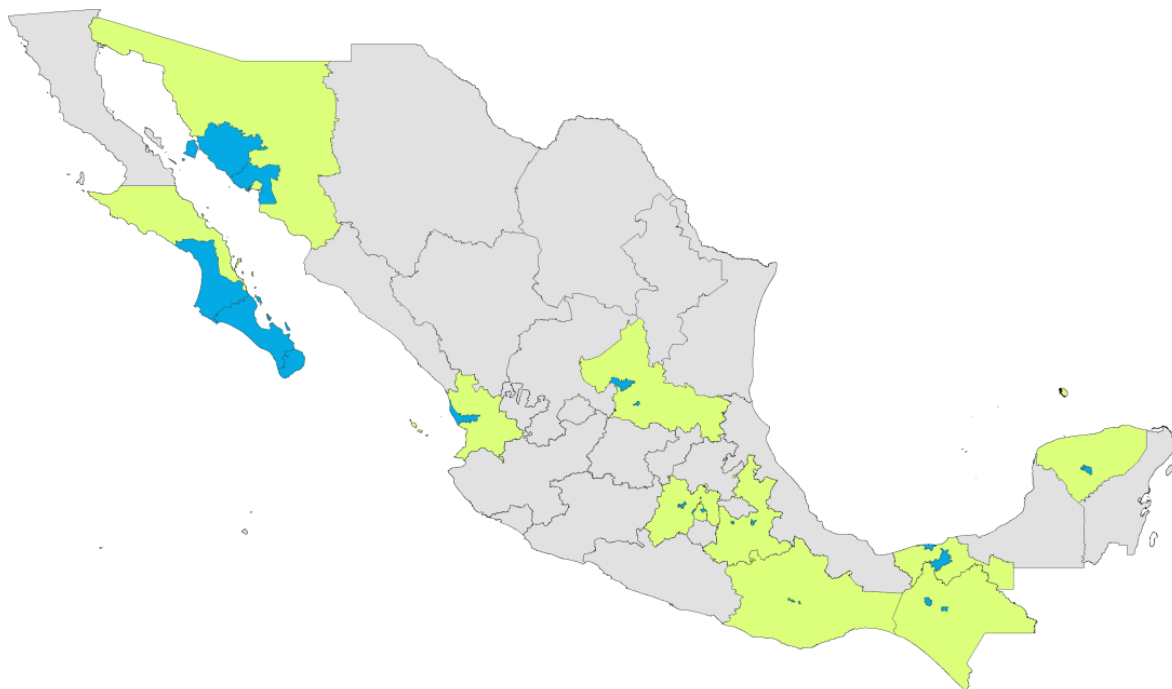
*Se resaltan en color rojo las dos entidades seleccionadas adicionalmente para realizar del trabajo de campo.

Con el objetivo de observar si las prácticas asociadas con la Cruzada se han institucionalizado o dependen únicamente del perfil de los funcionarios en el cargo, se realizaron entrevistas en entidades que tuvieron un proceso electoral en 2015.

Específicamente, se visitó Baja California Sur—después de haber cambiado el gobernador, los ayuntamientos y los diputados—y Chiapas—donde únicamente se eligió a nuevos presidentes municipales.

Para la selección de municipios, se consideró el tamaño (medido en términos de población), el grado de urbanización, la orientación partidista de los gobernantes, la proporción de población indígena y la antigüedad como parte de la Cruzada (ver cuadro 2). Para explicar la diferencia en la forma en la que se toman decisiones en materia de política social en los municipios Cruzada y no Cruzada, se visitaron también dos demarcaciones territoriales en la Ciudad de México y un municipio no Cruzada en San Luis Potosí. Así, el trabajo de campo se realizó en los siguientes municipios: en Puebla, se visitó Acatzingo y San Andrés Cholula; en Estado de México, Temoaya y Tultepec; en Yucatán, Cantamayec y Mayapán; en Tabasco, Centro y Paraíso; en Baja California Sur, La Paz, Los Cabos y Comondú; en Sonora, Guaymas y Hermosillo; en Ciudad de México, Cuajimalpa e Iztapalapa; en Oaxaca, Villa de Zaachila y Magdalena Teitipac; en San Luis Potosí, Moctezuma y Cerro de San Pedro; en Nayarit, Santiago Ixcuintla; y en Chiapas, San Fernando y Zinacantán.

Mapa 1. Estados y municipios visitados para el trabajo de campo



Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

Nota: las entidades marcadas en verde y los municipios y delegaciones señalados en azul son los lugares visitados por el equipo evaluador para el trabajo de campo

Cuadro 2. Características de los municipios y delegaciones visitados durante el trabajo de campo, 2014

Entidad	Municipio	Partido del gobernador	Partido del presidente	Porc. de pobl. indígena	Núm. de hab.	Antig. en la CNCH
Puebla	San Andrés Cholula	PAN/PRD	PAN	8.4%	100,439	1ª Ronda
Puebla	Acatzingo	PAN/PRD	PRI	0.9%	52,078	2ª Ronda
Edo. Méx.*	Temoaya	PRI	PRI-PV-NA	56.9%	90,010	1ª Ronda
Edo. Méx.*	Tultepec	PRI	PRD-MC	3.5%	131,567	2ª Ronda
Yucatán	Cantamayec	PRI	PRI	99.7%	2,407	2ª Ronda
Yucatán	Mayapán	PRI	PAN	100%	3,269	2ª Ronda
Tabasco	Paraíso	PRD	PRI	0.6%	86,620	2ª Ronda
Tabasco	Centro	PRD	PRD	5.6%	640,359	1ª Ronda
BCS	La Paz	PAN	PRI	2.0%	251,871	2ª Ronda
BCS	Comondú	PAN	PAN	2.2%	70,816	2ª Ronda
Sonora	Guaymas	PAN	PRI	11.8%	149,299	2ª Ronda
Sonora	Hermosillo	PAN	PAN	2.0%	784,342	1ª Ronda
DF**	Iztapalapa	PRD	PRD-PT-NA	4.4%	1,815,786	N/A
DF**	Cuajimalpa	PRD	PRI-PV	2.5%	186,391	N/A
Oaxaca*	Villa de Zaachila	PAN/PRD	PAN-PRD	23.5%	34,101	2ª Ronda
Oaxaca*	Magdalena Teitipac	PAN/PRD	U y C	99.1%	4,368	1ª Ronda
SLP	Moctezuma	PRI	PCP	0.4%	19,327	2ª Ronda
SLP	Cerro de San Pedro	PRI	PRI	0.2%	4,021	N/A
Nayarit	Santiago Ixcuintla	PRI	PRI	1.3%	93,074	2ª Ronda

* Estas entidades fueron visitadas también durante el piloto del instrumento.

**Esta entidad no participa en la Cruzada.

Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

Para evaluar la institucionalización de las prácticas asociadas con la Cruzada, se realizaron entrevistas en municipios que experimentaron un proceso electoral en 2015. Los Cabos, Baja California Sur, y San Fernando y Zinacantán, Chiapas,

fueron visitados tras los cambios derivados de las elecciones; el municipio de La Paz se visitó antes y después del proceso (ver Mapa 1).

A nivel estatal, se realizaron 41 entrevistas y diez grupos de enfoque con delegados y funcionarios estatales. En las primeras, el total de participantes asciende a 48; en los segundos, a 74. A nivel municipal, en los 22 ayuntamientos se realizaron 50 entrevistas y dos grupos de enfoque con 53 y nueve funcionarios respectivamente— todos presidentes municipales, directores de desarrollo social o promotores de la Cruzada. También se desarrollaron 18 grupos de enfoque con 151 beneficiarios de programas públicos (que en su mayoría eran integrantes de comités comunitarios). El trabajo de campo se realizó entre julio y octubre de 2015.

Coordinación interinstitucional

En las últimas dos décadas, la política social en México ha buscado atender las necesidades específicas de la población en condiciones de pobreza mediante una gran diversidad de programas, cada uno orientado a un propósito y a una población distinta. Los programas previstos como instrumentos de la política social no siempre se complementan y logran contribuir, de forma diferenciada, a resolver los grandes problemas, como el de la pobreza. Gracias a que éstos están cada vez más regulados y

evaluados, se han vuelto más eficaces en la consecución de sus objetivos. No obstante, cuando el conjunto de programas se analiza desde una perspectiva integral, se observa que muchos realizan las mismas acciones, que tienen objetivos muy similares, y que atienden a una misma población (CONEVAL 2011; ASF 2013). Esto significa que la intervención gubernamental, a fin de lograr atender cada una de las causas de un problema tan complejo como la pobreza, ha terminado por fragmentar sus esfuerzos en una serie de acciones inconexas que, por tanto, no logran la atención integral del problema, aunque por mandato legal, la política de desarrollo social es una responsabilidad compartida entre los tres ámbitos de gobierno.

En respuesta a esta fragmentación de la acción gubernamental, la Cruzada busca generar estructuras y procesos de coordinación entre dependencias, sectores y ámbitos de gobierno, coherencia entre los programas presupuestarios y, con ello,

“[Antes de la Cruzada] los programas eran pequeñas islas; (...) no se podían ni hablar, cada quien llevaba agua para su molino; no por negligencia sino por burocracia”. *Delegado de la SEDESOL en un estado.*

Las metas [de los programas en el municipio] no las definimos juntos (...) [Los funcionarios de la delegación] no han compartido los informes y datos de qué se va a hacer”. *Funcionario municipal.*

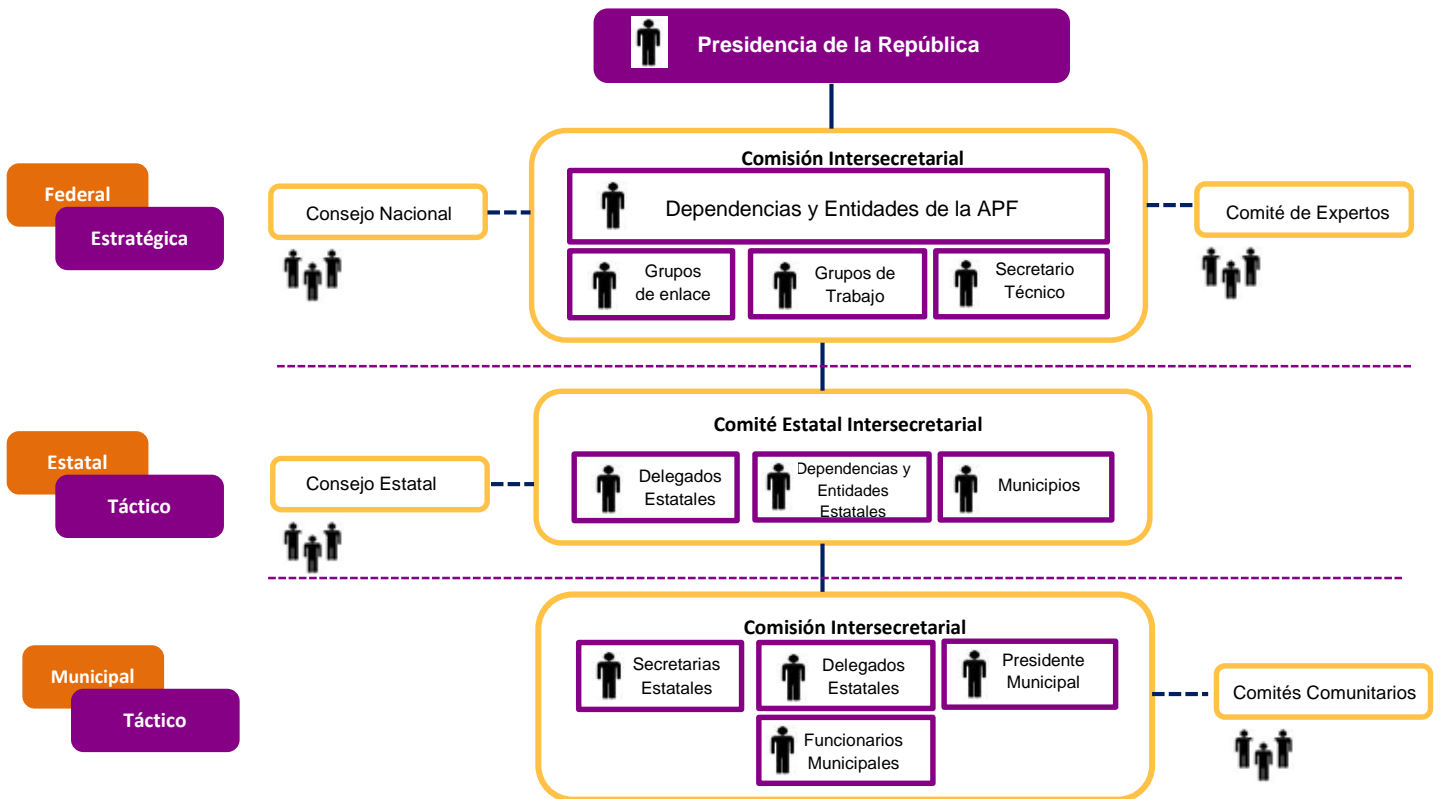
“Pues sí [participaban los ayuntamientos en la estrategia de desarrollo social del estado], los que éramos del mismo color. Cuando cambiaban los colores ya no se podía la coordinación”. *Secretario estatal de Desarrollo Social.*

atender de forma integral las carencias sociales. A continuación se presenta la evaluación de cada uno de estos componentes.

Estructuras y procesos para la coordinación interinstitucional de la Cruzada

La Cruzada, para el logro de sus objetivos, creó una serie de estructuras (de las cuales se detonan procesos) (ver figura 2). A continuación se presenta el resultado del análisis cuantitativo y cualitativo realizado sobre el funcionamiento de la estructura organizacional de la Cruzada, enfatizando en los procesos que deberían ocurrir en cada ámbito de gobierno. En cada caso se compara el funcionamiento planeado (de acuerdo con lo establecido en los documentos oficiales de la Cruzada) con el funcionamiento observado mediante entrevistas y grupos de enfoque en el trabajo de campo, así como en el análisis documental de la información solicitada a todas las entidades federativas del país y a la Secretaría Técnica de la Cruzada.

Figura 2. Estructura organizacional planeada para la Cruzada



Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

Estructuras y procesos en el ámbito federal

La Comisión Intersecretarial es el máximo órgano de decisión en este ámbito de gobierno. El objetivo es que en la Comisión se tomen las decisiones necesarias para que todas las dependencias federales y de otros ámbitos de gobierno orienten sus acciones (vía recursos o programas presupuestarios) hacia el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada (lo cual se refleja en el avance en los indicadores de las carencias sociales), y hacer más eficiente el uso de sus recursos (SEDESOL 2014b: 53).

Esto implica que la Comisión y los otros órganos creados sesionen regularmente con los titulares de cada organismo o dependencia, de forma que en el ámbito

federal se tomen decisiones sobre focalización, planeación y seguimiento del trabajo de la Cruzada, tanto en las dependencias federales como en las delegaciones de los estados. Se trata también del espacio en el que deberían articularse las propuestas del Consejo Nacional y del Comité de Expertos, así como las generadas en los grupos de trabajo.

Se encontró que estos propósitos se cumplen parcialmente. Por una parte, la Comisión cuenta con lineamientos en donde se especifica cómo debe operar, sesiona periódicamente y documenta todos sus acuerdos. No obstante, solo en algunas ocasiones son los titulares de las dependencias y entidades quienes acuden a las sesiones. La Comisión Intersecretarial toma algunas decisiones estratégicas para facilitar la operación de los programas, para impulsar iniciativas que complementan el trabajo de la Cruzada, para dar a conocer instrumentos para su funcionamiento y también desempeña un papel simbólico, para mostrar la importancia de la Cruzada a las dependencias, a las delegaciones y a los gobiernos estatales.

Respecto a los grupos de trabajo, sesionan periódicamente con la asistencia de representantes de las dependencias y entidades, aunque hay mucha variación en su funcionamiento (ver cuadro 3). Esto se explica porque la operación de los mismos depende del interés personal que tengan sus asistentes en los temas que se discuten. Por eso, es posible observar grupos de trabajo (como el de empleo y opciones productivas) en donde se comparte información para mejorar la focalización y se han creado programas piloto para identificar nuevos modelos para abatir integralmente la carencia correspondiente y, al mismo tiempo, grupos en los que los integrantes únicamente asisten para recibir instrucciones operativas por parte de la Secretaría Técnica de la Cruzada. También se explica por el tipo de decisiones sustantivas que pueden o no tomarse en el marco de los grupos de trabajo. En algunos (como en el grupo de alimentación) hay margen para que se tomen decisiones de diseño u operación de los programas que tengan efecto en las carencias. En otros, esto no sucede—ya sea porque no hay necesidad de

coordinación para tener un efecto en las carencias (como el grupo de cooperación internacional) o porque se trata de un tema transversal que no incide en el diseño u operación de los programas (como el grupo sobre el eje transversal de género). Por eso, su funcionamiento se concentra en el intercambio de información.

Cuadro 3. Funcionamiento de los grupos de trabajo en el ámbito federal

Criterio	Cooperación Internacional	Alimentación y Nutrición	Fomento de la Participación Social y Comunitaria	Eje Transversal de Género	Acceso a Servicios Básicos, Calidad y Espacios en la Vivienda	Regularización de Terrenos como Instrumento que Brinde Seguridad	Empleo y Opciones Productivas	Concurrencia de Programas y Políticas Públicas - Capacitación	Abasto, Comercialización, Mermas y Desperdicios de Alimentos	Evaluación y Monitoreo de la Cruzada Contra el Hambre	Modelos de Intervención sobre Pobreza Urbana	Rezago Educativo	Servicios de Salud y Seguridad Social
Tiene lineamientos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tiene sesiones ordinarias periódicas al menos una por trimestre.	No*	Sí	No**	Sí	Sí	No***	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No****	Sí
Asiste más del 50% de representantes de las dependencias y entidades	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No****	Sí	Sí	Sí	Sí
Se documentan acuerdos y decisiones	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Hay decisiones sobre planeación presupuestal	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Hay decisiones sobre planeación operativa	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No
Hay decisiones sobre focalización de beneficiarios	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Se comparten padrones	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No

*Sólo 3 sesiones; **Sólo 1 sesión; ***Sólo 2 ordinarias en 2014; ****No hay firmas en 17/20 sesiones (se considera a las sesiones "bis" aparte); *****Sólo 2 ordinarias, 1 extraordinaria

Fuente:Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para CONEVAL, 2014

También existe variación entre la forma en la que operan tanto el Grupo de Expertos como el Consejo Nacional. El Consejo está conformado por doce organizaciones que participan en diferentes mesas de trabajo y presentan propuestas para mejorar el funcionamiento de la Cruzada, particularmente en temas vinculados con la carencia alimentaria.

“Yo traté de hacer una propuesta de operación de los programas, sin cobrar nada, la cual... [después de que un funcionario dejó el cargo] se acabó”

Integrante del Grupo de Expertos

Además, se busca que en cada uno de estos órganos se lleven a cabo procesos que permitan decisiones sobre planeación presupuestal, planeación operativa, focalización e intercambio de padrones¹¹.

