

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

Resumen Ejecutivo



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

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

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

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

Consultores externos

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED)

Equipo técnico

Iliana Yaschine Arroyo (coordinadora general), Sara Ochoa León y Citlalli
Hernández Juárez

Coordinadora del estudio

Sara Ochoa León

Investigadores

Fernando Cortez Vázquez, Laura Dávila Lárraga, Adriana de Jesús Gutiérrez
Hernández, Susana Ramírez Hernández y Alonso Santibáñez Cobos

Asistentes de investigación

Andrea Díaz Herrera Moro y Marisol Ruíz Guzmán

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
1. Actualización del diagnóstico de la Cruzada Nacional contra el Hambre.....	5
2. Análisis sobre la implementación de la estrategia de cobertura municipal ...	17
2.1 Primera etapa de implementación.....	17
2.2 Segunda etapa de implementación.....	18
3. Entrevistas a actores clave de la Cruzada Nacional contra el Hambre	21
Planeación y diagnóstico	22
Población objetivo y población potencial	22
Focalización geográfica y estrategia de cobertura.....	23
Selección de programas y acciones para participar en la Cruzada	23
Modelo de intervención rural y urbano	23
Coordinación interinstitucional.....	24
Coordinación intergubernamental	24
Participación social.....	25
Participación comunitaria	25
Contexto y resultados generales de la Cruzada.....	26
4. Análisis de los avances en la implementación y los resultados intermedios obtenidos. Análisis documental	26
CONCLUSIONES	42
Referencias Bibliográficas	46
Anexo 1. Programas participantes en la Cruzada 2013-2014	49

En 2014 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó el documento *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*¹ (Estructura y alcance) con la finalidad de informar a la ciudadanía y a los principales actores sobre los estudios y mediciones que el Consejo realizaría para evaluar la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada).

Uno de los estudios señalados en dicho documento es el Análisis de los avances de la Cruzada en materia de planeación, cobertura, operación y resultados, cuyo objetivo era contar con información documental sobre las modificaciones a los documentos de la Cruzada así como la generación de nuevos documentos.

Tal como se establece en el documento de Estructura y alcance, este documento se divide en cuatro apartados principales, el primero presenta una actualización del diagnóstico de la Cruzada que el CONEVAL publicó en 2013; en el segundo apartado se realiza un análisis sobre la implementación de la estrategia de cobertura municipal; el tercero integra los principales resultados provenientes de las entrevistas a actores clave de la Cruzada y el cuarto el análisis de los avances en la implementación y los resultados intermedios obtenidos. Finalmente, se integran las conclusiones generales derivadas del documento.

1. Actualización del diagnóstico de la Cruzada Nacional contra el Hambre

Los instrumentos de evaluación que se detallaron en el documento de Estructura y alcance buscaban medir tanto los procesos intermedios de la Cruzada (capacidad de coordinación y de promover la participación social, desempeño de los programas que integran la estrategia, acciones para incrementar la productividad de los pequeños productores) como los resultados finales de esta estrategia gubernamental.

¹ El documento puede consultarse en la siguiente página electrónica:
http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/estructura_alcance_instrumentos_CNCH.aspx

En octubre de 2013, el CONEVAL publicó el *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre* (en adelante, *Diagnóstico del Diseño*) (CONEVAL, 2013b). En este informe se recogieron los principales hallazgos de dos estudios: uno de gabinete, en el cual se analizaron los documentos públicos, así como información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) sobre el diseño de la Cruzada; y otro de campo, a través del cual se realizaron recorridos de observación y se sostuvieron entrevistas con actores clave para conocer la forma en la que se implementaban los procesos operativos y de coordinación en los Municipios de Mártir de Cuilapan y Acapulco, en el estado de Guerrero, así como en el Municipio de Zinacantán, Chiapas (CONEVAL, 2013b: 66-67).

A partir de estos estudios, se incluyó una sección final de conclusiones en la cual se recogieron los avances y retos identificados por el CONEVAL en el diseño de la estrategia.

Derivado de lo anterior, en la primera parte de este documento se da seguimiento a los retos identificados por el CONEVAL en el *Diagnóstico del Diseño* y a los compromisos asumidos por la SEDESOL. Su principal objetivo es valorar en qué medida las áreas de oportunidad detectadas han dado lugar a modificaciones conceptuales, normativas u operativas orientadas a elevar la consistencia de la estrategia y, por consiguiente, a lograr sus objetivos. Enseguida se presenta un análisis sobre la implementación de la estrategia de cobertura municipal y en el tercer apartado, los principales resultados provenientes de entrevistas con actores clave de la Cruzada.

El análisis de estos avances inició con la revisión del *Diagnóstico del Diseño*, a fin de reconocer las recomendaciones emitidas para mejorar el diseño de la estrategia. En dicho reporte, los 28 “Retos identificados por CONEVAL” fueron agrupados en trece temas:

1. Marco conceptual
2. Claridad de los resultados a obtener

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

Posteriormente, y con objeto de valorar en qué medida se habían retomado las áreas de oportunidad detectadas para consolidar el diseño de la estrategia, se examinó el *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018* (PNMSH, 2014) ya que, de acuerdo con las respuestas emitidas por la SEDESOL en el Diagnóstico del Diseño (CONEVAL, 2013b: 84, 86 y 89), éste sería el documento rector de la Cruzada en términos normativos, conceptuales y metodológicos y, consecuentemente, en su contenido se atenderían las recomendaciones señaladas por el CONEVAL. De igual forma, se revisó el anexo del decreto referido, *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre* (en adelante, Elementos técnicos) (SEDESOL, 2014a) y la Fe de erratas del PNMSH.

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

Cuadro 1. Niveles de atención a las recomendaciones del Diagnóstico del Diseño del CONEVAL 2013

Nivel	Clasificación en el contexto de este informe	Rango de avance
3	Avance adecuado	61% y hasta 100%
2	Avance moderado	41% y hasta 60%
1	Avance con oportunidad de mejora	1% y hasta 40%
0	No se identificó evidencia de avance	0%

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

A continuación se presentan los principales hallazgos. Se señalan los principales temas abordados en cada uno de los retos identificados por el CONEVAL, se sintetizan los avances identificados para superar tales retos a partir de la revisión de las unidades documentales provistas por la SEDESOL para el desarrollo de este trabajo, y se listan las principales áreas de oportunidad identificadas, así como la valoración del nivel de avance registrado.