Respecto a la planeación presupuestal, se observó que los programas planean y presupuestan con base en sus propios objetivos. No se encontró evidencia de que los programas utilicen la información que se genera en los estados y municipios (matrices de inversión), ni en los comités comunitarios (planes comunitarios) para orientar sus decisiones sobre inversión. Con respecto a la planeación operativa, se identificaron algunas decisiones sobre coordinación operativa, por ejemplo, cuando funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDATU) y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) acordaron trabajar conjuntamente, pues para que los programas de SEDATU puedan entregar apoyos para la vivienda, ésta debe estar regularizada. No obstante, no existe evidencia de que en algún órgano de la Cruzada del ámbito federal se realice una planeación en donde se determinen las sinergias que se aprovecharán al momento de operar los programas sociales. Finalmente, en lo que se refiere a la focalización, se

¹¹ Se entiende por planeación presupuestal al proceso mediante el cual se valoran de manera integral las fortalezas y áreas de oportunidad de varios programas para optimizar su presupuesto. Por planeación operativa, se entiende al proceso mediante el cual se valoran de manera integral las fortalezas y áreas de oportunidad de varios programas y se identifican actividades en las que pueden actuar conjuntamente para complementarse. Finalmente, la estrategia de focalización de beneficiarios se refiere al proceso mediante el cual se realiza un cruce entre las necesidades que presenta la población objetivo con los tipos de apoyo que otorga cada programa de un mismo grupo y, a partir de ello, se toman decisiones para evitar que dos programas puedan tener, en la práctica, una misma población objetivo.

identificaron esfuerzos para el intercambio de padrones entre dependencias. Este esfuerzo, que no es menor, se explica por la labor que en este sentido ha realizado la Secretaría Técnica de la Cruzada, quien no solo ha instado a las dependencias a compartir sus padrones, sino que ha hecho un trabajo importante para conjuntarlos y sistematizarlos y se ha complementado con la creación del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE). De hecho, se identificaron decisiones en las que los integrantes de los grupos de trabajo o de la Comisión se pusieron de acuerdo para atender cada uno a cierto tipo de población y con ello evitar empalmes.

Estructuras y procesos en el ámbito estatal

Con la Cruzada se busca generar, en las distintas entidades del país, espacios en donde los funcionarios de los tres ámbitos de gobierno acuerden el destino de la inversión de cada programa, y la coordinación operativa para su eficiente implementación. Para ello, se busca que dichos funcionarios cuenten con un diagnóstico de las carencias que padecen las personas en las localidades, así como la oferta de programas disponibles y el monto de inversión requerido para atenderlos (SEDESOL 2014b: 55). Las estructuras previstas para este fin son: el Comité Estatal Intersecretarial, las mesas de trabajo (cada una en torno a un tema relacionado con una carencia social) y el Consejo estatal.

“Los tiempos [en los que llegan] los recursos son clave. Se ha cumplido más por coincidencia que por planeación”. Delegado Federal de Sedesol

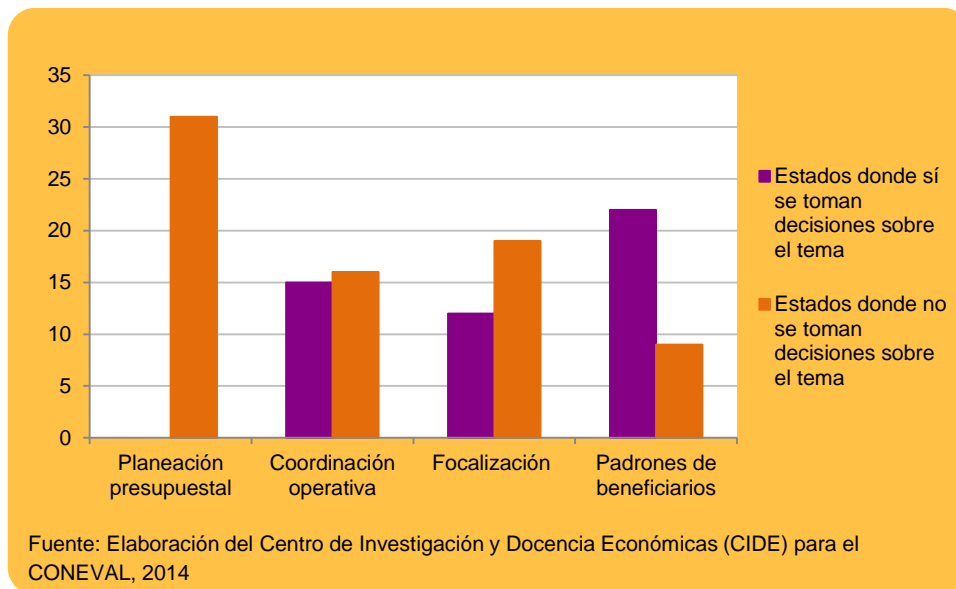
De acuerdo con la evidencia documental, la mayoría de los Comités estatales del país cuenta con lineamientos de operación, sesiona periódicamente, asisten los titulares de las dependencias y entidades y documenta sus acuerdos y decisiones. Los Secretarios Técnicos de cada comité han logrado propiciar que esto ocurra así. En la mayoría de los casos, los comités estatales son espacios de decisión entre los delegados federales, y, muchas veces, entre éstos y funcionarios estatales. En 2014 solo en 37 por ciento de los Comités estatales participaron los presidentes municipales, lo cual se explica en buena

medida por la dificultad logística que les representa trasladarse a la capital del estado para asistir a las sesiones.

En ningún caso se observó que en los Comités Estatales o las mesas de trabajo se acordara el destino de la inversión de cada programa, pero sí que se buscara la coordinación operativa para que su implementación fuera más eficiente. De acuerdo con el análisis de la información proporcionada por cada entidad, en algunos comités o mesas de trabajo los delegados definen en dónde deberán implementar los programas (lo cual es un ejercicio de focalización territorial), pero en ningún caso se toman decisiones para aumentar, disminuir o reorientar el presupuesto de sus programas para complementar las acciones de otros programas y poder atender una carencia integralmente (ver gráfica 1). Esto se explica porque la mayoría de las acciones que los programas planean ejecutar (y los recursos que en consecuencia se asignan para este fin) se definen desde oficinas centrales.

“Muchas acciones de vivienda que llegan (...) son decididas totalmente en México (...) y muchas veces no son precisamente tomados en cuenta los comités [comunitarios] (...) tratamos que esas familias sean consideradas, pero si logramos un 50 por ciento es mucho”.
Delegado Federal

Gráfica 1. Toma de decisiones en los Comités Intersecretariales y Mesas de Trabajo estatales



En materia de focalización, la capacidad de incidencia que tienen los delegados en la definición del destino de los recursos es mayor. En 39 por ciento de los comités o mesas de trabajo en los 31 estados se define a qué localidad se dirigirán los recursos (ya definidos desde oficinas centrales). Esto sucede porque los propios delegados y funcionarios estatales que asisten a los comités entienden que una de sus funciones en el marco de la Cruzada es la de evitar duplicidades entre ellos, de forma que, una vez que cada quien presenta en la Matriz de Inversión los recursos y acciones que le fueron aprobados desde oficinas centrales para ese ejercicio fiscal, ellos se coordinan para dirigirlos, cada quien, a un territorio distinto.

De lo anterior se desprendieron dos hallazgos. El primero es que en muchos de los estados visitados se observó que la focalización territorial se realizaba en lenguaje de carencias. Es decir, los delegados federales y algunos funcionarios estatales están familiarizados con las carencias sociales en las que busca incidir la Cruzada, y conocen qué acciones deben llevar a cabo “para pegarle al indicador” que mide cada una. En segundo lugar, se identificó que la mayoría de las veces (en 58 por ciento de los comités estatales o mesas de trabajo) no se tomaban decisiones sobre focalización, sino que se decide desde las oficinas centrales. De acuerdo con

algunos funcionarios federales entrevistados como parte del trabajo de campo realizado, esto se hace así, principalmente, para evitar que los recursos sean utilizados con fines políticos en los estados. El no tener ninguna decisión sobre el destino de los recursos facilita la labor de los delegados federales en los estados en los que hay mayor participación y exigencia de grupos sociales (como en Oaxaca y Chiapas). En el resto, los delegados destacaron la importancia de que ellos, que tienen mayor conocimiento de las necesidades de las comunidades y de las posibles sinergias con otras dependencias, puedan incidir en la focalización de los programas.

En muchos casos, cuando en los comités estatales sí se toman decisiones sobre focalización, se hace en función de las demandas o gestiones que los presidentes municipales realizan directamente con los programas. En algunas ocasiones los comités también utilizan como insumo para focalizar la información que se desprende de los padrones que se comparten entre programas o la que se desprende del SIFODE y, solo de manera excepcional, los planes comunitarios.

En cuanto a la participación del sector privado y social en la toma de decisiones de la Cruzada, no existe evidencia de que los Consejos Estatales operen regularmente.

De hecho, de acuerdo con la evidencia documental, ningún Consejo sesiona periódicamente y solamente en dos estados los Consejos documentan sus acuerdos y decisiones. Según lo observado en los estados visitados, la incidencia del Consejo en la toma de decisiones es prácticamente inexistente. En muchos casos los Consejos

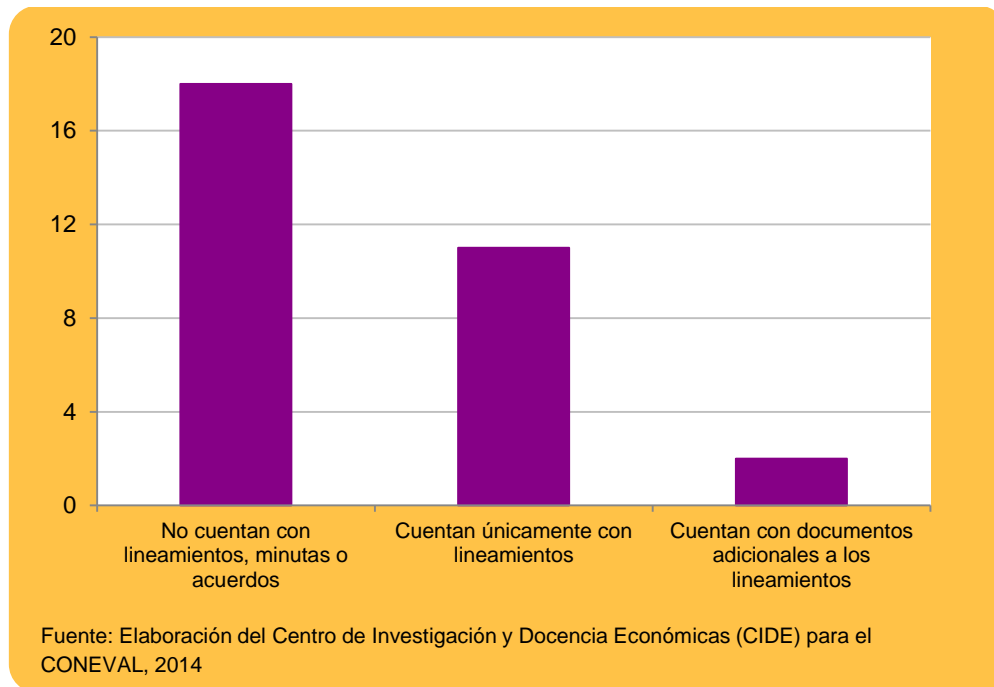
“[Desde que se creó el Consejo] nos hemos reunido dos veces, una como Consejo y otra para oír una presentación (...) todavía no es un Consejo muy activo”

Integrante de un Consejo Estatal

no han sido instalados y, en los que sí, no se reúnen para realizar propuestas para la mejor implementación de la Cruzada en el estado, sino que la relación entre la secretaría técnica y las organizaciones es bilateral, y solamente se activa cuando las organizaciones tienen interés en colaborar en alguna actividad en particular (por

ejemplo, en la instalación u operación de los comedores comunitarios) (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Consejos Estatales



Del funcionamiento analizado en los órganos de la Cruzada en el ámbito estatal es posible concluir que, aunque en su mayoría sesionan regularmente con los titulares de los órganos correspondientes, las decisiones que se toman no son estratégicas sino sobre coordinación operativa. Esta conclusión fue reforzada por funcionarios federales, quienes explicaron que, aunque al inicio la Cruzada había pensado funcionar así, se han ido centralizando las decisiones estratégicas.

Estructuras y procesos en el ámbito municipal

La Cruzada prevé la instalación de Comités Municipales Intersecretariales. Junto con los comités estatales, “son las estructuras territoriales donde confluyen los funcionarios de los tres órdenes de Gobierno y donde se acuerdan y coordinan los esfuerzos de inversión y operativos en cada uno de los municipios de la Cruzada” (SEDESOL 2014b: 55). Sin embargo, esto no siempre sucede. De acuerdo con la evidencia documental, en 2014 únicamente 44 por ciento de los comités municipales

intersecretariales había sido instalado y, de éstos, solo 21 por ciento contaba con evidencia de minutas de trabajo.

En la mayoría de los municipios visitados durante el trabajo de campo, se observó que la planeación y focalización de los ayuntamientos no se realiza con base en los instrumentos que la Cruzada promueve para la toma de decisiones en este sentido —con los cuales busca propiciar que las decisiones se orienten al abatimiento de las carencias sociales—, sino con base en el conocimiento que las autoridades municipales dicen tener sobre las localidades y sus necesidades. Solo de manera excepcional se observó que los presidentes municipales utilizaran los planes comunitarios como insumos para tomar decisiones sobre las acciones en las que se invertirá, o que los comités comunitarios, el SIFODE o los CUIS sirvieran como instrumento de focalización.

Un mecanismo adicional que la Cruzada prevé para incentivar “la planeación integral para el desarrollo” es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) (SEDESOL 2014b: 55). Aun así, se observó que los gobiernos municipal y estatal utilizan sus recursos del FAIS con dos motivaciones distintas: para potenciar el alcance de sus acciones, o bien, para cumplir con los requisitos de las Reglas de Operación (ROP) de los programas federales. La medida en la que los gobiernos estatales y locales coinvierten estos recursos no tiene que ver con la alienación partidista entre los funcionarios de los diferentes ámbitos de gobierno, sino con la voluntad de utilizar esos recursos para cumplir con sus propios objetivos y compromisos (se encontraron casos de buena coordinación entre gobiernos de distintos partidos y de mala coordinación entre gobiernos del mismo partido).

**“Soy oposición pero hay una
coordinación interinstitucional”**

Presidente Municipal

En términos de la coordinación existente entre las delegaciones federales en los estados y los ayuntamientos, en todos los casos se observó que ésta se desarrolla para realizar actividades conjuntas tales como instalar los comités comunitarios o

levantar el CUIS (coordinación operativa). También se observó que estos dos ámbitos de gobierno se coordinan en ocasiones para compartir información (resultado de los CUIS o el SIFODE).

Estructuras y procesos en las localidades

En el trabajo de campo realizado en veinte municipios y dos delegaciones de la Ciudad de México se observó que, en general, las comunidades están organizadas

“Se nos dijo cuántos comités [instalar], pero sin dinero (...). Y no tenemos con qué entrarle (...) Es un error programar cosas que no tienes con qué operar.”

Delegado de la SEDESOL en un estado

mediante comités comunitarios. Esto es consistente con la evidencia documental, en donde se demostró que 89 por ciento de los comités comunitarios programados fueron instalados como resultado del trabajo

de los promotores comunitarios. El hecho de que algunos de los comités programados aun no fueran instalados se explica por tres razones: la programación de los comités, realizada desde oficinas centrales, no corresponde con las necesidades reales (por ejemplo, en muchas ocasiones se argumentó que se habían programado municipios en localidades que ya no estaban habitadas); los recursos humanos (promotores comunitarios) y económicos en las delegaciones son insuficientes para instalar o dar seguimiento a todos los comités programados y, finalmente, razones políticas—ya sea desde los gobiernos municipales o desde los estatales—que resistían la instalación.

En la mayoría de los casos la creación de los comités sirvió para dar a los ciudadanos un canal para manifestar demandas y gestionar apoyos, así como para conocer la oferta disponible de programas federales. De los comités instalados, 87 por ciento cuentan con evidencia de minutas de trabajo, 72 por ciento elaboró su diagnóstico comunitario y 71 por ciento su plan comunitario. A pesar de ello, no se observó que las comunidades intervengan para mejorar la focalización de los programas federales o para vigilar su correcta implementación (ver el apartado de participación comunitaria).

Aun así, en las localidades visitadas en los que no existen comités comunitarios (ya sea porque no se encuentran en municipios Cruzada o porque aún no se habían instalado), se observó que, a pesar de que los miembros de las comunidades presentaban distintas carencias sociales, no tenían ninguna idea de cómo acceder a algún apoyo, ni mucho menos se reconocían como sujetos de algún derecho social.

Coherencia entre programas

Los programas sociales del gobierno federal están orientados a cada una de las carencias definidas en la medición multidimensional de la pobreza, por lo que uno de los objetivos de la Cruzada es el de “evitar duplicidades, (...) ordenar y coordinar la actuación pública, pero también [el] de generar conjuntamente una política orientada a hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales” (DOF, 30 de abril de 2014). La Cruzada vinculó una serie de programas presupuestarios a cada una de las carencias sociales con el objetivo de que todos contribuyan en alguna medida a abatirlas, sin que con ello estén duplicando acciones o beneficios (DOF, 22 de enero de 2013). Para ello, en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (DOF, 22 de enero de 2013) se definió como una de las principales funciones de la Comisión Intersecretarial la de realizar ajustes en el diseño de los programas presupuestarios para lograr los objetivos de la Cruzada (Art.7).

A continuación se presenta un análisis del nivel de coherencia que existe entre los programas federales asociados a cada una de las carencias sociales. Adicionalmente, se presenta un análisis cualitativo de la coherencia entre los programas federales y los de aquellos estados visitados durante el trabajo de campo realizado para la evaluación.

Coherencia en el diseño de los programas federales

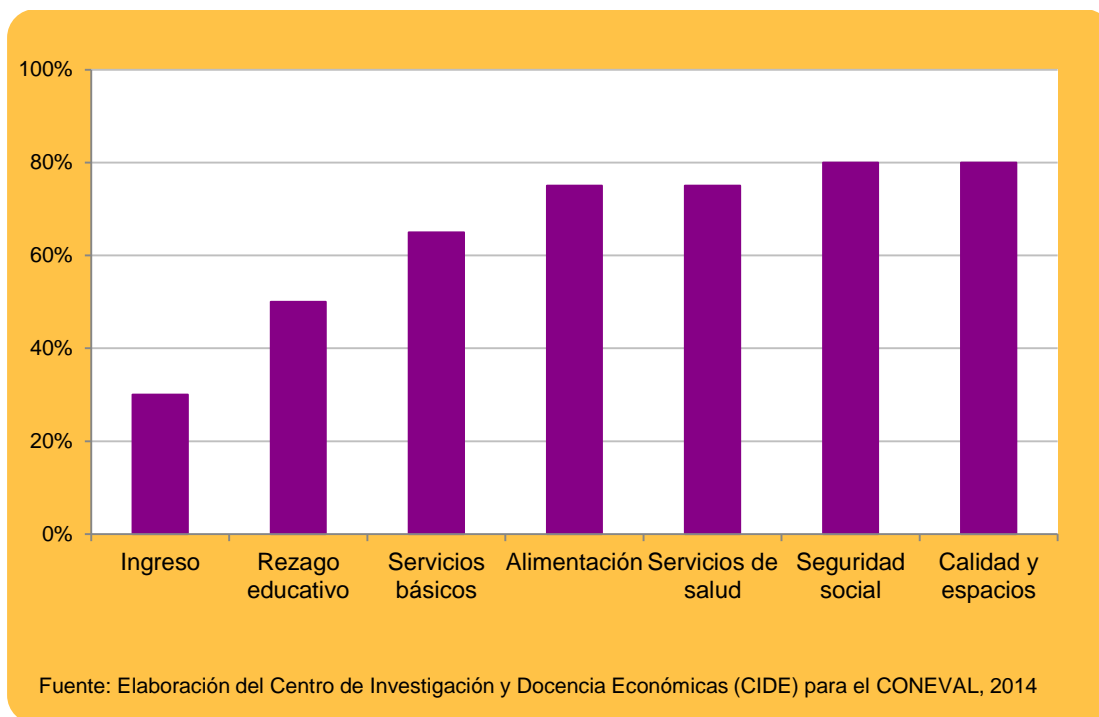
Para analizar la coherencia de los programas, la metodología diseñada parte de la premisa de que puede ser valorada a partir de los objetivos, instrumentos o

población objetivo de los programas de un mismo conjunto. Para que los programas asociados a una misma carencia se consideren perfectamente coherentes, tendrían que contar con un diseño que les permita otorgar los tipos de apoyo necesarios para que una persona deje de padecerla, y atender a todos los tipos de población que la padecen. Todo esto, sin dejar vacíos ni generar empalmes. En cambio, los programas carecerían de coherencia si no dan los apoyos que las personas requieren para dejar de padecer cierta carencia; también si, aun haciéndolo, no los destinan a todas las personas que lo requieren, o si entregan el mismo tipo de apoyo a las mismas personas—es decir, duplican sus acciones.¹²

Para valorar la coherencia entre los programas federales, se tomó como referencia la lista de programas asociados a cada carencia proporcionada por la Secretaría Técnica de la Cruzada. Posteriormente, se seleccionaron los programas que contaban con reglas o lineamientos de operación. De un total de 78 programas vinculados a la Cruzada, se analizaron 71; la coherencia con los programas restantes no pudo ser analizada puesto que no contaban con Reglas de Operación (ROP). La Gráfica 5 muestra el nivel de coherencia por carencia. Cada una se analiza con más detalle en los siguientes apartados.

¹² El instrumento de medición no penaliza la existencia de objetivos o instrumentos (tipos de apoyo) iguales entre programas, pero sí que estos programas, además de tener el mismo objetivo, atiendan a la misma población o lo hagan mediante el mismo tipo de apoyo. Por el contrario, el instrumento valora positivamente los programas vinculados a una misma carencia que, sin tener empalmes en sus poblaciones objetivo y tipos de apoyo, son suficientes y necesarios para abatirla.

Gráfica3. Coherencia en el diseño de los programas por carencia



Coherencia entre los programas vinculados a abatir la carencia por calidad y espacios de la vivienda

Para que se considere que una persona no tiene carencia por calidad y espacios de la vivienda, su casa debe tener cuatro características: piso firme de cemento o con recubrimiento, techos y muros firmes y, en promedio, menos de 2.5 personas por cuarto. Son tres los programas vinculados formalmente¹³ a la atención de la carencia por calidad y espacios de la vivienda: Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), Vivienda Digna y Vivienda Rural.

Si bien todos los programas buscan contribuir a la atención de la carencia de la misma forma (mejorando o ampliando la vivienda), y que todos otorgan los mismos apoyos (pisos, techos, muros y cuartos adicionales), implícitamente su diseño apunta a que cada uno dirige sus acciones a una población distinta. Es decir, aunque la población objetivo del PDZP coincide en algunos sentidos con la de

¹³ Aunque estos son los programas vinculados formalmente a esta carencia, existen otros (como Programa de Infraestructura Indígena, que otorga pies de casa) que también contribuyen a su abatimiento.

Vivienda Digna, y a su vez ésta incluye en su totalidad a la de Vivienda Rural, los tres programas utilizan como criterios para focalizar los determinantes de la carencia por calidad y espacios de la vivienda, de forma que todos pueden complementarse, pero no duplicarse. Esto quiere decir que si un programa otorga un techo a una vivienda en específico, ésta deja de ser sujeto del apoyo de techos para el resto de los programas vinculados a la atención de esta carencia.

A partir de un análisis de su diseño, se puede afirmar que todos los programas vinculados a este grupo son los suficientes y necesarios para abatir la carencia. Es decir, estos tres programas están diseñados de forma tal que sus acciones no solo no deberían duplicarse, sino que pueden complementarse. Si estos tres programas operaran de acuerdo con lo planeado y atendieran de manera integral a su población objetivo, sería esperable que las personas beneficiadas alcanzaran a tener una vivienda con características tales que les permitiera superar la carencia.

No obstante, la estructura programática planeada para 2016 puede afectar positivamente la coherencia lograda entre ellos. Vivienda Digna y Vivienda Rural se fusionaron para conformar un nuevo programa (Programa de Apoyo a la Vivienda) y, al mismo tiempo, PDZP se fusionó con cuatro programas ya existentes (Hábitat, Fomento a la Urbanización Rural, Rescate de Espacios Públicos y Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales) para conformar el Programa de Infraestructura. El nuevo Programa de Apoyo a la Vivienda facilitará la gestión de los apoyos que hasta ahora brindan ambos programas (pisos, techos, muros y cuartos adicionales). El Programa de Infraestructura incluirá una amplia gama de apoyos que no necesariamente inciden en la calidad de la vivienda. Mientras que unos apoyos estarán orientados a mejorar el entorno de las comunidades (mediante la recuperación de espacios públicos, mejoramiento de fachadas y áreas comunes y acciones para el desarrollo social comunitario), aquéllos relacionados con la vivienda estarán limitados a la provisión de obras de servicios básicos (agua potable, sistemas de drenaje, alumbrado público, banquetas y guarniciones, entre

otros) (SHCP, 2015). Así, estas modificaciones apuntan a que, en 2016, únicamente el Programa de Apoyo a la Vivienda estará vinculado a esta carencia.

Coherencia entre los programas vinculados a abatir la carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda

Una persona tiene una vivienda con acceso a servicios básicos cuando cuenta con cuatro características: agua entubada, drenaje, electricidad y con una estufa de gas, electricidad o, si es de leña o carbón, tiene chimenea. La Secretaría Técnica de la Cruzada determinó que son siete¹⁴ los programas que permiten satisfacer estas características en las viviendas. Si bien el análisis de esta carencia se limitó a seis de ellos (pues son los que cuentan con ROP),¹⁵ solo cinco tienen un diseño mediante el cual es posible que contribuyan al abatimiento de esta carencia: el Programa de Coinversión Social no especifica el tipo de proyectos que apoya.

Los cinco programas cuyos apoyos sí satisfacen alguna de las cuatro características de las viviendas antes mencionadas dirigen sus acciones a una misma población, y lo hacen para un mismo fin. Por una parte, tres de ellos (PROII, APAZU y PROSSAPYS) buscan contribuir a la atención de la carencia brindando acceso y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Si bien APAZU dirige sus acciones a las localidades rurales del país con población igual o mayor a 2,500 habitantes, y PROSSAPYS lo hace a las localidades con menos de 2,500 habitantes; PROII dirige sus acciones a las localidades de entre cincuenta y 15,000 habitantes. Esto significa que, por su diseño, PROII brinda el mismo tipo de apoyo para la misma población que APAZU y PROSSAPYS. Si bien la nueva estructura programática planteada para 2016 supone la fusión de APAZU y PROSSAPYS (junto con el Programa de Agua Limpia y el Programa Infraestructura

¹⁴ Programa de Infraestructura Indígena (PROII), Vivienda Digna, Vivienda Rural, Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS), Programa de Coinversión Social (PCS) y Electrificación de Viviendas.

¹⁵ La Comisión Federal de Electricidad contribuye con el programa presupuestario "Electrificación de Viviendas" al abatimiento de las carencias. No obstante, éste no fue incluido en el análisis porque no tiene reglas de operación.

Hídrica) en el nuevo programa que se denominará Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento, esta reestructuración no solventa los empalmes identificados con PROII. Aún más, la nueva estructura programática puede generar empalmes entre PROII, el nuevo Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento y el Programa de Infraestructura, también de reciente creación, pues todos buscarán otorgar agua potable y sistemas de drenaje.

Por otra parte, PROII, Vivienda Digna y Vivienda Rural buscan contribuir a la disminución de la población que padece esta carencia a partir del mejoramiento de sus viviendas. No obstante, las poblaciones objetivo de los tres programas coincide en alguna medida: la población objetivo de Vivienda Digna incluye en su totalidad a la de Vivienda Rural —hogares con las mismas características que los atendidos por Vivienda Digna, pero en localidades de hasta 2,500 habitantes—, mientras que PROII, al dirigirse a los hogares de las localidades de entre 50 y 15,000 habitantes con carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda, coincide parcialmente con la población objetivo tanto de Vivienda Rural como de Vivienda Digna. Como se anotó antes, si bien en 2016 se prevé la fusión de los programas de Vivienda Rural y Vivienda Digna, esta no será suficiente para evitar los potenciales empalmes que suponen la implementación de éstos y de PROII.

Esto significa que los programas vinculados a esta carencia, por su diseño, buscan lograr el mismo propósito (ya sea brindando acceso a agua potable, saneamiento o alcantarillado, o bien, mejorando la infraestructura de la vivienda), apoyando a la misma población. Si bien esto significa que, por su diseño, estos programas podrían estar duplicándose en la población a la que atienden o en los apoyos que otorgan, con la implementación de todos ellos sí se proporcionan todos los tipos de apoyo que requiere una vivienda para contar con servicios básicos. En otras palabras, los programas vinculados a esta carencia son suficientes para abatirla, pero al hacerlo pueden estar presentando duplicidades. Estas potenciales duplicidades no parecen solventarse con la estructura programática planteada para 2016.

Coherencia entre los programas vinculados a abatir la carencia por acceso a servicios de salud

La carencia por acceso a servicios de salud existe cuando una persona no está adscrita o no tiene derecho a recibir los servicios médicos del Seguro Popular, IMSS, ISSSTE u otra institución pública o privada. Por ello, aunque la Secretaría Técnica de la Cruzada identificó cuatro programas¹⁶ que, por su diseño, contribuyen a que las personas tengan acceso a los servicios de salud, en estricto sentido solamente el programa de Seguro Popular (afiliación) es necesario y suficiente para lograrlo, pues ninguno otro da acceso a alguna institución pública o privada de salud.

Es decir, todos los programas vinculados a esta carencia, aunque tienen objetivos distintos, brindan el mismo apoyo para la misma población: los tres programas que tienen reglas de operación proporcionan de manera gratuita acceso a un paquete básico de servicios de salud. Con la cobertura de Seguro Popular (y el complemento de ésta que hace el programa de Caravanas de la Salud), la contribución de Prospera al objetivo de afiliar o garantizar el acceso a los servicios de salud es poco clara, pues tal como lo hace el Programa de Seguro Popular, Prospera proporciona el Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES); promueve una mejor nutrición y busca fomentar y mejorar el autocuidado de la salud. Esto no significa que la labor de Prospera sea de poca utilidad, sino que sirve a propósitos distintos a los que son necesarios para el abatimiento de esta carencia. La estructura programática de 2016 incluye la fusión entre los Programa de Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud y el de Unidades Médicas Móviles (Caravanas de la Salud), con la cual no se modifica el nivel de coherencia existente entre los programas asociados a esta carencia.

¹⁶ Seguro Popular (Afiliación), Programa Caravanas de la Salud, Salud PROSPERA: Medición de peso y talla a niños y niñas beneficiarios de PROSPERA y Programa de Apoyo para Fortalecer la Calidad en los Servicios de Salud. No obstante, éste último no cuenta con ROP, por lo que no se consideró para el análisis de coherencia.

Coherencia entre los programas vinculados a abatir la carencia por acceso a seguridad social

Una persona no presenta carencia por acceso a seguridad social cuando forma parte de la población económicamente activa, asalariada o no, con acceso a servicio médico (IMSS, ISSSTE o PEMEX), a un Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o a una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE); porque, al ser asalariada, tiene derecho a incapacidad laboral con goce de sueldo, y porque recibe una jubilación o pensión, independientemente de su edad, y porque, al tener 65 años o más, es beneficiaria de algún programa de adultos mayores de transferencias monetarias.

Los programas identificados para abatir esta carencia son tres: Programa de Pensión para Adultos Mayores (65 y Más), Programa de Estancias Infantiles (PEI) y Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia. Los programas de Adultos Mayores y PEI comparten el mismo objetivo “dotar de esquemas de seguridad social a la población en situación de carencia o pobreza”, sin embargo, cada uno brinda un apoyo distinto a una población diferente. El PEI brinda servicio de guardería para menores de tres años, el programa de Adultos Mayores otorga una transferencia monetaria a la población a partir de 65 años y el Seguro de Vida para Jefas de Familia brinda un apoyo monetario directo mensual a los hijos de las madres que son jefas de familia en caso de que éstas fallezcan, con el objeto de que continúen con sus estudios.

Si bien esto es indicativo de que no existen duplicidades entre dichos programas, solamente el Programa de Pensión para Adultos Mayores contribuye al abatimiento de esta carencia. Esto quiere decir, por una parte, que dos de los programas asociados a esta carencia no contribuyen para su abatimiento directamente. Incluso si el programa de Pensión para Adultos Mayores funcionara a la perfección, seguiría habiendo personas con carencia por acceso a seguridad social. Esto significa que el gobierno federal no cuenta con los instrumentos de política (programas presupuestales) necesarios para abatir esta carencia. Esta situación no cambia con

la estructura programática de 2016, pues las modificaciones en este sentido hechas en materia de seguridad social se limitaron a los programas presupuestarios del ISSSTE o IMSS. Por tanto, aunque los programas cumplieran al cien por ciento sus metas, la carencia seguiría existiendo.

Coherencia entre los programas vinculados a abatir la carencia por acceso a la alimentación

Una persona tiene carencia por acceso a la alimentación cuando su dieta estuvo basada en muy poca variedad de alimentos; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que consideraba que debía comer; se quedó sin comida; sintió hambre pero no comió; comió una vez al día o dejó de comer todo un día (CONEVAL 2015). De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada, son catorce¹⁷ los programas vinculados al abatimiento de esta carencia. Sin embargo, este análisis se limita al estudio de la coherencia entre los diez programas¹⁸ de este grupo que cuentan con reglas o lineamientos para su operación.

Dentro de este grupo, treinta por ciento de los programas (PAL, PAL Sin Hambre y Prospera) tienen el mismo objetivo específico (ampliar las capacidades de alimentación de las familias beneficiarias), orientan sus acciones a la misma población y otorgan el mismo tipo de apoyo (apoyos monetarios para la alimentación). No obstante, debido a que en las ROP de Prospera se establece que

¹⁷ Aunque formalmente se asociaron 15 programas al abatimiento de esta carencia, el programa de PROSPERA se vincula tanto en su vertiente de Salud, como de forma general (Programa de Inclusión Social PROSPERA). Como es a través de su componente de Salud que el programa contribuye a la atención de esa carencia, solo se contabilizó y analizó una vez.

¹⁸ Los programas considerados en el análisis de coherencia para esta carencia son: Programa de Inclusión Social PROSPERA; Programa de Apoyo Alimentario (PAL); Tarjeta SIN HAMBRE (esquemas monetario y fronterizo); Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad Diferente-Subprograma de Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios (SIREEA); Programa de Abasto Rural (PAR); Programa de Abasto Social de Leche (PASL); Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA); Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio; Programa de Escuelas de Tiempo Completo con Apoyo Alimenticio; Programa de Coinversión Social (PCS) y Salud PROSPERA: Entrega de Suplementos Alimenticios a la Población Beneficiaria.

Los programas para los cuales no se encontraron reglas de operación son: Centro de Atención a Derechohabientes del esquema Sin Hambre; Programa de Compra de Leche Nacional; Apoyo a los Bancos de Alimentos y Apoyo a la recuperación de toneladas de alimentos.

sus beneficiarios no pueden recibir, al mismo tiempo, el apoyo de los otros dos programas, se considera que solo veinte por ciento de los programas de este grupo entregan el mismo tipo de apoyo, para la misma población y con el mismo propósito. Además, la estructura programática para 2016 prevé la fusión de los programas PAL y Prospera, de forma que con ello, este potencial empalme quedaría solventado. El resto de los programas analizados (setenta por ciento) tienen objetivos específicos diferentes, y otorgan diferentes tipos de apoyo.

Considerando el tipo de apoyo que otorgan, la implementación de ocho programas asociados a esta carencia inciden, de manera diferenciada, en sus determinantes, por lo que, en combinación, podrían ser suficientes para abatirla (ver cuadro 4). Dos programas asociados a esta carencia (PESA y Coinversión Social) no tienen un diseño que permita afirmar que inciden en ella, o por lo menos no de manera directa, pues ninguno detalla las características que deben tener los proyectos para ser apoyados.¹⁹ La estructura programática de 2016 prevé la fusión del programa de Coinversión Social con el de Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil; sin embargo, ésta no constituye una mejora del programa en términos de la especificidad de los apoyos que brindará, de forma que su contribución al abatimiento de esta carencia permanece igual. Adicionalmente, se debe considerar que esta carencia se mide conforme a los resultados de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA). Esto implica que los programas asociados al acceso a la alimentación tendrán un efecto sobre los indicadores relevantes únicamente si se implementan de manera constante en el tiempo.

¹⁹ Son dos los tipos de apoyo que, por su nombre, parece que pueden incidir indirectamente en la carencia. Uno consiste en la dotación de infraestructura, equipo, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas para instrumentar proyectos productivos. El otro consiste en la prestación de servicios integrales proporcionados por una Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para la implementación de estrategias de desarrollo para la Seguridad Alimentaria y Nutricional y la promoción, diseño, ejecución y el acompañamiento de proyectos productivos. Sin embargo, al no estar definido en qué consiste cada tipo de apoyo, cuál es su propósito y a quién puede estar dirigido, no es posible afirmar que el programa contribuye con el abatimiento de esta carencia.

Cuadro 4. Programas que podrían incidir en la carencia por acceso a la alimentación

Determinantes de la carencia por acceso a la alimentación	Programas que, por el tipo de apoyos que entregan, pueden incidir en cada determinante
Alimentación basada en muy poca variedad de alimentos.	PAR (Diconsa): Alimentos a precios accesibles
	Prospera: Recursos económicos para la compra de alimentos
La persona dejó de desayunar, comer o cenar.	PAL/PAL sin hambre: Recursos económicos para la compra de alimentos
	SIREEA: Comedores comunitarios para toda la población
La persona comió menos de lo que piensa debía comer.	Prospera: Recursos económicos para la compra de alimentos
	PAL/PAL sin hambre: Recursos económicos para la compra de alimentos
Se quedó sin comida.	SIREEA: Comedores comunitarios para toda la población
	PAR (Diconsa): Alimentos a precios accesibles
	PASL: Leche fortificada a precio accesible
	ETC: Alimentación para los alumnos
Sintió hambre pero no comió.	Prospera: Recursos económicos para la compra de alimentos
	PAL/PAL sin hambre: Recursos económicos para la compra de alimentos
Comió una vez al día o dejó de comer todo un día.	Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio: huertos familiares

Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

El análisis de la coherencia de los programas asociados a la carencia por acceso a la alimentación permite concluir que, si bien ochenta por ciento de ellos tiene un diseño mediante el cual puede contribuir a su abatimiento con una implementación continua, existen programas también asociados a esta carencia cuya aportación es poco clara, por lo que los programas vinculados a esta carencia son suficientes, pero más de los necesarios. La estructura programática 2016 no presentó alguna modificación que afecte esta situación.