Cuadro 2. Retos identificados y nivel de atención alcanzado

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el Reto	Principales avances documentados	Áreas de Oportunidad	Nivel de avance
TEMA 1. Marco conceptual				
1	<ul style="list-style-type: none"> Definición del problema que se busca resolver. Utilización de la misma definición y conceptos en la enunciación del problema en los diversos documentos. Profesionalización de manera sistemática de los funcionarios de los tres órdenes de gobierno que participan en la Cruzada para homogeneizar referentes conceptuales. 	<ul style="list-style-type: none"> Existe una definición del problema. El problema y los conceptos difundidos en el sitio web de la SEDESOL están alineados con el PNMSH y su anexo. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar una estrategia o plan general de formación o capacitación. 	3
2	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de un documento conceptual final y homogeneidad de la información que se presenta en los diversos documentos. 	<ul style="list-style-type: none"> El PNMSH define el problema a revertir, diferencia los conceptos utilizados en la Cruzada, enuncia seis objetivos y establece las estrategias y 	<ul style="list-style-type: none"> Exponer las evidencias empíricas o teóricas que dan sustento al establecimiento de las relaciones causales del problema. 	3

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el Reto	Principales avances documentados	Áreas de Oportunidad	Nivel de avance
	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de las causas y los efectos del problema a atender. Elaboración un diagnóstico de la situación y caracterizar a la población que presenta el problema. 	<p>líneas de trabajo que se desarrollarán, entre otros aspectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se han identificado los probables factores que generan el problema que se busca solucionar. En el diagnóstico se presentan datos para caracterizar a la población objetivo y para dimensionar los desafíos que se busca remontar. 		
3	<ul style="list-style-type: none"> Homogeneizar el marco lógico con las definiciones y conceptos de los diversos documentos. Actualizar el propósito de la Matriz de Marco Lógico (MML) a partir de los resultados de la medición de pobreza 2012. Explicar con más claridad la elección de la población objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> La estimación del número de personas que se encuentran en pobreza extrema de alimentación se actualizó al 2012 con información de CONEVAL. Se avanzó en la alineación de la MIR con los objetivos de la Cruzada. El uso del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS) ha permitido a la SEDESOL identificar con mayor claridad a las personas en situación de pobreza extrema de alimentación asentadas en zonas urbanas y rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la alineación entre los objetivos de la Cruzada. y los componentes de la MIR. Fortalecer la estrategia de focalización territorial y verificar que los programas que participan en la Cruzada. dispongan de mecanismos o criterios de elegibilidad para reconocer a las personas en situación de pobreza extrema de alimentación asentadas en zonas urbanas y rurales. 	2
4	<ul style="list-style-type: none"> Diferenciar conceptos como hambre, seguridad alimentaria y desnutrición. 	<ul style="list-style-type: none"> En el PNMSH se aclaran los conceptos clave utilizados en la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar un marco teórico integral, que articule los diferentes conceptos utilizados. 	2

TEMA 2. Claridad de los resultados a obtener

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el Reto	Principales avances documentados	Áreas de Oportunidad	Nivel de avance
5	<ul style="list-style-type: none"> Clarificar la problemática concreta de los productores rurales pequeños y la merma pos cosecha. Definir con mayor claridad cuál será la intervención para elevar el ingreso de los pequeños productores rurales y para reducir las pérdidas post-cosecha. Dificultad para detectar programas que sean efectivos para incrementar el ingreso, la producción y la productividad de los productores pequeños. 	<ul style="list-style-type: none"> En el PNMSH y en el Programa para Democratizar la Productividad se especifica la problemática de los productores rurales pequeños, se dimensionan las mermas post-cosecha y se proponen medidas para revertir estas situaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el indicador relacionado con la pérdida y merma de alimentos. Que los programas que tienen como objetivo incrementar el ingreso, la producción y/o productividad de los pequeños productores generen información suficiente para medir de manera homogénea estos conceptos 	2
6	<ul style="list-style-type: none"> Aclarar los objetivos centrales de la Cruzada y expresarlos en la MML. 	<ul style="list-style-type: none"> Los seis objetivos de la Cruzada están enunciados en el PNMSH y se recuperaron en la MML. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la alineación entre los objetivos de la Cruzada y los componentes de la MIR. 	2
7	<ul style="list-style-type: none"> Aclarar por qué la Cruzada sólo atenderá la desnutrición aguda. 	<ul style="list-style-type: none"> Se atenderá tanto la desnutrición aguda como la crónica. Se acotó la expectativa de eliminar la desnutrición, y ahora se busca disminuirla. 		3
TEMA 3. Pertinencia del diseño para atender la problemática				
8	<ul style="list-style-type: none"> Adecuado diagnóstico y diseño de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> En el PNMSH se presenta un diagnóstico que cumple los aspectos formales, los objetivos de la intervención, así como estrategias y líneas de acción. 	<ul style="list-style-type: none"> Enunciar los indicadores de los niveles Componente y Actividad. Aclarar por qué los tres indicadores relacionados con el objetivo número dos están referidos sólo a beneficiarios del Programa Prospera 	1
TEMA 4. Institucionalización de la Cruzada				
9	<ul style="list-style-type: none"> Analizar los problemas que Brasil enfrentó en la implementación de Hambre Cero y explicar por qué el gobierno de aquel país adoptó una 	<ul style="list-style-type: none"> Se mencionan las estrategias que fueron retomadas de la experiencia brasileña. 	<ul style="list-style-type: none"> No se documenta un análisis integral de los problemas que Brasil enfrentó durante la implementación de Hambre Cero y las razones 	2