Coherencia entre los programas vinculados a abatir la carencia por rezago educativo

Una persona no tiene rezago educativo si está en edad escolar y asiste a la escuela o si, de acuerdo a su edad, ha concluido la primaria o secundaria²⁰. Los programas seleccionados para abatir esta carencia son cinco²¹ y todos ellos persiguen un mismo objetivo específico: garantizar la permanencia en los centros de educación de alguna población en específico.

Por otra parte, aunque explícitamente cada uno de los programas vinculados a esta carencia apoya a una población distinta, ninguna es excluyente entre sí. El programa de Seguro Jefas de Familia busca beneficiar a la población en vulnerabilidad social, el de Acciones Compensatorias a la Población en Rezago Social, PROMAJOVEN a las adolescentes (entre doce y dieciocho años) que enfrentan la maternidad temprana²², el Programa de Educación para Adultos a la población en rezago educativo y el PAEI a la población indígena en rezago educativo. Además, en todos los casos el tipo de apoyo que ofrecen estos cinco programas son becas (apoyos económicos para estudiar). Esto significa que los programas asociados a esta carencia otorgan el mismo tipo de apoyo, potencialmente a la misma población, para lograr su permanencia en la escuela.

Tomando en cuenta que una persona se considera sin rezago educativo si está en edad escolar y asiste a la escuela o bien, si de acuerdo a su edad ha concluido la primaria o secundaria, dos de los cinco programas vinculados a esta carencia serían

²⁰ Los indicadores para determinar si una persona presenta rezago educativo son los siguientes: tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatorio vigente en el momento en que debía haberlo cursado (primaria completa). Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

²¹ Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia, Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica, Programa de Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN), Atención a la Demanda de Educación para Adultos y Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI).

²² En realidad, la población objetivo de PROMAJOVEN es más amplia, e incluye a todos los grupos en contextos y situación de vulnerabilidad (personas indígenas, personas con alguna discapacidad o situación de vulnerabilidad, madres y padres jefes de familia y adolescentes que enfrentan la maternidad temprana). No obstante, las acciones que el programa reporta como avances para la Cruzada son únicamente las becas que brinda a las adolescentes embarazadas.

suficientes para abatirla: Atención a la Demanda de Educación para Adultos y PROMAJOVEN. Los tres programas restantes, si bien pueden tener objetivos deseables, no contribuyen directamente a abatir la carencia. El Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia solo otorga una beca cuando su población objetivo (las madres de familia) fallecen, y los programas de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica y PAEI solo contribuyen si la población que se apoya en un año en particular cumple con los criterios establecidos como indicadores de esta carencia. La estructura programática 2016 no implicó modificaciones en los programas asociados a esta carencia, de forma que esta situación continuará.

Coherencia entre los programas vinculados a la carencia por ingreso

Una persona no presenta esta carencia si su ingreso corriente total per cápita²³ es mayor al costo de la canasta básica completa. En particular, el ingreso de una persona es superior a la Línea de Bienestar Mínimo si es suficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias y los alimentos indispensables para tener una nutrición adecuada. Son 50 los programas asociados a esta carencia, de los cuales 49 tienen ROP y, por tanto, fueron los considerados para este análisis.²⁴

De los 49 programas analizados, 87 por ciento busca mejorar la productividad y fortalecer la capacidad comercial de los beneficiarios. De ese mismo total, 59 por ciento²⁵ tiene por objeto lograr que la población con un ingreso menor a la Línea de Bienestar Mínimo desarrolle proyectos productivos en el sector agrícola; 45 por

²³ El ingreso corriente total per cápita incluye el ingreso monetario (remuneraciones al trabajo, ingreso por trabajo independiente, autoconsumo, ingreso por renta de la propiedad y transferencias) y el no monetario (pago en especie, transferencias en especie y regalos recibidos en especie).

²⁴ No se encontraron reglas para el Programa de Atención de Contingencia Laboral.

²⁵ Agroincentivos, PROIN, Agroproducción Integral, Agrocluster, POP, Proagro Productivo, Procafe, Procura, Tecnificación de Riego, Reconversión y productividad, Bioenergía y Sustentabilidad, Incentivos para Productores de Maíz y Frijol, FINAFIM, PESA, Desarrollo Productivo Sur Sureste, FOMMUR, PET, Fomento a la Economía Social, Productividad Agroalimentaria, Prodeza, Concurrencia con las Entidades Federativas, Atención a Desastres Naturales en Sector Agropecuario y Pesquero, Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, Extensión e Innovación Productiva, COUSSA, Vinculación con OSC, FAPPA, PROMETE, Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio.

ciento²⁶ en el sector ganadero, 35 por ciento²⁷ en el pesquero, y 14 por ciento en los sectores apícola y silvícola, respectivamente²⁸. Esto significa que para aumentar el ingreso corriente per cápita de las personas, se implementan una serie de programas que financian proyectos productivos y, aunque se orientan a diversos sectores económicos, los que se encuentran dentro de un mismo sector se dirigen a una misma población. La estructura programática 2016 supone modificaciones en este sentido. Por ejemplo, 24 de los 29 programas orientados a impulsar proyectos productivos en el sector agrícola se reestructuran: diez de ellos se fusionan en el Programa de Productividad Rural²⁹, otros diez (que conformaban el Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación) se desintegran para convertirse en componentes de otros tres programas³⁰, dos más se fusionan en el

²⁶ PROIN, PESA, FOMMUR, Bioenergía y Sustentabilidad, PROPOR, Progan Productivo, POP, Infraestructura y Equipo de Repoblamiento, Repoblamiento y Recría Pecuaria, Desarrollo Productivo Sur Sureste, Prodeza, Concurrencia con las Entidades Federativas, Atención a Desastres Naturales en Sector Agropecuario y Pesquero, Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, FINAFIM, Extensión e Innovación Productiva, COUSSA, Vinculación con OSC, FAPPA, PET1, PROMETE, Fomento a la Economía Social.

²⁷ Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, Atención a Desastres Naturales, Extensión e Innovación Productiva, PET1, PROIN, PESA, Prodeza, Bioenergía y Sustentabilidad, Impulso a la Capitalización Pesquera y Acuícola, FOMMUR, Desarrollo Estratégico de Acuicultura, PROMETE, Programa de Concurrencia con Entidades Federativas, Vinculación con OSC, POP, Agricultura Familiar Periurbana y de Traspasío, FINAFIM.

²⁸ La suma de los porcentajes de los programas es superior a 100 porque muchos financian proyectos productivos en varios sectores.

²⁹ Para el ejercicio 2016, el nuevo Programa de Productividad Rural incorpora como un componente de apoyo el resultado de la fusión del Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE) y Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA); así como, los componentes que estaban considerados en el anterior Programa Integral de Desarrollo Rural, principalmente: Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), Desarrollo Integral de Cadenas de Valor, Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero, Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA), Extensionismo e Innovación Productiva y Fortalecimiento de Organizaciones Rurales; y, adicionalmente, incluirá como componentes los programas re-sectorizados provenientes de la SEDATU, Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios y Fomento al Desarrollo Agrario, buscando simplificar e incrementar la eficiencia en la operación de éstos, estimando hacer un menor uso de gasto administrativo y focalizar los recursos a los sectores estratégicos más necesitados.

³⁰ Se escinde el PIDETEC, y los programas que lo conformaban (Agroincentivos, Agroproducción Integral, Desarrollo de Cluster Agroalimentario, PROAGRO Productivo, PROCAFE e Impulso Productivo de Café, PROCURA, Tecnificación de Riego, Reconversión y Productividad, Bioenergía y Sustentabilidad, Incentivos para Productores de Maíz y Frijol y Desarrollo Productivo Sur Sureste) se trasladan como componentes de otros tres programas: S259 Programa de Fomento a la Agricultura, S260 Programa de Fomento Ganadero y S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola.

Programa de Fomento a la Economía Social³¹ y dos en el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural³².

Los programas restantes asociados a esta carencia, que no buscan mejorar la productividad de los beneficiarios (alrededor de trece por ciento ³³ de los 49 programas analizados), tienen por objeto aumentar el ingreso en la población mediante transferencias monetarias. La población a la que están dirigidos estos programas está definida de manera muy amplia (por ejemplo, un programa otorga recursos económicos a las personas que requieren mudarse de residencia para iniciar un nuevo trabajo) y, a excepción de Prospera y PAL, no contempla características socioeconómicas de las personas. Aunque esta falta de especificidad en las definiciones de la población objetivo de los programas implica que una misma persona podría beneficiarse de varios de estos a la vez, los propósitos específicos de los programas implícitamente excluyen a ciertos sectores de la población.

El análisis de la coherencia entre los programas considerados como instrumentos para abatir esta carencia apunta a que, en su gran mayoría (41 de los 49 programas), otorgan el mismo tipo de apoyo a la misma población y para el mismo fin: aumentar su productividad. Pero más importante aún es que la contribución de los 49 programas analizados para el abatimiento de esta carencia es indirecta. Si bien los programas otorgan transferencias monetarias a los productores cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar mínimo, esto no garantiza que su ingreso mejore. Debido a que el objetivo de los programas es aumentar la productividad o el ingreso, los programas cumplen su objetivo con la entrega de los apoyos, independientemente de que esto genere, o no, un aumento en los ingresos

³¹ Se prevé la fusión del Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y del Programa de Opciones Productivas, en el Programa S017 Programa de Fomento a la Economía Social, que será re-sectorizado al Ramo 20, de Desarrollo Social.

³² La nueva estructura programática supone la fusión del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, para formar un nuevo programa (S021) denominado Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural.

³³ Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral, PET, PROSPERA y PAL; PAL - SIN HAMBRE.

de los beneficiarios en el corto, mediano o largo plazo. Como resultado, aunque todos los programas apoyaran a todas las personas que presentan esta carencia, ésta no necesariamente sería abatida.

Coherencia entre los programas federales y los estatales

Actualmente la Cruzada se implementa en 1,012 municipios, ubicados en todos los estados de la República. Esto implica que los programas sociales federales conviven con las acciones de política social de los estados. Sin embargo, no pudo llevarse a cabo un análisis de la coherencia entre los programas estatales y federales como el que se presentó en el apartado anterior, porque en la mayoría de los casos los programas estatales no cuentan con reglas de operación (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Transparencia presupuestal y Reglas de Operación de los programas sociales estatales (2012)

	Con presupuesto público (planeado o ejercido)	Sin presupuesto público (planeado o ejercido)
Con Reglas de Operación	8.4%	4.2%
Sin Reglas de Operación	41.9%	45.5%

Fuente: Cejudo y Zedillo (2015) ³⁴

Por tal motivo, el análisis de la coherencia entre los programas federales y estatales estuvo limitado al estudio de la forma en la que las acciones estatales y federales conviven (coherentemente o incoherentemente) entre sí, realizado mediante el trabajo de campo desarrollado.

³⁴ Para contabilizar estos porcentajes, de acuerdo con los autores, se excluyen de análisis aquellos programas y acciones que aparecen en el Inventario federal de CONEVAL (i.e. son operados por el gobierno federal), aquellos que son financiados con recursos federales y aquellos que, aunque cuentan con un alto presupuesto, tienen un vínculo débil con el desarrollo social (p.ej. acciones de desazolve, promoción del turismo o fomento a la minería). También se excluyen aquellas observaciones que las entidades reportan como acciones de desarrollo social pero en realidad corresponden a una categoría más amplia del gasto estatal (p. ej. "Preservación y Protección del Medio Ambiente", "Modernización Comercial" o "Innovación y Desarrollo" en Sonora, o "Programa de Educación Media Superior" en Michoacán). Así, el análisis incluye 2,964 acciones y programas del total original de 3,788 (Cejudo y Zedillo, 2015).

Como resultado de este estudio, se encontró que la forma en la que los estados contribuyen con la Cruzada es orientando sus programas (implementados con recursos propios o provenientes del FAIS) al logro de los objetivos de la estrategia. Aun así, esta

“Nosotros traíamos un programa de apoyo a Adultos Mayores, pero ya cuando el programa a nivel federal es universal, entonces nosotros retiramos el programa y canalizamos a los beneficiarios que teníamos al programa federal”

Secretario de Desarrollo Social de un Estado

colaboración varía entre estados. Se identificaron tres escenarios distintos. El primero es en el que los estados coinvierten sus recursos en los programas federales para aumentar su alcance, y los recursos que no coinvierten con el ámbito federal los emplean en la implementación de programas sociales que complementan a los programas federales, o bien, que tienen por objetivo incidir en alguna de las carencias. Un escenario alternativo consiste en estados que, si bien no buscan complementar a los programas federales ni coinvierten sus recursos con ellos, sí los emplean en programas sociales que deliberadamente buscan incidir en las carencias sociales. Finalmente, en un tercer escenario los estados únicamente orientan los recursos provenientes del FAIS al abatimiento de las carencias sociales. En estos casos, la colaboración de los estados responde más a las propias restricciones que el FAIS supone en el ejercicio de sus recursos, que al deseo deliberado de incidir en las carencias sociales en el marco de la Cruzada.

En términos de coherencia, la contribución que los estados hacen mediante la implementación de sus programas, se refleja en 1) la convivencia coherente de los programas federales y estatales, como producto del rediseño de los mismos; 2) la convivencia coherente de los programas federales y estatales, como producto de la coordinación operativa de sus implementadores, o bien, 3) la falta de coherencia entre los programas federales y estatales.

El caso en el que la coherencia entre programas federales y estatales es producto del rediseño de los mismos es el menos común. Solamente de manera ocasional

se identificó que existía coherencia entre los instrumentos y entre las poblaciones objetivo, es decir, que los programas desde su diseño están orientados, cada uno, a una población distinta o a dar diferentes apoyos a una misma población para que puedan solventar una carencia en particular. Un ejemplo de la coherencia entre instrumentos observada es que uno de los estados visitados modificó el diseño de sus programas sociales en función de lo que ya hacen los federales para no otorgar el mismo tipo de apoyos.

De manera más frecuente se observó el segundo escenario, es decir, programas federales y estatales que no se empalman entre sí (ni en términos de los apoyos que otorgan ni de la población a la que atienden) como producto de la coordinación operativa de sus implementadores. En estos casos la inexistencia de empalmes entre programas federales y estatales no es resultado del rediseño de los mismos, sino de la coordinación en campo entre los operadores de los programas o detonado en las mesas de trabajo. Esto significa que, aunque por diseño los programas pudieran estar duplicando apoyos o atendiendo a una misma población, los promotores de los programas o algunos otros actores encargados de su implementación se ponen de acuerdo en campo para que, en la práctica, esto no suceda. Cuando la falta de coherencia en el diseño de los programas se corrige en campo, el mejor escenario posible es que los programas de dos ámbitos de gobierno no dupliquen acciones; sin embargo, esto implica costos de coordinación y no garantiza que se estén otorgando todos los apoyos necesarios para atender una determinada carencia, o que se esté atendiendo a toda la población que la padece.

“¿Cuál es el [programa] que se repite? Nosotros tenemos un seguro (...) pero cuando hay una persona que se enferma de cáncer, por poner un ejemplo, o de diabetes (...) ningún dinero les alcanza, a veces ni para el pasaje”

Secretario de Desarrollo Social

El tercer escenario se presenta cuando no existe algún tipo de coherencia entre éstos y los programas federales. En unos casos, la ausencia de coherencia entre los programas estatales y federales se explica porque muchos de los secretarios de

desarrollo social estatales, aunque están conscientes de ciertos empalmes entre los programas federales y estatales, consideran que la suma de los apoyos no es excesiva (considerando las necesidades de los beneficiarios). Otras veces, esta falta de coherencia es producto del esfuerzo deliberado por evitar cualquier tipo de coherencia (por ejemplo, el estado sabe que entrega los mismos tipos de apoyos a las mismas personas que los programas federales, y busca atenderlas antes para ganar aceptación entre los ciudadanos).

Existen dos conclusiones importantes del análisis sobre coherencia entre programas federales y estatales. La primera es que, en muchos casos, existen evidentes empalmes entre las acciones federales y estatales. Una segunda conclusión es que el diseño de la Cruzada es lo suficientemente flexible para que los gobiernos estatales puedan contribuir con ella de distintas formas. Si bien esto es un acierto de diseño, pues permite que la operación sea compatible con las estructuras programáticas y formas de gobierno de cada estado, también es una desventaja, pues la implementación de la Cruzada depende de la voluntad del gobierno estatal para colaborar con ella.

Integración de políticas

Tal como se plantea en el Decreto de creación de la Cruzada (DOF, 22 de enero de 2013, art. 7), para el logro de sus objetivos la Cruzada requiere que se realicen ajustes en el diseño de los programas (que, de ser necesario, pueden incluir cambios en su cobertura o focalización) para hacerlos más coherentes, así como una coordinación efectiva entre los actores involucrados en los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, el abatimiento de las carencias sociales requiere una lógica de intervención integral, que en el caso de la Cruzada se manifiesta en tres procesos concretos: planeación, focalización y monitoreo en lógica de carencias sociales.

A continuación se presenta un análisis sobre lo que la Cruzada planeó para cada uno de los tres procesos mencionados, y se estudia, en primera instancia, si el diseño planeado es adecuado para lograr el objetivo último de la estrategia y,

posteriormente, si el funcionamiento de estos procesos, en la práctica, coincide o no con lo originalmente planeado.

La planeación en la Cruzada

La Comisión Intersecretarial tiene por objeto lograr la coordinación y coherencia de las acciones que realizan cada una de las dependencias que la integran. Sus integrantes buscarán “complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos en la Cruzada contra el Hambre.” (SEDESOL 2013a: 2). Esto significa que el máximo órgano decisor de la Cruzada está diseñado para la toma de decisiones conjunta sobre cuestiones relacionadas con el cumplimiento de sus objetivos. Esto se reflejaría en decisiones que impliquen modificar más de un programa y que permitan que, en conjunto, el logro de los objetivos de la Cruzada sea más probable. Un ejemplo de este tipo de decisiones es el acuerdo al que llegaron CORETT y SEDATU para atender coordinadamente a la población de la Cruzada y así lograr incidir en uno de los indicadores de vivienda. Para que los programas de SEDATU puedan mejorar o ampliar las viviendas de las familias que lo necesitan, éstas deben estar regularizadas, por lo que era necesario que primero CORETT actuara para este fin. Este ejemplo es evidencia de que la Comisión es un órgano que permite la toma de decisiones para favorecer la coordinación operativa.

No obstante, de acuerdo con la evidencia documental y el trabajo de campo realizado, la Comisión Intersecretarial no ha funcionado como un espacio de decisión para hacer planeación conjunta o para incidir en la planeación presupuestal entre programas. Aunque la información de avances de la Cruzada permite conocer las inversiones y acciones realizadas por los programas para abatir las carencias sociales, no se toman decisiones que incidan en la planeación individual de cada programa. Si bien durante 2014 se hicieron ajustes en la planeación de los programas, esto fue resultado de decisiones de cada dependencia (o de los grupos de trabajo).