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el Reto	Principales avances documentados	Áreas de Oportunidad	Nivel de avance
	nueva estrategia de política social.		por la cuales los líderes de aquel país decidieron migrar a un nuevo modelo de atención: <i>Brasil sin Miseria</i> .	
10	<ul style="list-style-type: none"> Publicar documentos con información relevante de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se han publicado documentos técnicos y metodológicos de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Publicar, en el sitio web de la Cruzada, el PNMSH, los reportes de evaluación y los documentos metodológicos clave. 	2
11	<ul style="list-style-type: none"> Favorecer la presencia permanente de la Presidencia de la República para impulsar la coordinación entre pares y asegurar el éxito de Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se ha puesto en marcha un “Tablero de Seguimiento” para identificar los avances y dilaciones en el cumplimiento de metas, así como para mantener informada a la oficina de la presidencia sobre la evolución de la Cruzada. Se han identificado unidades territoriales para favorecer la confluencia institucional y existen espacio de intercambio de información entre los tres órdenes de gobierno. Existen matrices de inversión interinstitucionales. La Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) de la SEDESOL se encuentra desarrollando el Padrón Único de Beneficiarios de los distintos padrones que los programas sociales de la Cruzada a cargo de la SEDESOL. 	<ul style="list-style-type: none"> Continuar con la elaboración del Tablero de Seguimiento. Considerar los análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) realizados por las Delegaciones de la SEDESOL que dan cuenta de problemas de organización y coordinación que ameritan implementar estrategias adicionales para favorezcan el adecuado desarrollo de los procesos operativos de la Cruzada. Avanzar en la elaboración del Padrón Único de Beneficiarios. 	2
TEMA 5. Identificación de la población objetivo				
12	<ul style="list-style-type: none"> Describir los mecanismos para identificar a la población objetivo y las fuentes de información utilizados en los lineamientos operativos. 	<ul style="list-style-type: none"> En el PNMSH están enunciados los criterios para seleccionar a los municipios que serán atendidos por la Cruzada han sido descritos. La gran mayoría de los municipios han sido 	<ul style="list-style-type: none"> Acotar el mecanismo de selección de municipios, a criterios claros y replicables. Reforzar los mecanismos de focalización territorial para asegurar que los apoyos distribuidos por los programas sociales que 	2

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el Reto	Principales avances documentados	Áreas de Oportunidad	Nivel de avance
		elegidos utilizando criterios objetivos y verificables.	participan en la Cruzada sean recibidos por la población objetivo.	
13	<ul style="list-style-type: none"> Clarificar la población objetivo y la población potencial. 	<ul style="list-style-type: none"> Se hizo una propuesta de definición de la población potencial como sinónimo de la población objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar que la problemática de hambre está presente en población que no está comprendida dentro de la población objetivo (pobreza extrema de alimentación), lo que permitiría redefinir la población potencial de la Cruzada. 	2
14	<ul style="list-style-type: none"> Considerando que ya se cuenta con la nueva estimación de la población objetivo para el año 2012 a nivel nacional, es necesario que el diagnóstico y la caracterización de la población objetivo se actualicen en los documentos de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se actualizó la estimación de la población objetivo a 2012, así como el diagnóstico y la caracterización de la población objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Desagregar el indicador 1.1 Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación, por entidad federativa y por municipio y actualizarlo de acuerdo a la disponibilidad de la información. 	2
15	<ul style="list-style-type: none"> Criterios utilizados para la selección de municipios atendidos. 	<ul style="list-style-type: none"> La gran mayoría de los municipios atendidos por la Cruzada fueron elegidos utilizando criterios objetivos y verificables. 	<ul style="list-style-type: none"> Acotar el mecanismo de selección de municipios, a criterios claros y replicables. 	2

TEMA 6. Justificación y vinculación de los programas presupuestarios de la Cruzada

16	<ul style="list-style-type: none"> Documentar qué objetivos de la Cruzada no son atendidos por el conjunto de programas existentes y actualizar el listado de los programas presupuestarios participantes en la estrategia, modificarlos o crear instrumentos nuevos para cumplir con los objetivos de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se ha hecho un esfuerzo para vincular los programas sociales implicados en la Cruzada con los objetivos de la misma. 	<ul style="list-style-type: none"> Valorar en qué medida los programas implicados en la Cruzada tienen capacidad para atender a toda la población en situación de pobreza alimentaria que se pretende atender. Valorar la efectividad de los programas sociales antes de ampliar su cobertura. 	1
----	---	--	--	---

TEMA 7. Planeación estratégica

17	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos y criterios para el establecimiento de las metas intermedias y sexenales. 	<ul style="list-style-type: none"> En el PNMSH, se han establecido objetivos, estrategias y líneas de acción específicas y metas. El documento constituye un 	<ul style="list-style-type: none"> Explicar cómo se estimaron las metas de impacto de la Cruzada. 	3
----	--	---	--	---

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el Reto	Principales avances documentados	Áreas de Oportunidad	Nivel de avance
	<ul style="list-style-type: none"> Se sugiere que el Plan estratégico de la Cruzada incluya líneas de acción. Vincular los objetivos generales de la Cruzada y la MML. Incorporar los diferentes elementos de planeación que han emanado de los Grupos de Trabajo. 	<p>plan estratégico.</p> <ul style="list-style-type: none"> Los seis objetivos de la Cruzada están expresados en la MML. Existen mecanismos para incorporar las aportaciones de los Grupos de Trabajo a las acciones de planeación 		
TEMA 8. Análisis de los procesos identificados				
18	<ul style="list-style-type: none"> Tener pocos documentos generales, o un documento “maestro” en el que se tenga claridad sobre los procesos clave de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> La descripción general de los procesos de la Cruzada se incluye en tres documentos centrales. 	<ul style="list-style-type: none"> Continuar la elaboración de manuales de procedimientos. 	2
TEMA 9. Coordinación interinstitucional				
19	<ul style="list-style-type: none"> Revisar la normatividad que regula la Cruzada, incluyendo las reglas de operación y lineamientos de los programas para homogeneizar la terminología. Reducir el tiempo de los ciudadanos para conocer y acceder a programas sociales. Identificar la sinergia, complementariedad y posible duplicidad entre programas. 	<ul style="list-style-type: none"> Se han actualizado las reglas de operación de los programas sociales federales implicados en la Cruzada para favorecer el logro de los objetivos de ésta y tener referentes conceptuales comunes. La SEDESOL y la SEDATU están desarrollando el proyecto el “Sistema Interinstitucional de Identificación de Solicitantes y Duplicidad de Apoyos (SIISDA)”, con miras a identificar y evitar duplicidades. La Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) de la SEDESOL se encuentra desarrollando el Padrón Único de Beneficiarios de los distintos padrones que los programas sociales de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Definir acciones para difundir los programas en específico los criterios de elegibilidad, los requisitos y las ventanillas de atención. Continuar con la elaboración del SIISDA. 	2