El diseño de la Cruzada no prevé la posibilidad de que distintas dependencias tomen decisiones sobre planeación y presupuestación, en buena medida porque éste no incluye un mecanismo que faculte a los programas para planear a favor de sus objetivos (en detrimento de los propios), ni una figura que pueda exigirles que lo hagan. La Secretaría Técnica, la Comisión Intersecretarial y los grupos de trabajo son espacios donde se puede ofrecer información que detone decisiones de cada programa, pero no hay un espacio de decisión integrada sobre el conjunto de los programas.

Los comités comunitarios son también órganos pensados para contribuir a la planeación de la Cruzada. El objetivo es que, a partir de una planeación participativa, las decisiones sobre política social respondan a las necesidades reales de las localidades más pobres del país. Para ello, la Cruzada prevé que, tras la conformación de los comités, cada uno realice un diagnóstico mediante el cual se hagan explícitas las necesidades de la localidad y, tras elegir cuáles deberán atenderse prioritariamente, diseñen su plan de desarrollo. Los promotores comunitarios de cada uno de los comités son los encargados de transmitir (mediante la distribución del plan) las necesidades de cada localidad a los gobiernos municipal, estatal y federal (vía la delegación de la SEDESOL). En la práctica, los comités comunitarios no se benefician de los apoyos necesarios para atender las necesidades planteadas en los planes comunitarios sino de la oferta de apoyos disponibles, producto de los recursos asignados a cada programa en un ejercicio de planeación desde las oficinas centrales.

A pesar de la existencia de dos mecanismos (uno desde el centro y otro desde las comunidades) para la planeación de las acciones de la Cruzada, el funcionamiento de ambos dista de lo planeado y, en consecuencia, no existe evidencia de que se realice una planeación integrada. Esto es un problema central en la Cruzada. Los programas pueden rediseñarse para evitar otorgar los mismos apoyos a la misma población, y los actores involucrados pueden coordinarse para atenderlos conjuntamente y ser más eficientes. No obstante, si la planeación y la

presupuestación de los programas no se hacen con el fin de atender una carencia sino para cumplir los objetivos propios de cada programa por separado, las acciones del gobierno continuarán estando fragmentadas.

Aun así, entre las dependencias ha permeado el lenguaje de las carencias, que ha servido como elemento integrador (May et al, 2007) de la Cruzada. Esto significa que existe un objetivo común al cual varios actores de distintos ámbitos de gobierno buscan orientar sus acciones. En buena parte esto se debe a que, a partir de la definición multidimensional de la pobreza, la población objetivo está definida en términos de personas con carencia, los grupos y mesas de trabajo de la Cruzada en el ámbito federal y estatal están organizadas por temas, cada uno relacionado a una carencia, y cada programa está asociado a una y, en consecuencia, a un indicador. Por eso, durante el trabajo de campo era frecuente escuchar que los funcionarios de los tres ámbitos de gobierno habían emprendido acciones para “pegarle” al indicador.

“La pobreza no se va a acabar hasta que tomen en cuenta a los Estados y que los Estados programen sus recursos y se los propongan a las dependencias federales. Todas las dependencias federales te dicen qué es lo que vas a hacer: ‘Oye vas a hacer techos’ ‘Oye no ocupo techos, ocupo pisos’ ‘No, no, no, vas a hacer techos porque vas a hacer techos’ (...) porque es lo que hay”

Secretario General de un Municipio

Si bien esto constituye un gran avance en el entendimiento de la medición de la pobreza extrema de alimentación, y de las acciones necesarias para contribuir a su abatimiento, la lógica de atención integral no ha terminado de permear para la toma de decisiones, pues al querer emprender acciones para “pegarle” al indicador, se pierde de vista el objetivo mayor: abatir la carencia en su conjunto.

La focalización en la Cruzada

La focalización prevista por la Cruzada incluye la operación de dos mecanismos distintos que atienden una lógica diferente. El primero es de focalización que busca identificar las unidades geográficas con mayor número de personas en pobreza

extrema de alimentación (Sistema de Información Social Georreferenciada - SISGE) así como los beneficiarios con carencias sociales (Padrón Único de Beneficiarios - PUB). Esto supone una focalización desde las oficinas centrales de cada programa. El segundo busca incluir a las comunidades (mediante los comités comunitarios), para “verificar en campo y tiempo real las condiciones de las personas que habitan en las zonas en que se instrumenta la estrategia” (SEDESOL 2014b:65), lo cual implica una focalización desde la base. Ambos buscan contribuir a un propósito de la Cruzada: la atención integral y la ausencia de duplicidades, ya sea gracias a la focalización centralizada o la identificación en cada localidad de las personas con carencias. En la medida en la que el sistema de focalización central se va mejorando (como ocurrió con la creación del SIFODE y podría fortalecerse con su actualización continua), la intervención de los comités en esta labor se vuelve menos necesaria.

De acuerdo con lo planeado, la focalización desde el centro debería permitir identificar a cada persona que, por sus características socioeconómicas, tiene derecho a recibir determinado apoyo. Si bien no hay evidencia de que haya un PUB que se utilice para focalizar ni de que se compartan padrones entre secretarías federales, se creó el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), el cual se compone de la información censal, de los padrones de beneficiarios y de la información recabada mediante los CUIS.

El SIFODE presenta la lista de personas que padecen una determinada carencia, su ubicación geográfica y los programas de los que es beneficiaria. Este instrumento es un avance fundamental para una mejor focalización, pero únicamente señala las carencias que padecen los beneficiarios y no contiene información sobre los rezagos que componen a cada una. Esto impide que sea posible determinar, por ejemplo, si una persona carece de una vivienda de calidad porque le falta un techo o porque requiere la casa completa.

De acuerdo con las entrevistas desarrolladas con diferentes funcionarios durante el trabajo de campo, la información que se desprende del SIFODE no siempre coincide

con la de los propios programas u oficinas estatales. Como resultado, esta herramienta solo se utiliza parcialmente.

En el otro extremo, la focalización desde la base, que busca llevarse a cabo a través de los comités comunitarios, debería permitir corregir los errores que en este sentido presentan los sistemas como el SIFODE. Al respecto, durante el trabajo de campo se argumentó que, en la mayoría de los casos, los apoyos ya vienen etiquetados, lo cual elimina la posibilidad de intervención de los comités en la focalización. Por otra parte, los miembros de los comités comentaron que en los casos en los que habían detectado algunas anomalías en la entrega de los apoyos, sus denuncias no habían sido tomadas en cuenta por la misma razón. Esto significa que los comités comunitarios no modifican la focalización que viene desde el centro.

Monitoreo de las acciones de la Cruzada

La forma en la que la Cruzada busca monitorear el avance de la estrategia en el logro de sus objetivos es mediante “las estimaciones de pobreza realizadas por el CONEVAL” (SEDESOL 2014b: 114). Si bien los estudios que realiza el CONEVAL son fundamentales para conocer el estado de la pobreza y la pobreza extrema en México, no permite monitorear el avance de la Cruzada en el abatimiento de las carencias. Por ello, las estimaciones son relevantes para conocer las condiciones de la población objetivo de la Cruzada, pero no son pertinentes para la toma de decisiones cotidianas de los programas ni de la estrategia en su conjunto.

Existen al menos tres herramientas que, si bien no fueron diseñadas para monitorear el avance en la atención de cada carencia, sí presentan un registro de las acciones y presupuesto que cada programa ejecuta. La primera es la Matriz de Inversión, que da cuenta de las acciones y montos que cada programa ejerce a lo largo del año para atender cada una de las carencias; registra el número de acciones ejecutadas (y la inversión que éstas implican) en los municipios de la Cruzada, y la carencia en la cual inciden (ver cuadro 6). Si bien esto permite conocer los recursos ejecutados en cada municipio por carencia, no se genera información

mediante la cual se pueda conocer qué tipo de acciones se han ejecutado (fosas sépticas, estufas ecológicas o drenaje, por ejemplo), cuántas personas se beneficiaron de éstas, ni a qué programa se le puede atribuir el avance logrado.

Cuadro 6. Información en la Matriz de Inversión del estado de Chiapas (2014)

Estado	Municipio	Localidad	Carencia	Dependencia	Programa	Subprograma	Acción	Cantidad	Unidad de medida	Suma Beneficiarios	Hombres	Mujeres	Total	Federal	Estatal	Municipal	Otros (OSC)
CHIAPAS	ACALA	Arturo Moreno	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	5	No. de niñas y niños beneficiados	5	4	1	354	354	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	Belén Dos	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	7	No. de niñas y niños beneficiados	7	2	5	496	496	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	Belén Dos	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	26	No. de niñas y niños beneficiados	26	15	11	1841	1841	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	Central Campesina Cardenista	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	3	No. de niñas y niños beneficiados	3	3	0	212	212	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	El Chilar	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	22	No. de niñas y niños beneficiados	22	10	12	1557	1557	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	La Nueva Esperanza	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	3	No. de niñas y niños beneficiados	3	2	1	212	212	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	Lagartero	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	8	No. de niñas y niños beneficiados	8	5	3	566	566	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	Las Minas	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	20	No. de niñas y niños beneficiados	20	12	8	1416	1416	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	Nueva Libertad	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	7	No. de niñas y niños beneficiados	7	4	3	496	496	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	Povenir el Ojo de Agua	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	3	No. de niñas y niños beneficiados	3	2	1	212	212	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	San Pedro	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	19	No. de niñas y niños beneficiados	19	6	13	1345	1345	0	0	0
CHIAPAS	ACALA	San Pedro Nichi	Eje 1. Rezago Educativo	CONAFE	PRIMARIA COMUNITARIA		Dotar de paquetes de útiles escolares a niñas y niños de educación primaria y secundaria por CONAFE	5	No. de niñas y niños beneficiados	5	2	3	354	354	0	0	0

Fuente:Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014.

La segunda herramienta son los informes trimestrales que elabora cada programa. A partir de un análisis sobre los informes de los programas vinculados a la carencia de calidad y espacios de la vivienda (PDZP, Vivienda Rural y Vivienda Digna), se identificó que la información que se reporta está más desagregada que en las matrices de inversión. Para el periodo de enero a junio 2013, los Programas de Vivienda Digna y Vivienda Rural (ambos de SEDATU) reportaron los montos ejercidos en términos del tipo de apoyo de vivienda nueva o ampliación de vivienda otorgado. Además, por cada tipo apoyo se identificó el número de viviendas

ubicadas en las localidades y municipios de la Cruzada. No obstante, la forma en la que se presentó la información no permite conocer las entidades, municipios, localidades o número de personas beneficiadas por el programa en ese periodo, ni los apoyos específicos otorgados (es decir, no es posible conocer si el mejoramiento de una vivienda implicó la construcción de un cuarto adicional o la instalación de un techo) (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Información reportada por los programas Vivienda Digna y Vivienda Rural

Programa	Periodo	Monto Total(millones de pesos)	Monto Subsidios Vivienda nueva	Cantidad de subsidios vivienda nueva	Monto Subsidios mejoramiento y ampliaciones	Cantidad de subsidios mejoramiento y ampliación	Total de subsidios	Estados	Mpios.	Localid.	Personas
Vivienda Digna	Enero_junio 2013	216.8	194.68	4298	22.13	1198	5496				
Vivienda rural	Enero_junio 2013	72.64	52.26	1364	20.38	1019	2383				
Vivienda Digna	Enero_junio 2013	111.47	99.55	2481	11.92	596	3077		30	318	12000
Vivienda rural	(Cruzada)										

Datos no especificados

Fuente:Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

En el informe del PDZP existe una mejor desagregación de la información en términos del tipo de apoyo otorgado, además de que se especifica el número de apoyos entregados por estados y municipios. No obstante, estos datos no se desagregan por localidad (ver cuadro 8). Los diferentes apoyos vienen identificados para las comunidades de la Cruzada; aunque al igual que los programas de la SEDATU, esta información solo se presenta de manera agregada. No se hace uso de los términos de carencia de vivienda ni tampoco hay una asociación con los instrumentos de integración de resultados que utiliza la Cruzada.

Cuadro 8. Información reportada por el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias

Programa	Periodo	Monto Total (millones de pesos)	servicios sanitarios	pisos firmes	muros y techos	estufas ecológicas	agua entubada	energía eléctrica	saneamiento	Rehabil. de centros de computo	Reconst. de infraest. de salud	Reconst. de infraest. educativa	Estados	Mpios.	Localid.	Personas
Desarrollo de zonas prioritarias	Enero-junio 2013	2185.6	5351	6577	2923	21766	3983	2017	22	326	2	3	18	22		
	Enero-junio 2013 (Cruzada)		4942	5,410	2923	13887	1717	1791	6	250	2	3	9	24		

Datos no especificados

Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

La información se reporta en los términos de cada programa, no de la contribución a los objetivos de la Cruzada o en lógica integrada de carencias. Es imposible saber el número total de personas que han dejado de tener la carencia gracias a la intervención de los programas que buscan abatirla. Esto ocurre en una carencia en la que el número de programas asociados es poca, donde los apoyos son visibles y medibles y el efecto es prácticamente permanente. Las demás carencias son aún más difíciles de observar.³⁵

La tercera herramienta que supone un registro de las acciones ejecutadas en el marco de la Cruzada es la Certificación de Criterios de Atención en el Marco de la Cruzada contra el Hambre (Certificación), la cual es un proceso de acreditación participativa en donde los propios miembros del Comité Comunitario validan el cumplimiento de las acciones definidas como prioritarias en su diagnóstico. Con la Certificación es posible conocer las comunidades en las que se están implementando acciones para la superación de cierta carencia social. Sin embargo, las certificaciones no corresponden con los indicadores de cada carencia social, de forma que no permiten determinar el avance que se está teniendo en el abatimiento de las carencias en cada comunidad.

³⁵ Un elemento adicional de esta complejidad es que los intervalos de tiempo que utilizan los programas de cada secretaría para reportar sus avances son distintos, lo cual impide que la información sea comparable y pueda ser utilizada para informar la toma de decisiones en los términos de las acciones que dichos programas deben emprender para atender la carencia de calidad y espacios de la vivienda. Los programas de Vivienda Digna y Vivienda Rural presentan reportes en dos periodos (enero a junio de 2013 y septiembre de 2013 a julio de 2014), mientras que el programa PDZP informa sus resultados en tres periodos (enero a junio de 2013, septiembre de 2013 a julio de 2014 y septiembre de 2014 a julio de 2015).

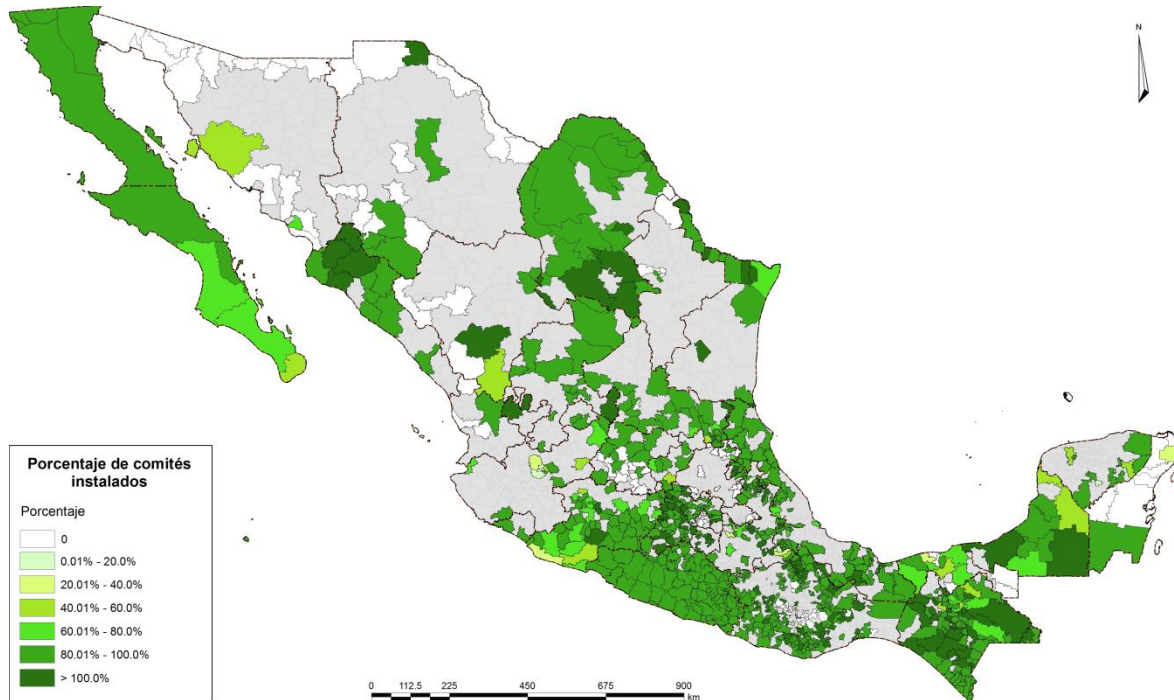
Participación comunitaria

El diseño de la Cruzada prevé la participación comunitaria en todo el proceso de política (planeación, implementación, supervisión, seguimiento y evaluación) pues reconoce que con ésta se genera información valiosa respecto de los problemas que afectan a la comunidad; se promueve la equidad al dar voz a todos los actores involucrados por las decisiones que afectan a la comunidad y, se legitiman las acciones que se emprenden, debido a que éstas son producto de las decisiones de la propia comunidad y, por tanto, sus miembros se hacen corresponsables y vuelven el proceso de participación transparente y sustentable (SEDESOL, 2014b: 86-88).³⁶

Los Comités Comunitarios, aunque se integran por toda la comunidad, tienen un órgano de representación (mesa directiva). La instalación de dicha mesa es la primera acción que debe desarrollar el promotor en la comunidad (ver mapa 2). Después de convocar a una primera asamblea de presentación e información, los promotores fungen como facilitadores para que la comunidad defina quiénes serán los miembros de la mesa directiva.

³⁶ Para valorar la participación comunitaria en la Cruzada se incluyeron estos tres elementos como factores transversales al proceso en el que se prevé la participación de los beneficiarios, específicamente en la labor de los comités comunitarios, pues, como se anotó en el apartado de estructuras y procesos de este reporte, son éstos los órganos previstos por la Cruzada para fomentar la participación social (art. 2, Fracc. IV, Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios; véase Sedesol 2013b).

En los ámbitos federal y estatal, los Consejos (Nacional y Estatales) son espacios que buscan también propiciar la participación social en las decisiones de la Cruzada, pero no en lógica comunitaria. En este apartado se estudia solo la participación comunitaria y, por tanto, la unidad de análisis son los Comités Comunitarios de cada localidad.

Mapa 2. Porcentaje de Comités Comunitarios instalados respecto a los programados (2014)

Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014.

Para fines analíticos, el funcionamiento de la participación comunitaria en los comités se dividió en las siguientes cuatro etapas: organización, planeación, gestión y vigilancia. Como se definió en la estrategia metodológica de esta evaluación, para el estudio de la participación comunitaria se identificaron las etapas que implica este componente dentro de la Cruzada.

Figura 3. Etapas de integración y operación del Comité Comunitario



Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

La metodología para estudiar la participación comunitaria está encaminada a analizar si (1) la forma en la que se organizan los órganos comunitarios favorece el empoderamiento de los miembros de la localidad, (2) los procesos que se desarrollan en dichos órganos son indicativos de que existe una planeación participativa, (3) hay corresponsabilidad de los miembros de la comunidad en la implementación de los programas vinculados a la Cruzada, (4) se realizan actividades de control y evaluación de las acciones llevadas a cabo.

El objetivo de este análisis consiste en determinar si a lo largo de estas cuatro etapas se observan estos tres elementos transversales (información, equidad y legitimidad) (ver cuadro 9). En cada sección se hace una comparación entre el funcionamiento observado y el planeado.

Cuadro 9. Implicaciones observables de la participación comunitaria en el proceso de políticas

		Etapas del ciclo de políticas			
		Conformación	Planeación	Gestión	Evaluación
Propósitos de la participación comunitaria	Información		Identificación de los problemas que afectan a la comunidad	Claridad en el proceso para solicitar e implementar algún apoyo de un programa social	La comunidad genera información que da cuenta de posibles anomalías en la implementación de programas sociales
	Equidad	Miembros de los Comités que son representativos de la población	Todos los miembros del comité participan en la etapa de planeación	Los apoyos que se reciben en la comunidad son asignados equitativamente, tras un proceso de focalización avalado por los propios miembros de la comunidad	Todos los miembros de la comunidad pueden denunciar posibles anomalías en la implementación de programas sociales
	Legitimidad		Las acciones planeadas son consistentes con los problemas detectados por la comunidad		Las denuncias presentadas por la comunidad son atendidas

Fuente:Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

El análisis se basa en entrevistas con funcionarios de once entidades y veintidós municipios, entrevistas a dieciocho promotores comunitarios y en grupos de enfoque con beneficiarios de distintas localidades en dichos municipios. Aunque no pueden generalizarse los hallazgos a todos los comités instalados, permiten comprender el funcionamiento de los comités y los alcances reales de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Localidades de origen de beneficiarios que participaron en grupos de enfoque

Entidad	Municipio	Localidades de origen de los beneficiarios
Puebla	San Andrés Cholula	Santa María Tonanzintla; Emiliano Zapata
Puebla	Acatzingo	San Sebastián Villanueva; Actipan de Morelos; Nicolás Bravo
Edo. Méx.	Temoaya	Magdalena Tenexpan
Edo. Méx.	Tultepec	Santiago Teyahualco
Yucatán	Cantamayec	Cantamayec
Yucatán	Mayapán	Mayapán
Tabasco	Paraíso	Ranchería Fco. I. Madero, 2ª Secc; Barra de Tupilco; La Ceiba; Ejido Guano Solo
Tabasco	Centro	González, 1ª Secc; Anacleto Canabal, 2ª Secc; Gaviotas Norte
BCS	La Paz	El Cardonal
BCS	Comondú	Pioneros
Sonora	Guaymas	Punta Arena; Colonia Centro; Santa Clara; Miguel Hidalgo

Entidad	Municipio	Localidades de origen de los beneficiarios
Sonora	Hermosillo	Solidaridad VI Etapa
DF	Cuajimalpa	San Lorenzo Acopilco
Oaxaca	Villa de Zaachila	Emiliano Zapata
Oaxaca	Magdalena Teitipac	Magdalena Teitipac
SLP	Moctezuma	Labor Vieja; La Loma
SLP	Cerro de San Pedro	Portezuelo; Planta del Carmen; Joyita de la Cruz
Nayarit	Santiago Ixcuintla	Santiago Ixcuintla; La Presa

Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

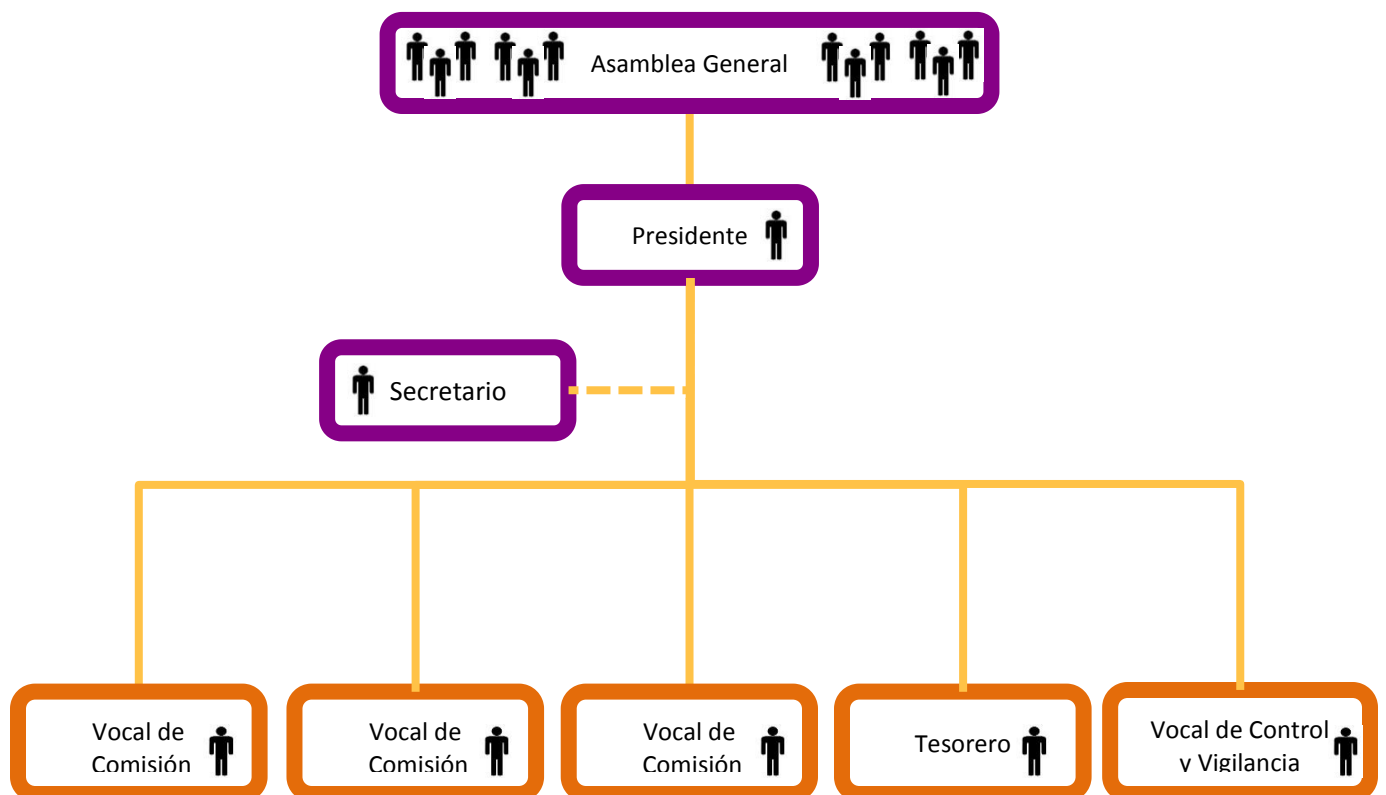
Organización de los comités comunitarios

Para evaluar los procesos de organización en la Cruzada, se analizó si los órganos de participación comunitaria son representativos de la comunidad a fin de garantizar el empoderamiento de todos los miembros. Para ello, en el trabajo de campo se investigó, con funcionarios, promotores y beneficiarios, la forma en que se integraron los comités comunitarios y sus efectos en el empoderamiento de los miembros de la comunidad, pues tal como se menciona en la literatura sobre el tema (Aigner, Raymond y Smidt, 2009; Sanoff, 2000; Sharp, 2001; Wampler y McNulty, s.f), una organización comunitaria inclusiva y diversa genera una amplia conciencia sobre las condiciones de todos sus miembros, facilita el flujo de información y recursos, y legitima la organización misma.

A fin de empoderar a los ciudadanos y lograr órganos de participación más legítimos, es fundamental involucrar a diversos miembros de la comunidad, no solo a los líderes locales y a las élites que tradicionalmente participan. Aspectos tales como el horario y la locación en donde se realizan las reuniones pueden excluir a ciertos miembros de la población de participar (Wampler y McNulty, s.f). También es importante asegurar que los comités reconozcan los liderazgos de las comunidades, pero sin sesgos partidistas que afecten el desempeño imparcial de los comités y de los programas sociales.

La Cruzada busca que los comités cuenten con una mesa directiva que sea representativa de la comunidad. Para ello, los promotores comunitarios tienen como uno de sus objetivos llegar a cada comunidad y, a través de los medios tradicionales de difusión (carteles en las plazas públicas, voceo, etc.), convocar a asamblea para conformar la mesa directiva (SEDESOL, 2014b). La mesa directiva se conforma por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, Vocales de Comisiones de Trabajo y un Vocal de Control y Vigilancia (ver la figura 4). La integración del Comité, y la de su mesa directiva, es la primera labor que realiza el promotor comunitario al entrar en contacto con la localidad.

Figura 4. Estructura de los Comités Comunitarios



Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para CONNEVAL, 2014.

A partir del trabajo de campo realizado para esta evaluación se encontró que, en general, los miembros de las comunidades muestran entusiasmo para participar en

los comités. Esto se debe a que se consideran responsables de ayudar a su comunidad, así como a la necesidad de actuar para mejorar sus condiciones.

Sesgos de género y geográficos

En la mayoría de los casos, existe un sesgo en la conformación de los comités, que consiste en mayor participación de mujeres que de hombres y responde a expectativas relacionadas con roles de género tradicionales. Por ejemplo, los integrantes argumentaron que los hombres casi no participan porque tienen que trabajar (aunque muchas de ellas también trabajan y deben modificar su rutina para asistir a las reuniones), porque se asume que ellas están mejor familiarizadas con las necesidades del ámbito doméstico o porque se considera una actividad propia de las mujeres.

Solo en dos de las localidades visitadas (ambas en Oaxaca), se observó que el comité estaba integrado por un número equivalente de hombres y de mujeres. Esto se podría explicar por la larga tradición de participación que existe en el estado en general, y por la gran dependencia que las comunidades tienen de los apoyos gubernamentales para mejorar sus condiciones de vida.

Adicionalmente, se identificó un sesgo geográfico en las localidades de mayor extensión territorial. En éstas, las personas que viven en las zonas más céntricas de la comunidad son las más propensas a participar en los comités, pues no enfrentan largos tiempos ni costos de traslado. En las localidades más pequeñas, este sesgo no se observa.

Permanencia de los integrantes de los comités

El grado de representatividad logrado en la conformación de cada comité tendría que ser valorado periódicamente, pues en muchos de ellos se identificó una alta rotación. Esto se explica por tres razones. En primer lugar, existe cierto escepticismo de la comunidad sobre los potenciales beneficios de participar, lo cual se alimenta del tiempo que le toma a los programas satisfacer las demandas que plantea la población. Muchos integrantes del comité se involucraron en su

conformación con la expectativa de que los apoyos de los programas de la Cruzada llegarían más rápido y al no ver ningún beneficio en participar, terminan por abandonar su cargo.

En segundo lugar, en la mayoría de los comités visitados, los promotores (que son los encargados de convocarlos a sesión) no habían vuelto a la localidad en más de tres o cuatro meses. Esto se explica en buena medida por lo expuesto en el punto anterior: considerando que la gestión de los apoyos toma meses, no existe ninguna razón para que los promotores convoquen a los comités antes de que los apoyos lleguen.

Finalmente, la rotación de los miembros del comité tiene que ver con la propia rotación de las autoridades locales o federales. En los estados en los que hubo cambio de presidentes municipales o de delegado federal de la SEDESOL, los comités fueron “consolidados”, un eufemismo para decir que los comités anteriores dejaron de funcionar y tuvieron que ser instalados de nuevo. En términos prácticos, esto significó una nueva conformación de comités, afectando con ello el conocimiento sobre el funcionamiento de la Cruzada que ya habían adquirido los otros miembros.

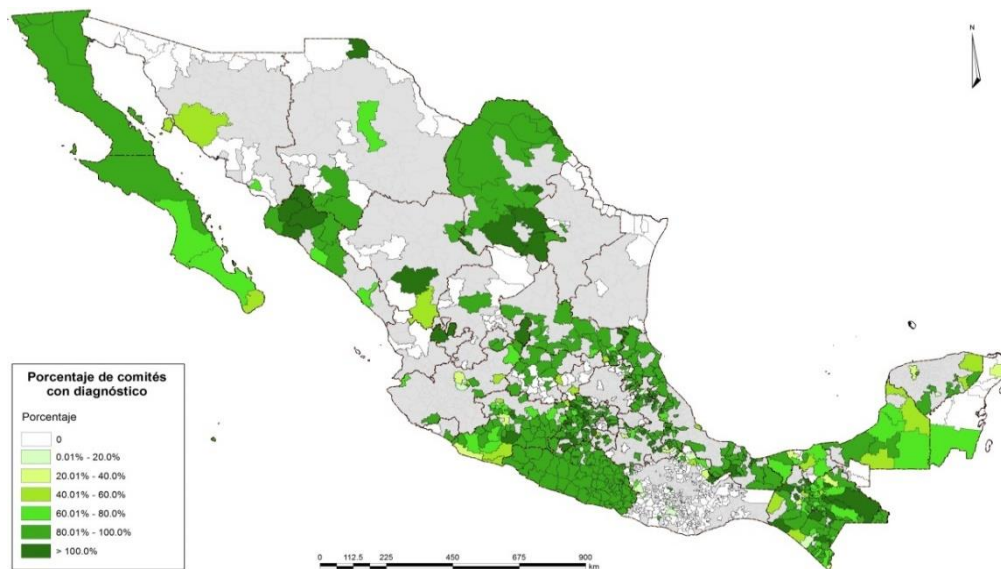
Planeación

La planeación participativa parte de la premisa de que cualquier ejercicio de planeación debe basarse, para ser efectivo, en el conocimiento pleno de la realidad, el cual solo se obtiene al involucrar a la población a la que la intervención está dirigida (Forster y Osterhaus 1995). Eso implica hacer partícipe a la comunidad en el diagnóstico, diseño, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos (Terrones-Cordero y Sánchez 2010). En este sentido, la Cruzada creó los comités comunitarios como órganos participativos “de planeación y diseño que identifican las necesidades y las priorizan en la esfera local” (SEDESOL 2014b: 89). Concretamente se buscaba que los miembros de estos comités detectaran y priorizaran los problemas de la comunidad y, a partir de ello, aprobaran los

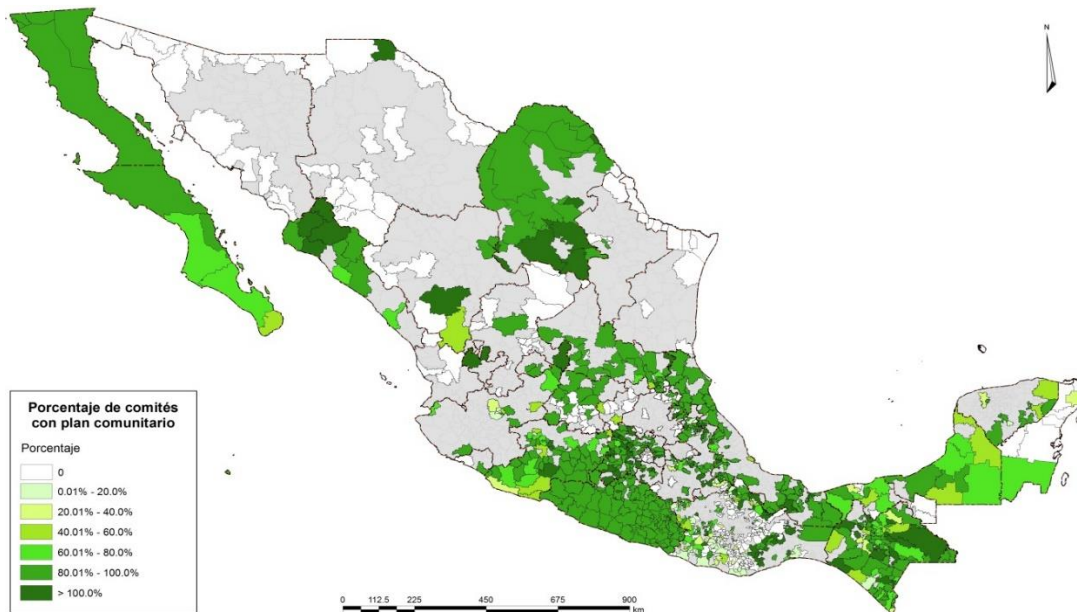
diagnósticos y planes de desarrollo comunitario. El objetivo era que “los propios habitantes [determinen] la demanda social de acciones enmarcadas en los indicadores estratégicos de la Cruzada...” (SEDESOL, 2014b: 89).

Se trata de procesos muy estructurados, por lo que prácticamente ocurren de la misma forma en todas las localidades, con independencia de sus características particulares. Esto se debe a que es un procedimiento claramente normado que constituye parte fundamental del trabajo del promotor comunitario que debe reportar a la Secretaría Técnica de su estado, además del número de comités conformados, está el número de comités que cuentan con diagnósticos y planes comunitarios (71 por ciento tienen plan y 72 por ciento tiene diagnósticos (ver mapa 3 y mapa 4)).

Mapa 3. Porcentaje de Comités Comunitarios instalados que elaboró su diagnóstico



Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para CONEVAL, 2014.

Mapa 4. Porcentaje de Comités Comunitarios instalados que elaboró su Plan de Desarrollo Comunitario

Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para CONEVAL, 2014.

Adicionalmente, el objetivo de la Cruzada es lograr la congruencia entre los programas y acciones que se desarrollan en los tres ámbitos de gobierno y “el esfuerzo que a nivel del territorio realizan los comités comunitarios (...)” (SEDESOL, 2014b: 53). En realidad, en la mayoría de los casos, estos planes eran realizados como un trámite. Los promotores tenían que cumplir con un número específico de comités con diagnósticos y planes y había una metodología más o menos estructurada que debía seguirse para su elaboración.

Como se anotó en otros apartados, no existe evidencia de que estos planes sirvieran para reorientar las acciones que los programas planean anualmente. Este es quizá la principal debilidad del componente de participación comunitaria en la Cruzada: nunca se precisó la forma en que se utilizarían estos 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, la planeación y focalización que cada programa realiza por separado. 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.

Los diagnósticos y planes de los comités tampoco permean en el trabajo de los gobiernos municipales (que en ocasiones no tienen acceso a los planes comunitarios) ni en los estados (que o no tienen acceso, los ignoran o incluso tienen su propia estructura de comités de participación para recoger las demandas de las comunidades). Incluso cuando el estado orienta su política social a atender las carencias sociales, la focalización se decide por mecanismos centralizados.