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el Reto	Principales avances documentados	Áreas de Oportunidad	Nivel de avance
20	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los mecanismos de coordinación en la medida que la operación de la Cruzada avance y se expanda. 	<ul style="list-style-type: none"> Se refieren tres instrumentos mediante los cuales se busca favorecer la coordinación entre las dependencias federales y unificar criterios de atención entre los tres órdenes de gobierno: (1) matrices de inversión; (2) padrones de derechohabientes sociales; y, (3) identificación de espacios con alta concentración de población en situación de pobreza extrema. Éstos favorecen el establecimiento de metas interinstitucionales e intergubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar los resultados de los análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) realizados por las Delegaciones de la SEDESOL que corroboran que en la medida en que la operación de la Cruzada avanza y se expande, es necesario reforzar los instrumentos de supervisión y control de procesos operativos y administrativos. 	2
21	<ul style="list-style-type: none"> Aclarar los vínculos entre el Consejo Nacional para la Cruzada y la Comisión Intersecretarial para la definición y redefinición de acciones orientadas a lograr los objetivos de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> El Consejo Nacional ha realizado retroalimentaciones a Reglas de Operación y ha colaborado en el diseño y elaboración de los lineamientos para el monitoreo independiente de la Cruzada a través de su Comisión Temática de Evaluación y Monitoreo al Grupo de Trabajo similar. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentar el proceso de comunicación entre el Consejo Nacional y la Comisión Intersecretarial de la Cruzada (no se encuentra ni en el <i>PNMSH</i> ni en las <i>Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre</i>). 	2
TEMA 10. Coordinación intergubernamental				
22	<ul style="list-style-type: none"> Aclarar que la estrategia concentra sus recursos en los municipios prioritarios pero el gobierno federal realiza diversas acciones en materia de desarrollo social en todos los municipios del país. 	<ul style="list-style-type: none"> En las Reglas de Operación de los programas no se excluye la atención a todos los municipios del país. Se señala que se deberá atender de manera "prioritaria" a los municipios de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementar una estrategia que informe a la ciudadanía que los recursos se concentran en los municipios prioritarios pero que el gobierno federal realiza diversas acciones en materia de desarrollo social en todos los municipios del país. 	2
TEMA 11. Participación social				
23	<ul style="list-style-type: none"> Identificar claramente la forma en la que los integrantes de los comités comunitarios pueden contribuir de manera más activa con las actividades de la Cruzada 	<ul style="list-style-type: none"> La normatividad del Programa reconoce a los Comités Comunitarios como órganos de participación para articularse con los tres órdenes de gobierno en 		3

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el Reto	Principales avances documentados	Áreas de Oportunidad	Nivel de avance
	<ul style="list-style-type: none"> Habilitar gestores municipales para favorecer la vinculación entre los programas federales y las comunidades que requieren sus apoyos. 	<p>procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se han realizado diversas acciones de capacitación dirigidas a actores locales para fortalecer sus capacidades de gestión y sus conocimientos sobre la Cruzada. Se están desarrollando metodologías para fortalecer las funciones operativas de los Comités Comunitarios para fortalecer su capacidad de autogestión. 		

TEMA 12. Avances en implementación

24	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de una estrategia de focalización e intervención en zonas urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> Se diseñó una metodología para la atención de zonas urbanas, la cual se encuentra en fase piloto. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la estrategia de focalización territorial en zonas urbanas para incrementar la probabilidad de que los apoyos sean destinados a las personas o familias que viven en los territorios de atención elegidos pero que también cumplan con el criterio de estar en situación de pobreza extrema de alimentación. 	2
25	<ul style="list-style-type: none"> Impacto de los acuerdos tanto con universidades como con empresas y entidades federativas, los objetivos de éstos son diversos y aun no existe información pública referente a cómo impactan en los objetivos e indicadores diseñados para la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se han signado instrumentos jurídicos entre la federación y las entidades federativas, universidades, organismos civiles para favorecer el desarrollo de actividades que contribuyan al logro de los objetivos de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar informes o reportes en los que se expliquen y valoren los impactos de las acciones desprendidas de los acuerdos y convenios generales y específicos. 	2
26	<ul style="list-style-type: none"> Valorar el impacto de las actividades culturales que ha impulsado la Cruzada (concurso de cortometrajes, fotografía, conciertos, etcétera) 	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo con la SEDESOL las actividades culturales han contribuido a difundir la estrategia y sensibilizar a los jóvenes, así como a alentar la donación de alimentos que se canalizaron a comedores comunitarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Dimensionar la contribución de estas actividades al logro de los objetivos de la estrategia. 	2

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el Reto	Principales avances documentados	Áreas de Oportunidad	Nivel de avance
27	<ul style="list-style-type: none"> Aclarar si la operación y la coordinación observada en los municipios Mártir de Cuilapan y Zinacantán puedan ser replicables en el resto de los 400 municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> SEDESOL señala que el PNMSH establece estrategias y lineamientos que favorecen la homogenización de los procesos operativos de la Cruzada en todo el país. 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar los resultados de los análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) realizados por las Delegaciones de la SEDESOL que corroboran que en la medida en que la operación de la Cruzada avanza y se expande, es necesario reforzar los instrumentos de supervisión y control de procesos operativos y administrativos. 	2
TEMA 13. Elementos Generales				
28	<ul style="list-style-type: none"> Enfatizar que la cobertura de servicios básicos es fundamental para superar la pobreza. Explorar la incorporación de indicadores complementarios a los de la medición de la pobreza. Especificar que el crecimiento económico y la creación de empleos son esenciales para reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> En el PNMSH se retomó la importancia del crecimiento económico y la creación de empleos. 	<ul style="list-style-type: none"> No se incorporaron indicadores complementarios a la medición de pobreza que den cuenta de un acceso efectivo y de calidad a los servicios. 	2

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

En conclusión, de los 28 retos enunciados por el CONEVAL en el Diagnóstico del Diseño se observa que dos de ellos requieren un mayor esfuerzo para aclarar las dudas que se tenían en 2013, en 21 se requiere una aclaración adicional y cinco tienen información adecuada, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3 Clasificación de retos enunciados por el CONEVAL en el Diagnóstico de Diseño 2013 de acuerdo a su nivel de atención

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

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

2. Análisis sobre la implementación de la estrategia de cobertura municipal

2.1 Primera etapa de implementación

Como se mencionó, en 2013 la Cruzada inició operaciones en 400 municipios del país. Para la selección de estos municipios, se establecieron como criterios fundamentales el número de personas en pobreza extrema y en pobreza extrema alimentaria, así como su incidencia.

No hubo una definición sobre los límites en el número de municipios toda vez que para cada uno de los cuatro subgrupos se eligió un número diferente de municipios: se consideraron 167 municipios con mayor incidencia de personas en pobreza extrema (a partir de un mínimo de 59.1 por ciento); 184 municipios con mayor número de personas en esta condición (a partir de un mínimo de 15,539); 140 municipios con mayor incidencia de personas en pobreza extrema alimentaria (a partir de un mínimo de 33.7 por ciento) y 150 municipios con mayor número de personas en esta condición (a partir de un mínimo de 12,610). Dado que existen algunos municipios que cumplen más de uno de estos criterios, en total se seleccionaron 381 municipios con estos criterios (SEDESOL, 2013c: 2).

A pesar de lo anterior, como se menciona en el Diagnóstico del diseño de 2013, en cuanto a la inclusión de los dieciséis municipios restantes se identificó la necesidad de documentar con mayor profundidad su selección (CONEVAL, 2013b:

40). Si bien se establecen criterios generales, como podría ser el hecho de que existieron cuatro entidades que no fueron representadas, no es claro el motivo por el cual en tres de ellas sólo se incluye un municipio y en otra entidad se incluyen tres.²

Los reportes de avances del 2013 presentan información de 405 municipios, por lo que se considera que, en la práctica, ese fue el número de municipios en los que la Cruzada tuvo alguna intervención. La diferencia con los 400 municipios planeados originalmente para la cobertura de 2013 se explica por la incorporación, en el transcurso del 2013, de cinco municipios adicionales del estado de Guerrero (Azoyú, Cualác, Huamiuxtítlán, Juan R. Escudero y Marquelia). Son municipios de la montaña de Guerrero a los cuales se les dio un trato estratégico similar por la situación de los daños ocasionados por los fenómenos hidrometeorológicos. Sin embargo, no se cuenta con documentación que indique el momento en que fueron incluidos en la estrategia o que exponga los criterios considerados para su incorporación.

2.2 Segunda etapa de implementación

En la segunda etapa, a partir de 2014, se seleccionaron 612 municipios adicionales (incluyendo los cinco municipios de Guerrero). Se estima que en estos municipios habitan 1.87 millones de personas en condición de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

Considerando ambas etapas de la Cruzada, hasta el momento se han seleccionado 1,012 municipios, en los cuales se concentra 78 por ciento de los 7.01 millones de personas en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria.

En 2014 dio inicio la segunda etapa de la Cruzada y se publicó el Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH). El programa corresponde a una estrategia

² En la nota metodológica de la primera etapa, se establecen algunos criterios adicionales, pero no parecen lo suficientemente claros. A manera de ejemplo, se incluyeron municipios de los 4 estados que no estaban representados con la selección pero, mientras para Baja California Sur, Morelos y Colima sólo se incluyó un municipio, para Tlaxcala se incluyeron 3, pero no se explica en ningún documento el motivo por el cual se toma un criterio diferente. Asimismo, en Querétaro se incluye a San Juan del Río porque aumentó en el estado la carencia alimentaria, pero se dejó fuera a Anealco de Bonfil que cumplía con los primeros criterios.

de trabajo coordinado del gobierno federal para atender la pobreza extrema de alimentación de poco más de siete millones de personas en todo el país (SEDESOL, 2014b).

Dicho documento especifica la estrategia de ejecución en el resto de municipios, lo cual representa un avance importante en comparación con lo realizado el año 2013 puesto que la idea de expansión tiene mayor orden y claridad, y no se encuentra dispersa en varios documentos.

Para llevar adelante la segunda etapa de incorporación o expansión se definieron diez criterios:

1. Población y porcentaje de personas en pobreza extrema, y población y porcentaje de personas en pobreza extrema alimentaria, siguiendo los criterios de la primera etapa.
2. Ampliación a nivel nacional.
3. Inclusión de al menos un municipio por cada estado.
4. Municipios de Guerrero afectados por los fenómenos meteorológicos sucedidos en el segundo semestre de 2013.
5. Municipios pertenecientes a la frontera norte y sur.
6. Municipios de Michoacán, Guerrero y Estado de México pertenecientes a la zona de Tierra Caliente.
7. Coincidencia con la estrategia de desarrollo regional del estado de Zacatecas.
8. Coincidencia con la estrategia "Plan 59" del estado de Coahuila.
9. Coincidencia con la estrategia de desarrollo microrregional del estado de Oaxaca.
10. Coincidencia con la estrategia de desarrollo regional de la Zona Serrana Norte del estado de Sinaloa.
11. División del Municipio de Othón P. Blanco en dos municipios: Othón P. Blanco y Bacalar.