Gestión

La participación comunitaria en los procesos de gestión de los apoyos que se reciben en la localidad logra que los habitantes sean corresponsables de solucionar los problemas que ellos mismos identificaron (Jennings y Mamdani, 1992). Los comités comunitarios no estaban diseñados solo para identificar necesidades sino para colaborar en su solución, mediante la participación de la comunidad organizada en la gestión de los programas, particularmente con su intervención en la toma de decisiones relativas a la operación de los programas, durante el proceso de implementación. Para este fin, la Cruzada busca, por una parte, que los miembros de los comités se encarguen de ejecutar los acuerdos y propuestas plasmadas en el plan comunitario mediante la gestión de las obras y acciones de los programas sociales. Por otra parte, prevé la participación de la comunidad en la focalización de

los apoyos. El objetivo es que la población ayude a identificar en campo a las personas que presentan mayor necesidad, a fin de disminuir los posibles errores de focalización que pudieran existir por la falta de precisión en los datos estadísticos o padrones. Asimismo, la estrategia busca que los miembros de la comunidad aporten los recursos humanos, económicos y materiales que sean necesarios para la ejecución de las obras o acciones de los Programas Sociales Federales que así lo requieran (SEDESOL 2014b: 89).

Para evaluar la participación de la comunidad en ambas tareas, se realizaron preguntas a los funcionarios, promotores e integrantes de los comités comunitarios para identificar la capacidad y margen de maniobra para realizar gestiones en el marco de la Cruzada y para incidir en la focalización.

En el trabajo de campo se encontró que, más que los comités, son los promotores comunitarios quienes se encargan de gestionar los apoyos necesarios para atender las demandas de la comunidad. Los promotores desempeñan un papel fundamental para dar a conocer los tipos de apoyos disponibles y las gestiones que realizarán para obtenerlos. Además, muchas de las gestiones que hacen los promotores comunitarios no las hacen en los espacios de decisión de la Cruzada, sino en los espacios individuales de cada programa. En este respecto, se encontraron diferencias claras entre los estados: en algunos las gestiones se hacen ante los presidentes municipales, en otras con los promotores de los programas, en unos más con los funcionarios de la SEDESOL en los estados y, finalmente, en otros, los propios promotores no tienen claridad sobre con quién hacer las solicitudes.

Esto es un indicio más de que no se definió claramente quién sería el responsable de utilizar los planes comunitarios, cuáles serían los procedimientos para hacerlo y cómo se verían reflejados en la planeación operativa de los programas asociados a la Cruzada.

Respecto a la participación de la comunidad en los procesos de focalización y ejecución de los programas, solo excepcionalmente se observó que, cuando llegan

los apoyos a la localidad, los miembros del comité acuden junto con los operadores a verificar que la persona beneficiaria realmente lo necesite. En buena medida esto se debe a que los apoyos que han llegado a la comunidad son muy pocos y a veces los miembros de los comités no se enteran que llegaron. Una explicación adicional es que algunos de esos apoyos no requieren de la participación de los ciudadanos para ser focalizados ni implementados, se trata de apoyos que ya vienen etiquetados desde las oficinas centrales, lo cual elimina el espacio de incidencia que pueden tener los miembros de la comunidad en su focalización.

Se identificó también que, cuando los presidentes municipales pueden incidir en el destino final de los apoyos de los programas federales, lo hacen a partir de decisiones de focalización que no recuperan lo ocurrido en los comités comunitarios. Los presidentes municipales, en todos los casos visitados, afirmaron conocer personalmente las necesidades de la población, por lo que consideran que pueden tomar buenas decisiones de focalización sin necesidad de recurrir a los comités o a la información sistematizada sobre beneficiarios. Algunos presidentes afirmaban que las necesidades identificadas en las campañas electorales, en los recorridos por las localidades o mediante las solicitudes directas de la población debían tener más peso en las decisiones de focalización que los “números del CONEVAL” (que consideran desactualizados) o las decisiones tomadas en oficinas centrales. Otros, por el contrario, veían como una buena noticia que los apoyos llegaran ya “etiquetados” desde la Ciudad de México, pues los liberaba de tener que justificar por qué algunos ciudadanos reciben apoyos y otros no, y les evitaba tener que enfrentar la presión política directa.

Cuando los comités se reúnen regularmente y no pierden contacto con el promotor comunitario, pueden fungir como un espacio para socializar información entre los beneficiarios, los derechos sociales y la forma de acceder a los programas, lo cual aporta un beneficio a la población que, de otra forma, no tiene forma de conocer los programas sociales a los que por sus características socioeconómicas puede acceder.

Vigilancia

Para estudiar el involucramiento de la comunidad en los procesos de control y vigilancia de las acciones de la Cruzada, se preguntó sobre la forma en la que los beneficiarios detectan inconsistencias en la implementación de los programas, las denuncian y son tomados en cuenta para su mejora. Ello supone un proceso de rendición de cuentas social, el cual no solo tiene por objeto vigilar y controlar a los gobiernos, sino también fortalecer el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos para mejorar la provisión de los servicios públicos, monitorear el desempeño, exigir transparencia y exhibir posibles actos de corrupción.

Al permitir la participación de los miembros de la comunidad en monitorear y evaluar la implementación de las acciones del gobierno, se empodera a la localidad para controlar y corregir las irregularidades detectadas mediante la exigencia de una rendición de cuentas. La Cruzada busca que los comités fueran un mecanismo de contraloría social y ciudadana, encargado de constatar que las acciones realizadas se apeguen a sus objetivos, de forma transparente (SEDESOL 2014b: 89).

En este sentido, no se observó, en ninguna de las localidades visitadas durante el trabajo de campo, que los miembros de los comités realicen acciones de vigilancia. En muchos casos, los beneficiarios no identifican algún canal para denunciar irregularidades. De hecho, en las ocasiones en las que han acudido al promotor, no ha habido ninguna respuesta. En las localidades visitadas se identificó que los miembros del comité no reconocen en éste un espacio para denunciar las irregularidades en la entrega de los apoyos.

Conclusiones

La Cruzada busca lograr el trabajo coordinado de dependencias y ámbitos de gobierno para atender de manera integral las carencias de las personas en pobreza extrema alimentaria y propiciar la participación comunitaria de los beneficiarios de los programas sociales en las decisiones de política social. La evaluación buscó explicar en qué medida la Cruzada ha logrado ambos objetivos y permitió identificar

cómo funcionan los espacios de coordinación entre sectores y ámbitos de gobierno, cómo ocurren los procesos para articular la operación de los programas, 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. La evaluación se realizó con documentación perteneciente al año 2014 y con trabajo de campo adelantado entre julio y octubre de 2015, a partir de lo cual se presentan las siguientes conclusiones generales:

Lo primero que debe decirse es que la Cruzada responde a un problema real en la política social: la fragmentación de la acción gubernamental. La Cruzada es una intervención deliberada para propiciar la coordinación institucional y la participación comunitaria. En la ausencia de intervenciones de ese tipo (antes de que arrancara la Cruzada, en los municipios que actualmente no son Cruzada o en las entidades donde no funciona adecuadamente), la acción de los tres ámbitos de gobierno en materia de combate a la pobreza extrema suele ser desarticulada e inconexa: hay decenas de programas sociales federales y cientos de programas estatales que no responden a un diseño coherente; la toma de decisiones en cada programa, cada dependencia y cada ámbito de gobierno suele hacerse sin tomar en cuenta las decisiones y acciones con las que podría complementarse; la atención de un problema complejo como la pobreza extrema se hace mediante apoyos fragmentados, que se dirigen a algunos atributos de cada carencia pero que no resuelven el problema de forma integral; los gobiernos compiten por atender a un mismo beneficiario; los recursos no se usan de manera eficiente; los beneficiarios no conocen sus derechos ni la forma de acceder a los programas sociales, y la información no se comparte. Esto no quiere decir que la Cruzada haya solventado a cabalidad este problema, pero sí ha hecho una diferencia importante.

La Cruzada opera en la mayor parte del país y, en algunos casos, ha logrado que la atención a las carencias de las personas en pobreza extrema ocurra de manera más integrada. Ha logrado modificar el funcionamiento de varios de los programas

sociales vinculados, las decisiones en algunas de las secretarías de Estado que participan e incidir en la política social de unos cuantos estados y municipios. En el ámbito federal, se han tomado decisiones estratégicas que han dado más coherencia a algunos programas. En los estados y municipios donde se ha alcanzado mayor coordinación, se ha logrado planear y focalizar mejor para atender las carencias sociales.

Se han creado estructuras para la coordinación que funcionan de forma desigual. La Comisión Intersecretarial sirve como espacio para concretar decisiones que se generan en los grupos de trabajo o detonar procesos de coordinación, toma decisiones estratégicas que facilitan la operación de la Cruzada y cumple además un papel simbólico central sobre la prioridad de la Cruzada en la agenda del gobierno federal. En los grupos de trabajo en el ámbito federal se toman decisiones sobre el diseño y la operación de la Cruzada, pero no todos tienen la misma posibilidad de incidir en los programas.

Los comités intersecretariales 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. El Comité de expertos y los consejos estatales no operan conforme a lo previsto. Son los comités intersecretariales estatales los que tienen más potencial para tomar decisiones de coordinación en el marco de la Cruzada. Los comités municipales tienen un papel centrado en compartir información, más que en tomar decisiones. La comisión intersecretarial en el ámbito federal tiene un papel más estratégico, para activar la adopción de nuevos instrumentos para coordinación, para lanzar iniciativas que complementen a la estrategia y para reforzar el compromiso con la Cruzada.

Los grupos y mesas de trabajo (federal y estatales respectivamente) tienen un desempeño desigual. En lo federal, se debe a que no todos los grupos de trabajo se ocupan de temas sobre los cuales deban tomarse decisiones que incidan en el funcionamiento de la Cruzada o en la implementación de los programas. En lo

estatal, la variación se debe a que cada delegación de la SEDESOL detona una dinámica distinta: en algunos con posibilidad de tomar decisiones sustantivas con los delegados de otras dependencias e incluso con funcionarios de los estados, mientras que, en el otro extremo, las mesas de trabajo no se reúnen.

La información agregada en el análisis cuantitativo mostró que las estructuras operan regularmente. Lo observado en el trabajo de campo evidenció que cada una tiene un desempeño variado, lo que significa que la información sobre el funcionamiento formal (su instalación, sus reuniones y la documentación de sus decisiones) no garantiza que se tomen decisiones sustantivas. La mayor parte de la información que recibe la Secretaría Técnica de los Comités Estatales Intersecretariales se concentra solo en el funcionamiento formal, lo que puede sesgar su percepción acerca de la efectividad de la coordinación.

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. 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. Esto, por cierto, no está determinado solo por la alienación partidista entre el gobierno federal y el de los estados. Se encontró en trabajo de campo gobiernos estatales de tres partidos políticos que han alineado plenamente su política social a la Cruzada, que coinvierten sus recursos para potenciar el efecto de los programas y que han construido sistemas de planeación y focalización para orientar las decisiones de

política social a la lógica de carencias. En contraste, hubo estados, tanto del mismo partido que el gobierno federal como de uno distinto, en los que la Cruzada enfrentó resistencias: las dependencias estatales no alienaban sus programas a la lógica de carencias, se duplicaban apoyos, no se compartía información y se creaban estructuras de participación comunitaria paralelas. La Cruzada es 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) incluso la suma de todos los programas asociados a una carencia es insuficiente para abatirla.

La Cruzada tiene como objetivo que la participación comunitaria incida en las decisiones de los programas. Al respecto, se encontró que los comités comunitarios han sido instalados en la mayor parte de los municipios. Sin embargo, hay expectativas poco claras sobre el objetivo de su funcionamiento. En la mayoría de los comités, se ha elaborado los planes y diagnósticos comunitarios, pero los programas no tienen la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que ahí se 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 no

pueden ser atendidas. Delegados y presidentes municipales han expresado su preocupación por tener que organizar comités que expresan demandas que no están en posibilidad de atender.

En 2013, casi todos los estados contaban con comités que habían cumplido las formalidades de instalación, elaboración de un diagnóstico y un plan comunitario, pero estos no se habían reflejado aún en la programación de las delegaciones. Los promotores que seguían en contacto con los comités se reunían para informarles sobre las gestiones que deberían realizarse, o sobre los avances en ciertos apoyos que en un futuro cercano deberían llegar. Para 2015, en muchos comités el contacto con los promotores se había perdido, los promotores habían dejado de recibir su pago, los integrantes de los comités habían dejado de reunirse y los programas sociales que llegaban a los municipios no eran operados por medio de los comités. Tanto en oficinas centrales de la SEDESOL como en las delegaciones, las áreas vinculadas con participación comunitaria habían perdido importancia. Los gobiernos estatales y municipales no veían en los comités una fuente de información útil para la toma de decisiones.

En síntesis, la Cruzada estableció un componente de participación comunitaria que involucraba organizar comités y que éstos priorizaran sus necesidades, pero no se definieron los responsables, los espacios ni los procedimientos para incorporar esto en la toma de decisiones sobre la operación de los programas. Se generaron expectativas en los integrantes de los comités que no han podido ser satisfechas; se realizó un esfuerzo logístico notable para instalar comités y realizar los ejercicios de planeación y se documentaron todas estas decisiones, pero no se activaron nuevos procesos. 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.

Pese a estos retos, la Cruzada está haciendo una diferencia importante en la forma en la que la política social atiende carencias. Al reunir a responsables de programas se pueden detonar procesos de coordinación operativa y de mejor focalización. Compartir información (como matrices de inversión) entre programas y ámbitos de gobierno facilita evitar duplicidades. El lenguaje de carencias ha permeado incluso en estados y municipios y esto orienta algunas de sus decisiones. Si la Cruzada institucionaliza los procesos de coordinación, ajusta el funcionamiento de las estructuras (incluso elimina algunas) y reduce el número de programas asociados a cada carencia, su desempeño podría ser más ágil y eficaz.

La poco clara distribución de competencias en materia de política social entre ámbitos de gobierno ha provocado que haya programas estatales y municipales que no se complementan con los federales, sino que se empalman y realizan las mismas acciones para la misma población objetivo con los mismos propósitos. La búsqueda continua de la coordinación interinstitucional es costosa, pues implica el esfuerzo deliberado de distintos actores por lograrla y la inversión de tiempo de los funcionarios y de recursos administrativos de los gobiernos. Más importante aún, la coordinación, por definición, es una actividad vulnerable a la voluntad y capacidades de los actores encargados de fomentarla.

En ocasiones, para otorgar apenas unos cuantos apoyos, se requiere sincronizar tiempos de programas, propiciar coinversiones de dos (o tres) ámbitos de gobierno y coordinar las acciones de funcionarios de diversas dependencias (ver, como ejemplo, el Cuadro 11). 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.

Cuadro 11. La coordinación necesaria para abatir la carencia de Calidad y Espacios de la Vivienda

Considérese un beneficiario con carencia en Calidad y Espacios de la Vivienda. En el estado de Puebla, el costo de abatir dicha carencia es de \$85,000.00 si se construye una unidad de cada apoyo (un cuarto adicional cuesta \$35,000.00; un piso firme, \$10,000.00; un muro firme, \$22,000.00, y un techo firme, \$18,000.00), o de \$130,000.00 si se construye una vivienda completa.

Si el beneficiario contara con piso firme y requiriera solo de cuatro muros, un techo y un cuarto adicional, múltiples escenarios podrían conseguir que superara la carencia. Los siguientes tres son ilustrativos.

1. *Que no haya coinversión y exista un solo ejecutor.* En este caso, el abatimiento de la carencia se basa únicamente en las decisiones de un solo actor. Si el representante de alguno de los programas federales asociados con esta carencia (e. g. Vivienda Digna) no coinvirtiera con el estado ni con el presidente del municipio de residencia del beneficiario, solo se requeriría que—tras observar que el beneficiario hipotético requiere de un muro, un techo y un cuarto adicional—el titular del programa destinara parte de sus recursos al financiamiento de dichos apoyos. Si financiara los tres al mismo tiempo, el beneficiario superaría la carencia.
2. *Que haya coinversión de los tres ámbitos de gobierno y exista un solo ejecutor.* En este caso, los tres órdenes de gobierno deberían coordinarse para acordar en qué zona concentrarán su atención, a qué beneficiario específico atenderán y qué nivel de contribuciones aportará cada uno a un solo programa concreto. La Secretaría de Desarrollo Social y el Gobierno del Estado deberían firmar un Acuerdo Integral para el Desarrollo Incluyente que establezca los montos de coinversión en relación con cada programa federal, incluyendo los de vivienda. El representante del programa ejecutor (e. g. PDZP, Vivienda Digna) y el Secretario de Desarrollo Social del Estado tendrían que poder acordar, a su vez, en qué zonas utilizar dichos recursos y para qué beneficiarios. Al mismo tiempo, el presidente del municipio debería hacer uso de su facultad para utilizar recursos del FAIS en la ejecución del programa en cuestión. Por ende, se requeriría de la participación deliberada de los tres niveles de gobierno (y al menos cinco funcionarios) para que, vía un solo programa, el beneficiario reciba los tres apoyos que requiere y supere la carencia.
3. *Que haya coinversión de los tres ámbitos de gobierno y existan varios ejecutores.* En este caso, la Secretaría de Desarrollo Social y el Gobierno del Estado también deberían firmar un Acuerdo Integral para el Desarrollo Incluyente. Sin embargo, el Secretario de Desarrollo Estatal y el Presidente Municipal no tendrían solo que coordinarse con el representante de un programa, sino con los de varios más. Podría suceder que, mientras Vivienda Digna contribuye con el cuarto adicional, PDZP otorga el muro firme y Vivienda Rural el techo. La erogación de los recursos requeriría, por parte del municipio, del uso de recursos del FAIS en el combate a esta carencia. Cada programa tendría que conocer lo que hacen los demás en cada localidad para darse cuenta de que todos tienen el potencial de asistir al beneficiario hipotético. Los representantes de cada programa deberían, además, poder ponerse de acuerdo en no dar el mismo tipo de apoyo, sino más bien complementarse: si Vivienda Rural otorga el techo, pero Vivienda Digna y PDZP prevén la construcción del mismo muro, habrá duplicidad y la carencia no estará resuelta (puesto que faltaría la recámara adicional). Los programas también deberían acordar atender al beneficiario al mismo tiempo: si Vivienda Digna construye una recámara y Vivienda Rural financia un techo pero PDZP no contribuye el mismo año con el muro, la persona seguirá mostrando la carencia.

Fuente: Elaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014.

Así, la institucionalización de la Cruzada significaría que algunas de las decisiones sobre coherencia entre programas se incorporaran a su diseño (por ejemplo, cambiando reglas de operación para eliminar duplicidades o consolidando

programas para facilitar su operación y orientarlos a abatir de manera más eficaz las carencias). Significaría también que los acuerdos informales de coordinación entre funcionarios responsables de distintos programas o dependencias o de diferentes ámbitos de gobierno se mantienen pese al cambio de responsables, ya sea porque las decisiones se vuelven parte de la operación cotidiana de los programas, o porque los acuerdos se formalizan. Y, sobre todo, la institucionalización significaría que el conjunto de la política social del Estado mexicano está orientado efectivamente a abatir de manera articulada las carencias y que esta orientación se vuelve el criterio que guía las decisiones de diseño y operación de los programas.

El Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo de Oaxaca (SISPLADE) es ejemplo de un instrumento que ha servido para institucionalizar la coordinación interinstitucional en el estado de Oaxaca. El SISPLADE es un sistema que muestra, para cada municipio, las principales carencias sociales, las obras priorizadas por cada comunidad, los fondos y recursos con los que dispone el municipio para disminuir las carencias sociales. El objetivo del sistema es que los presidentes municipales formulen su Plan de Desarrollo Municipal a partir de esta información. Para asegurarse de ello, la Subsecretaría de Planeación del estado se encarga de validar que dicho plan sea consistente con la información disponible en el sistema. Las características del SISPLADE propician que las acciones de los presidentes municipales del Estado estén orientadas a la atención de las carencias sociales, sin necesidad de que exista un esfuerzo de coordinación deliberado entre actores de distintos ámbitos de gobierno.