Analizando cada uno de estos criterios se considera que únicamente dos presentan una definición clara (Población y porcentaje de personas en pobreza extrema, y Población y porcentaje de personas en pobreza extrema alimentaria y Ampliación a nivel nacional). Se estima que en los 901 municipios que cumplen con estos dos criterios habitan 6.77 millones de personas en pobreza extrema alimentaria, es decir, 75.9 por ciento de la población del país con esta condición según las estimaciones a nivel municipal.

Es importante señalar que en la documentación analizada se hace mención a 80 y a 107 municipios de atención prioritaria, sin embargo, no se contó con documentación que detalle de manera explícita cuáles son estos municipios y el motivo por el cual se dio atención prioritaria en los mismos.

Derivado de lo anterior, se puede concluir que a dos años de la implementación de la Cruzada se observa un avance en las etapas para la ampliación de la cobertura municipal. En el PNMSH de 2014 y su anexo *Elementos Técnicos* se definen las etapas de la ampliación de la cobertura municipal. De este modo, para 2014 se han implementado dos de las tres etapas de cobertura de la estrategia.

Sin embargo, debe enfatizarse la importancia de mejorar la claridad de los criterios de selección de los municipios participantes de la estrategia, tanto en su motivación (ligada con los objetivos de la Cruzada) como en su operacionalización.

Asimismo, a pesar de encontrarse en este momento en la segunda etapa de ejecución, se considera necesario lograr una eficiente implementación de la estrategia de cobertura y alcanzar el objetivo general de la Cruzada.

En particular, se puede considerar que la estrategia de cobertura no puede expandirse a todo el país de la misma manera. Por esta razón, es recomendable esclarecer en el diseño formal, e implementar en la práctica, una diferenciación de las estrategias de cobertura, que permitan cumplir con los propósitos de la estrategia en zonas rurales y urbanas, así como en municipios con muy distintas cantidades y proporciones de población objetivo.

3. Entrevistas a actores clave de la Cruzada Nacional contra el Hambre

En el presente apartado, mediante la realización de un conjunto de entrevistas con actores clave, se intentó identificar los avances y retos en el diseño inicial de la estrategia y en su implementación durante el período 2013-2014. Se consideró que estos elementos podrían ayudar a explicar el nivel de avance en los resultados intermedios de la estrategia.

Las entrevistas se realizaron en torno a temas sobre el diseño e implementación de la Cruzada en dos dimensiones. La primera, referente al diseño y las dificultades que enfrentó y la segunda, sobre la implementación, los obstáculos y las mejoras que se han puesto en marcha en cada tema (ver cuadro 4).

Cuadro 4 Temas claves en el diseño e implementación de la Cruzada

Ejes Analíticos
Planeación y diagnóstico
Población objetivo y población potencial
Focalización geográfica y estrategia de cobertura
Selección de programas y acciones para participar en la Cruzada.
Modelo de intervención rural y urbano
Coordinación interinstitucional
Coordinación intergubernamental
Participación social
Participación comunitaria
Contexto y resultados generales de la Cruzada

Fuente: Elaboración del PUED para el CONEVAL

Para la identificación de los actores clave, se partió del reconocimiento de las instancias que incidían en los ejes analíticos de la Cruzada. Posteriormente, se seleccionó a los actores clave que podrían ser entrevistados, y que han participado en alguno de los principales procesos y componentes y, por tanto,

cuentan con conocimiento sobre los avances en el diseño e implementación de los ejes analíticos de la estrategia.^{3,4}

Planeación y diagnóstico

A partir de las entrevistas se identificó que los funcionarios que no pertenecen a la SEDESOL, percibían haber participado escasamente en el diseño y definición de la problemática que la Cruzada busca atender. Aunque funcionarios de la SEDESOL han hecho esfuerzos por incentivar la participación de otras dependencias en la Cruzada en procesos centrales de planeación y diagnóstico, se considera necesario potenciar la coordinación entre las entidades encargadas de implementar las acciones de la Cruzada. De manera adicional, la Matriz de Marco Lógico (MML) ha sido un instrumento eficaz para indicar las líneas generales de acción de la Cruzada, aunque la falta de definición de algunas metas e indicadores ha dificultado el monitoreo y seguimiento de las acciones. Por tanto, la consolidación de la Cruzada requiere de la definición precisa de su principal instrumento de planeación.

Población objetivo y población potencial

Respecto a la definición de la población objetivo y potencial en las entrevistas se evidenció que no se diferencian claramente ambos tipos de población. A partir de la implementación de la Cruzada y el levantamiento del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), se ha encontrado en campo más población objetivo de la que inicialmente fue considerada en los municipios. Por lo tanto, se considera indispensable hacer un reconocimiento explícito de la magnitud de la población potencial.

³ Se aplicaron en total catorce entrevistas con actores de las siguientes Secretarías: SEDESOL, SAGARPA, SEMARNAT, SE, CDI, SALUD, del SNDIF y de la oficina de la Presidencia.

⁴ En necesario señalar que este apartado está basado exclusivamente en los argumentos de los entrevistados, es decir, no contiene posicionamientos del evaluador ni del CONEVAL.

Focalización geográfica y estrategia de cobertura

Dada la imposibilidad de identificar a la población en pobreza extrema y con carencia alimentaria en campo, se optó por considerar al municipio como área de focalización geográfica en una primera etapa. Se inició un levantamiento del CUIS en los municipios considerados en la Cruzada.

Dado que algunas dependencias operan programas que no tienen una lógica de beneficiarios individuales, sino de territorio o proyectos, la identificación individual de beneficiarios es indispensable para la focalización de la población objetivo, por lo que es necesario que los resultados del levantamiento del CUIS sean compartidos con todas las dependencias federales que participan en la Cruzada para mejorar los esquemas de focalización y evitar duplicidades en la implementación de acciones.

En cuanto a la estrategia para la ampliación de la cobertura que ha seguido la Cruzada, los entrevistados consideraron que ésta fue notificada con poca anticipación, lo que perjudicó la planeación interna de las dependencias y disminuyó su capacidad de atención.

Selección de programas y acciones para participar en la Cruzada

La información proveniente de las entrevistas destaca que las Reglas de Operación de diversos programas se han adecuado para incidir en la Cruzada, lo cual, en general se considera como un avance. No obstante, en algunos casos los cambios en las Reglas de Operación en otras dependencias se han percibido como no consensuados.

Modelo de intervención rural y urbano

La atención de la población en pobreza extrema de alimentación en zonas urbanas ha sido un reto importante para la implementación de la Cruzada. La intervención urbana se ha dificultado debido a la falta de experiencia en modelos de identificación y atención y a las características particulares que presenta esta población. En la SEDESOL se ha avanzado en el desarrollo de un modelo de intervención sociourbana que tiene como fin atender a la población objetivo de la

Cruzada en dichas zonas. Dado que 55 por ciento de la población objetivo se encuentra en estas zonas, es necesario que este modelo de intervención se pilotee, consolide, evalúe y comience a operar a escala nacional.

Coordinación interinstitucional

Durante la primera etapa de implementación uno de los principales retos fue la implementación de mecanismos de coordinación interinstitucional que permitieran la operación conjunta de los programas en la población objetivo y que evitaran la duplicidad en el ejercicio de recursos, de programas y de acciones. Sin embargo, a pesar de que esta coordinación ha sido más fluida en virtud de las instancias creadas en la Cruzada, con las tareas cotidianas de los grupos de trabajo y de la Comisión Intersecretarial, todavía existen dependencias de la Administración Pública Federal (APF) que consideran que sus aportaciones a la Cruzada no son debidamente reconocidas.

Coordinación intergubernamental

A diferencia de lo que sucede en el ámbito federal, la coordinación a nivel estatal y municipal ha sido más complicada. Lo anterior debido a la reticencia por participar expresada por los actores locales o por la falta de capacidades (en personal e institucionales) para implementar acciones de la Cruzada.

Sin embargo, destacan modificaciones al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se incluyeron en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS (Acuerdo, 2014). Éstos establecen mecanismos, procedimientos y responsabilidades para el uso eficaz y eficiente de los recursos.

Las modificaciones al FAIS⁵ representan un avance en la medida que actualizan y mejoran la asignación de los recursos en función de las variables de la medición

⁵ La reforma al FAIS plantea la priorización a la atención de la población con mayor rezago y pobreza extrema. En esta lógica se establece el catálogo del FAIS que contiene el listado de proyectos de infraestructura social que se pueden realizar con recursos del Fondo y que permite identificar la incidencia de dichos proyectos en los indicadores de carencia sociales definidos por CONEVAL (Acuerdo, 2014: 2) Este catálogo permite a su vez la categorización de las acciones con base en su contribución al abatimiento del rezago social y de los indicadores de carencias en tres tipos: directa, indirecta y proyectos especiales. Asimismo promueve la armonización contable al alinearse con los criterios establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGGC).

multidimensional de la pobreza. En este sentido, ayuda a la focalización de las acciones en los territorios donde se asienta la población con mayores carencias.

Participación social

La Cruzada ha diseñado distintas instancias en las cuales se promueve la participación social. Tal es el caso del Consejo Nacional de la Cruzada, el cual ha permitido mayor interacción de sus integrantes con los tomadores de decisiones. Mediante las entrevistas se pudo identificar que las propuestas provenientes de este Consejo se han tomado en cuenta en la Comisión Intersecretarial de la Cruzada y en los grupos de trabajo.

El Comité de Expertos es otro de los órganos de la Cruzada diseñado para dar cabida a especialistas en los temas de la Cruzada. Los expertos consultados dijeron que esta instancia ha permitido tener contacto e interacción con la Secretaría de Desarrollo Social lo cual ha permitido que presenten opiniones de la Cruzada en el más alto nivel. Los miembros de este Comité han participado individualmente en grupos de trabajo, la medición de indicadores o en el diagnóstico del PNMSH. Sin embargo, el Comité de Expertos, como tal, ha incidido en menor medida en los procesos generales de la Cruzada. Un obstáculo es que los documentos de la Cruzada se les presentaban cuando ya habían sido implementados.

Participación comunitaria

La participación comunitaria ha sido definida como uno de los pilares de la Cruzada, pues ayuda a la definición de necesidades locales y se considera como eslabón esencial en la articulación de la oferta institucional y las demandas comunitarias. Con información de las entrevistas destacó la necesidad de vincular las necesidades locales identificadas en los comités con la oferta disponible de los programas, porque se pueden estar creando falsas expectativas.

Contexto y resultados generales de la Cruzada

De acuerdo con los entrevistados, la Cruzada se ha convertido en un instrumento para atender emergencias sociales y naturales. Es decir, estos actores observan cada vez más a la Cruzada como una estrategia para abatir principalmente cuestiones de marginación (provisión de servicios de salud, caminos, alumbrado, etc.) o de coyunturas críticas generadas por fenómenos sociales o naturales, y no como una estrategia para abatir el hambre o para atender la problemática nutricional de los pobres extremos.

Si bien los entrevistados reconocen avances en relación con la coordinación entre dependencias, consideraron que prevalece el reto de consolidar los espacios de coordinación interinstitucional.

La Cruzada tuvo como resultado una reorganización *de facto* de la SEDESOL. Se comentó en las entrevistas que cada uno de los altos funcionarios de la Secretaría se hizo responsable de la implementación de la Cruzada en determinadas entidades federativas, lo que permitió un seguimiento cercano de las acciones de en dichas entidades.

Dada esta reorganización de la SEDESOL debe procurarse que los enlaces que fueron designados ante las entidades mantengan la división de tareas que se tiene contemplada en el organigrama de la SEDESOL. Lo anterior permitirá evitar problemas de interlocución entre funcionarios de la SEDESOL y de otras dependencias.

4. Análisis de los avances en la implementación y los resultados intermedios obtenidos. Análisis documental

Como es de esperarse, la puesta en marcha de la Cruzada ha implicado un proceso de construcción y aprendizaje sobre la base de la experiencia de implementación en cada territorio específico y de la participación de los actores institucionales y de la sociedad. Estas modificaciones también se han reflejado en una retroalimentación de su diseño y en cambios en sus documentos normativos.