El FAIS es un ejemplo adicional de un instrumento que ha permitido institucionalizar la coordinación, este fondo ha logrado que los gobiernos estatales y municipales orienten esos recursos al abatimiento de las carencias, sin que para ello deba existir una estrategia de coordinación (los delegados ya no deben convencer a cada presidente municipal de ejercer el FAIS en acciones que incidan en la pobreza extrema).

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. Para ello, la decisión de orientar la política social a abatir las carencias tendría que preservarse y fortalecerse, sobre todo en las dependencias en las que la apropiación de esta lógica es menos evidente y en los estados donde no ha permeado la lógica de carencias asociadas a la medición multidimensional de la pobreza. Pero esta lógica, que permite dar integralidad a la planeación y operación de los programas, debería permear en la focalización (fortaleciendo el SIFODE y asegurándose que está actualizado y es utilizado por programas y ámbitos de gobierno), en la presupuestación (pues el financiamiento de los programas tendría que corresponder con el avance en abatir algunos rezagos y carencias), y en la forma en que se genera información sobre el desempeño de la Cruzada (para que sea posible conocer los resultados, por carencia, de los programas y de la inversión de cada ámbito de gobierno) y, con base en ello, poder tomar nuevas decisiones sobre planeación. Cada decisión que se tome en esta dirección facilitará que la política social del Estado mexicano incida de manera integral en combatir la pobreza extrema de alimentación al orientar las decisiones estratégicas y operativas de los funcionarios encargados de los programas a abatir las carencias.

Recomendaciones

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 carencias sociales. Ha creado espacios para la participación comunitaria, aunque no ha logrado incorporarla a la toma de decisiones de los programas.

Sin embargo, el efecto es desigual entre dependencias, entre estados y entre los componentes de la Cruzada. Si bien ha creado una plataforma de coordinación que puede ser utilizada de muchas formas (para focalizar, para decidir, para compartir información), no siempre sirve para esos propósitos. Las dependencias, estados y municipios que han decidido aprovecharla han podido alinear sus programas y decisiones y han podido atender—dentro de sus restricciones normativas y presupuestales—de manera más integral las carencias. Pero el mismo diseño de la Cruzada permite que un estado no participe, que una dependencia se conforme con llenar la matriz de inversión, que un programa envíe a un grupo de trabajo a un funcionario solo a tomar notas, y que un comité exista solo en papel, sin reunirse ni tomar decisiones. Para potenciar el efecto positivo de la Cruzada y corregir áreas de oportunidad, con base en los hallazgos de esta evaluación, se hacen cinco grupos de recomendaciones:

1. Simplificar el funcionamiento de la Cruzada. El proceso de coordinación requiere invertir recursos humanos y tiempo. Hay costos de transacción administrativos que podrían reducirse si se toman algunas decisiones que, sin afectar los procesos sustantivos de la Cruzada, facilitan su operación.

- a. *Eliminar algunas estructuras de coordinación* que no se necesitan para que la Cruzada funcione correctamente: el Comité de Expertos, los Consejos Estatales y algunos grupos de trabajo que tienen solo propósitos simbólicos. La colaboración con expertos, con organizaciones sociales en los estados y el impulso de agendas

temáticas transversales (género, jóvenes) puede ocurrir sin los formalismos de una reunión de comité. De esta forma no se generan expectativas incumplibles de incidencia ni se usan los recursos administrativos para las múltiples reuniones.

- b. *Reducir el número de programas* asociados a la Cruzada. La evaluación de la coherencia de los programas asociados a cada carencia hizo evidente que hay muchos programas que no tienen una contribución directa ni significativa al abatimiento de las carencias. El exceso de programas genera una carga administrativa innecesaria y diluye la responsabilidad de los programas que inciden efectivamente en las carencias.

2. Identificar y fortalecer los instrumentos de una política social integral. Para tomar decisiones integrales sobre política social, no basta con información sobre montos de inversión, sobre número de beneficiarios o sobre el total de acciones realizadas. Es fundamental conocer la contribución específica real que cada intervención tiene en las carencias. Hay tres espacios donde podría generarse información útil para la toma de decisiones integral (para asignar presupuestos, para crear, modificar, consolidar o desaparecer programas, para priorizar acciones, para identificar responsabilidades):

- a. *Determinar la efectividad de programas que ofrecen apoyos similares y la intensidad de su presencia en campo.* No es suficiente saber que los programas son coherentes: si su implementación no llega efectivamente a toda la población objetivo o a todos los municipios Cruzada, la estrategia de coordinación estará incompleta.
- b. *Definir los programas sociales de los gobiernos estatales prioritarios para coordinación.* Hay un conjunto de programas sociales que podrían hacer una contribución efectiva al abatimiento de las carencias y con los que sería deseable que las delegaciones en los estados

intentaran mejorar la coherencia en el diseño y la coordinación en operación.

- c. *Definir prioridades de inversión diferenciadas para el FAIS.* Si bien las reglas para la ejecución del FAIS han servido para orientar la inversión municipal a programas que inciden en carencias sociales, los municipios enfrentan al día de hoy propuestas de coinversión de muchos programas, y las decisiones tienen que ver menos con la intensidad de las carencias que con la habilidad de persuasión de los funcionarios federales o estatales o las preferencias del presidente municipal. Cada estado (y cada municipio) podría tomar mejores decisiones de inversión si se cuenta con información sobre qué carencias deberían priorizarse año con año, en lugar de fragmentar el FAIS en muchos programas, con los costos de coordinación asociados.

3. Promover que los programas operen en lógica de carencias. Aunque la Cruzada ha impulsado el lenguaje de carencias y los programas conocen a qué indicadores están dirigidos, las decisiones estratégicas y operativas siguen tomándose de forma fragmentada (pensando en los planes, los indicadores y los objetivos de cada programa). Son pocas las secretarías (además de la SEDESOL) que toman decisiones en función de las carencias sobre las cuales pueden incidir.

Actualmente no hay información sobre cómo se ha incidido en cada rezago y cada carencia, sino solo información agregada sobre a) montos invertidos, b) número de acciones desarrolladas, y c) número de beneficiarios de cada programa. Los programas deberían *generar información sobre el efecto que tienen en las carencias*. Eso permitiría hacer responsables a las secretarías y a los programas de su contribución específica al abatimiento de las carencias. Esa información también serviría para tomar decisiones estratégicas a nivel sectorial (rediseño de programas, reasignaciones presupuestales entre programas, etc.).

4. Acotar el papel de los comités comunitarios. En un inicio, la Cruzada preveía que los comités serían espacios para identificar necesidades, establecer prioridades, apoyar la focalización y vigilar el funcionamiento de los programas.

Dado el diseño actual de la Cruzada, los comités tienen un papel importante en la identificación de beneficiarios. También 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. Este es un papel reducido, pero importante, de los comités, que contribuye al propósito de la Cruzada. Sería deseable *redefinir el papel de los comités comunitarios* en estos términos, para que los beneficiarios, los promotores y las autoridades de los tres ámbitos de gobierno tengan certeza sobre para qué sirven y qué se requiere de ellos.

5. Institucionalizar la Cruzada. La Cruzada ha sido flexible para ajustar su diseño, para responder a las características diferenciadas de los estados y para incorporar nuevos instrumentos para su mejor funcionamiento (como el SIFODE). Al mismo tiempo, es una estrategia poco institucionalizada que depende mucho de las relaciones personales entre funcionarios, de acuerdos informales e incluso de funcionarios clave. Ante cambios de personal en los tres ámbitos de gobierno, los avances que se han tenido son vulnerables. Esto explica que en algunos estados la Cruzada haya servido para potenciar el efecto de los programas y en otros haya sido fácil simular la coordinación.

Hacia delante, es fundamental propiciar la institucionalización en tres vías:

- a. *Modificar reglas de operación para incorporar decisiones de grupos de trabajo*, para que en años subsecuentes la atención integral de las carencias no dependa de acuerdos, sino que se hayan convertido en reglas del funcionamiento de los programas.
- b. *Definir los procesos de coordinación* para que los integrantes de los grupos de trabajo y los delegados federales conozcan cuándo,

cómo y por qué vía pueden incidir en el diseño de los programas, la presupuestación, la planeación operativa y la focalización. Esto simplificaría el funcionamiento de las estructuras y aclararía las expectativas de los funcionarios.

- c. *Fortalecer a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial.* Como responsable de la coordinación, esta instancia es fundamental para fijar expectativas, para que funcionen los flujos de información, para ejercer presión política y para resolver problemas emergentes. Es el nodo central de muchas redes, concentra mucha información y tiene amplias facultades (aunque sean informales) para decidir sobre la Cruzada. Esto no es un problema ahora, pero es fundamental que se garantice la continuidad de la Cruzada incluso si llega a haber un nuevo titular de la secretaria técnica.

Referencias bibliográficas

Aigner, Stephen, Victor Raymond y Lois Smidt (2002). "Whole Community Organizing for the 21st Century". *Journal of the Community Development Society* 33(1): 86-106.

Auditoría Superior de la Federación [ASF] (2013). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013. Grupo Funcional Desarrollo Social. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Auditorias/2013_0261_a.pdf Documentos/

Cejudo, Guillermo y Roberto Zedillo (2015). "Accountability, electoral competition, and discretionary policy-making: Social policy in the Mexican states". Presentado en el *XXXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, San Juan, Puerto Rico.

Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel (2016). "Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo". *Gestión y política pública* XXV (1): 3-31.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL] (2011). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. México, D.F: CONEVAL. Recuperado el 18 de marzo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITICA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf

_____ (2013a). *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. México. Recuperado el 18 de marzo de 2016, en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%200F.pdf

- _____ (2013b). *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México. Recuperado el 18 de marzo de 2016 de: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISE%3%91O_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf
- _____ (2014a). *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, 2013-2019*. México. Recuperado el 18 de marzo de 2016 de: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2014.pdf
- _____ (2014b). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. 2ª Ed. México D.F., CONEVAL. Recuperado el 18 de marzo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf
- _____ (2015a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México. Recuperado el 18 de marzo de 2016 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 18 de marzo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf
- _____ (2016). *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Recuperado el 18 de marzo de 2016 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). 22 de enero de 2013. “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”.

Diario Oficial de la Federación (DOF). 30 de abril de 2014. “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018”.

Estrategia para la evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre (2014).

Forster, Reiner y Juliane Osterhaus (1995). Marco orientativo para la ejecución de proyectos, Cooperación Técnica Alemana, México.

Jennings, Nick y E. H. Mamdani (1999). “Using Joint Responsibility to Coordinate Collaborative Problem Solving in Dynamic Environments”. En Baskin, Arthur, George Kovács y Gianni Jacucci, *Cooperative Knowledge Processing for Engineering Design*, Volumen 5. Nueva York: Springer, pp. 325-339.

Matriz de Inversión del Estado de Chiapas (2014).

May, P., Joshua Sapotichne y Samuel Workman (2006). “Policy Coherence and Policy Domains”. *The Policy Studies Journal* 34(3), 381-403.

Sanoff, Henry (2000). *Community Participation Methods in Design and Planning*. Estados Unidos: John Wiley and Sons.

Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] (2013a). “Plan de Trabajo de la Comisión Intersecretarial”. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/ComisionIntersecretarialCNCH/PLAN_DE_TRAB_AJO_CICNCH_2013.pdf

_____ (2013b). Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada Contra el Hambre y los Programas Sociales Federales. Recuperado el 5 de febrero de 2016 de

[http://www.sedesol.gob.mx/work/
models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos_COMPLETOS.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos_COMPLETOS.pdf)

_____ (2014a). “Definición del Hambre en la CNCH”. *Secretaría de Desarrollo Social*. Recuperado el 6 de noviembre de 2015 de http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH

_____ (2014b). “Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del programa nacional México Sin Hambre, Julio 2014”. Recuperado el 5 de febrero de 2016 de [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/
Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf)

_____ (2015). “Programas Federales en los que el Municipio puede ser Ejecutor”. Recuperado el 5 de febrero de 2016 de [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgap/
fais/PFCFAIS/P-ejecutados.municipio.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgap/fais/PFCFAIS/P-ejecutados.municipio.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] (2015). Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016.

Secretaría Técnica de la Cruzada (s.f). “Estrategia de Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre.” Documento interno.

Sharp, Jeff (2001). “Locating the Community Field: A Study of Interorganizational Network Structure and Capacity for Community Action”. *Rural Sociology* 66(3): 403-424.

Terrones-Cordero, Aníbal y Yolanda Sánchez Torres (2010). Planeación participativa: Teoría y práctica. Plaza y Valdés-UAEH, México.

Wampler, Brian y Stephanie McNulty (s.f). "Does Participatory Governance Matter? Exploring the Nature and Impact of Participatory Reforms". Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado el 5 de febrero de 2016 de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/CUSP_110108_Participatory%20Gov.pdf

Anexo 1. Programas asociados a la Cruzada

Programas asociados a la Cruzada Nacional contra el Hambre		
Programa	Dependencia	¿Cuenta con ROP?
Servicios Básicos de la Vivienda		
Programa de Infraestructura Indígena (PROII)	CDI	Sí
Vivienda Digna	FONHAPO SEDATU	Sí
Vivienda Rural	FONHAPO SEDATU	Sí
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	Semarnat CNA	Sí
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)	Semarnat CNA	Sí
Programa de Coinversión Social	INDESOL	Sí
Electrificación de Viviendas	SENER – CFE	No
Calidad y Espacios de la Vivienda		
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	Sedesol	Sí
Vivienda Digna	FONHAPO SEDATU	Sí
Vivienda Rural	FONHAPO SEDATU	Sí
Rezago Educativo		
Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia	Sedesol	Sí
Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	SEP – CONAFE	Sí
Programa de Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	SEP	Sí
Atención a la Demanda de Educación para Adultos	SEP – INEA	Sí
Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI)	CDI	Sí
Acceso a Servicios de Salud		
Seguro Popular (Afilación)	SSA	Sí
Programa Caravanas de la Salud	SSA	Sí
Salud PROSPERA: Medición de peso y talla a niños y niñas beneficiarios de PROSPERA	SSA	Sí
Programa de Apoyo para Fortalecer la Calidad en los Servicios de Salud	SSA	No
Seguridad Social		
Programa de Atención a Adultos Mayores: 65 y Más	Sedesol	Sí
Programa de Estancias Infantiles	Sedesol	Sí
Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia	Sedesol	Sí
Acceso a la Alimentación		
Programa de Inclusión Social PROSPERA	Prospera	Sí
Programa de Apoyo Alimentario	Prospera	Sí
Esquema: Tarjeta SIN HAMBRE (esquemas monetario y fronterizo)	Prospera	Sí
Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad Diferente; Subprograma de Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios (SIREEA)	DIF	Sí
Programa de Abasto Rural (PAR)	Diconsa	Sí
Programa de Abasto Social de Leche (ASL)	Liconsa	Sí
Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)	Sagarpa	Sí
Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio	Sagarpa	Sí
Programa de Escuelas de Tiempo Completo con Apoyo Alimenticio	Sagarpa	Sí
Programa de Coinversión Social	INDESOL	Sí

Programas asociados a la Cruzada Nacional contra el Hambre

Programa	Dependencia	¿Cuenta con ROP?
Salud PROSPERA: Entrega de Suplementos Alimenticios a la Población Beneficiaria	SSA	Sí
Centro de Atención a Derechohabientes del esquema Sin Hambre	Diconsa	No
Programa de Compra de Leche Nacional	Liconsa	No
Apoyo a los Bancos de Alimentos	Sedesol	No
Apoyo a la recuperación de toneladas de alimentos	Sedesol	No
Ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo		
Programa de Inclusión Social PROSPERA	Prospera	Sí
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Prospera	Sí
PAL: Esquema Tarjeta SIN HAMBRE (esquemas monetario y fronterizo)	Prospera	Sí
Programa Empleo Temporal	SCT - Sedesol	Sí
Programa de Opciones Productivas	Sedesol	Sí
Programa Integral de Desarrollo Rural: Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)	Sagarpa	Sí
Programa Integral de Desarrollo Rural: Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio	Sagarpa	Sí
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	SE - PRONAFIM	Sí
Programa de Fomento a la Economía Social	SE - INAES	Sí
Fonart (Vertiente de Apoyos a la Producción y Vertiente de Apoyos a la Comercialización)	FONART - SEDESOL	Sí
Fondo Nacional del Emprendedor	SE - INADEM	Sí
Fideicomiso Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM)	SE - PRONAFIN	Sí
Programa de Apoyo al Empleo: Subprograma Capacitación para el Empleo Bécate	STPS	Sí
Programa de Apoyo al Empleo: Subprograma Fomento al Autoempleo (PFA)	STPS	Sí
Programa de Atención de Contingencia Laboral	STPS	No
Programa de Apoyo al Empleo: Subprograma Movilidad Laboral	STPS	Sí
Programa de Coinversión Social (PCS)	INDESOL	Sí
Programa de Fomento a la Agricultura: Agroincentivos	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Agricultura: Agroproducción Integral	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Agricultura: Desarrollo de Cluster Agroalimentario (Agrocluster)	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Agricultura: PROAGRO Productivo	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Agricultura: PROCAFE e Impulso Productivo de Café	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Agricultura: Producción Intensiva y Cubiertas Agrícolas (PROCURA)	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Agricultura: Tecnificación de Riego	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Agricultura: Reconversión y Productividad	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Agricultura: Bioenergía y Sustentabilidad	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Agricultura: Incentivos para Productores de Maíz y Frijol	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento Ganadero: Programa Porcino (PROPOR)	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento Ganadero: PROGAN Productivo	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento Ganadero: Infraestructura y Equipo de Repoblamiento	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento Ganadero: Repoblamiento y Recría Pecuaria	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola: Impulso a la Capitalización Pesquera y Acuícola	Sagarpa	Sí
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola: Desarrollo Estratégico de Acuicultura	Sagarpa	Sí
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria: Desarrollo Productivo Sur Sureste	Sagarpa	Sí
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria: Productividad Agroalimentaria	Sagarpa	Sí

Programas asociados a la Cruzada Nacional contra el Hambre

Programa	Dependencia	¿Cuenta con ROP?
Programa Integral de Desarrollo Rural: Proyecto Estratégico Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA)	Sagarpa	Sí
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	Sagarpa	Sí
Programa Integral de Desarrollo Rural: Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero	Sagarpa	Sí
Programa Integral de Desarrollo Rural: Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	Sagarpa	Sí
Programa Integral de Desarrollo Rural: Extensión e Innovación Productiva (CEIP)	Sagarpa	Sí
Programa Integral de Desarrollo Rural: Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua COUSSA	Sagarpa	Sí
Programa Integral de Desarrollo Rural: Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil	Sagarpa	Sí
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Sagarpa	Sí
Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)	Sagarpa	Sí
Programa Nacional Forestal (PRONAFOR)	Semarnat	Sí
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	Semarnat	Sí
Programa de Vigilancia Comunitaria (PROVICOM)	Semarnat	Sí
Fomento para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (UMA)	Semarnat	Sí
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena (PROIN)	CDI	Sí
Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable	SECTUR	Sí