Como se mencionó antes, el 30 de abril de 2014 se publicó el PNMSH el cual, además de ser la “formalización dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de la Cruzada Nacional contra el Hambre” (PNMSH, 2014: 4), es su documento rector en términos normativos, conceptuales y metodológicos. La Cruzada “busca asegurar el acceso a alimentos suficientes y de calidad para su población objetivo, prevé impulsar la producción de alimentos en zonas marginadas, al tiempo que sienta las bases para que la población objetivo disfrute de sus derechos sociales” (PNMSH, 2014: 3). El PNMSH forma parte del conjunto de documentos de planeación alineados al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, específicamente con las metas nacionales de México Próspero y México Incluyente.

El problema a atender es complejo dado que tiene un origen multifactorial y, en consecuencia, se requiere el establecimiento de diferentes acciones para su atención, así como la participación de diferentes instancias. Dentro de los conceptos clave del diseño para la atención de la problemática se encuentra la definición de la población que lo presenta (población potencial), ya que con base en su definición, cuantificación y distribución, en contraste con los recursos disponibles, se puede establecer si se tiene la capacidad para atenderla en su totalidad o si es necesario delimitar la atención a un subconjunto de ésta (población objetivo). Otro proceso clave para implementar la estrategia es la coordinación entre las diferentes instancias encomendadas para su atención, principalmente, entre las dependencias federales y entre los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. Así también, es crucial la participación de la ciudadanía, de forma que esta última sea un sujeto activo en el ejercicio efectivo de sus derechos.

Aunque la Cruzada partió de un diseño específico para la atención del problema, planteado en el Decreto de Creación y desarrollado en documentos teóricos (véase SEDESOL, 2013c) y operativos (véase SEDESOL, 2013d y CNCH, 2013, así como las reglas de operación de los programas incluidos en la Cruzada), en el transcurso de su implementación y, considerando la evaluación continua de la estrategia, se han realizado ajustes en la definición, diseño y operación, mismos

que se han documentado, total o parcialmente, en el período de 2013-2014. En este apartado se busca documentar la evolución y los retos que tuvo la estrategia en aspectos clave de su diseño hasta 2014 (objetivos, población objetivo, programas participantes de la estrategia, cobertura geográfica, y coordinación interinstitucional de los componentes de la Cruzada), con el objetivo de tener un mejor contexto para el análisis de los resultados intermedios.

Es importante señalar que, como resultado de la revisión de la información correspondiente al período 2013-2014, que incluye los documentos base,⁶ así como otros documentos normativos, metodológicos y registros administrativos (tales como minutas, reportes de matrices de inversión y catálogos de obras, entre otros), se denota un importante esfuerzo de documentación de la estrategia. No obstante, existen aún espacios susceptibles de mejora para que los documentos tengan mayor claridad, de forma tal que la información, disponible tanto para los actores participantes en la Cruzada como para la ciudadanía en general, refleje el funcionamiento y las responsabilidades de cada instancia involucrada en el cumplimiento de los objetivos planteados por la estrategia.

Este apartado tiene como objetivo presentar de manera general el análisis que, mediante trabajo de gabinete, se realizó sobre los avances, las modificaciones y los resultados intermedios que ha tenido la estrategia durante la primera fase de implementación 2013-2014. Para la realización de este estudio, se recibió información en formato electrónico por parte de la Secretaría Técnica de la Cruzada, entre el 4 de junio y el 2 de septiembre de 2014. Asimismo, se recibió información en formato físico.⁷ La información contiene documentos normativos, metodológicos y registros administrativos, tales como minutas, reportes de

⁶El *Decreto de Creación* (SEDESOL, 2013a), el *Documento Conceptual* de agosto de 2013 (SEDESOL, 2013c), el *PNMSH* (PNMSH, 2014) y el documento *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre* (en adelante *Elementos Técnicos*) (SEDESOL, 2014b).

⁷Se recibieron 674 documentos que, en su mayoría, no son públicos. En el caso de los documentos metodológicos, algunos se encontraban en versión preliminar. Para la revisión de los documentos, se hizo una sistematización detallada de su contenido. Contienen información de múltiples temas: Marco Conceptual; Cobertura, Población objetivo y potencial; Monitoreo, seguimiento y evaluación; Coordinación Interinstitucional (incluyendo actas, acuerdos, convenios, sesiones de la CI de la CNCH, minutas de grupos de trabajo, programas federales involucrados en la Cruzada); Presupuesto y avances; Planeación estratégica; MML; Acciones varias; entre otros.

matrices de inversión y catálogos de obras, entre otros. También se utilizó información pública disponible a través de los portales electrónicos.

Entre los temas encontrados es importante mencionar que en el Árbol de Problema de la Cruzada, el problema a atender se planteó como la “condición de hambre y mala nutrición que enfrenta una parte de la población” (SEDESOL, 2014a). El problema formulado es multicausal y, por tanto, su atención es compleja, debido a la confluencia de factores como la diversidad de acciones necesarias, la participación de las diferentes instancias, no sólo de gobierno, sino también de la sociedad en general, así como la dispersión de su población objetivo.

Es necesario reconocer los esfuerzos que se han hecho tanto en la implementación de la estrategia, como en su documentación. Sin embargo, como resultado del análisis de gabinete, se identificaron áreas susceptibles de mejora tanto en términos conceptuales, como en aspectos operativos relacionados con la implementación, que pueden abonar a un mejor funcionamiento de la estrategia. A continuación se destacan los que se consideran más relevantes.

Aspectos conceptuales y de diseño

En 2013, la Cruzada se presentó como una estrategia orientada a “remover los factores estructurales vinculados con la falta de garantía para ejercer el pleno derecho a la alimentación” (SEDESOL, 2013a: 16) de forma que la población pudiera acceder a la seguridad alimentaria, entendida como el “acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (SEDESOL, 2013a: 17). Esto permitiría erradicar el hambre y la desnutrición asociadas.

No obstante, para efectos de la estrategia, el concepto de hambre se definió como “la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria” (SEDESOL, s.f.) y, en la MML, el Propósito de la Cruzada se acotó como “7.01 millones de personas superan la condición de pobreza extrema

de alimentación” (SEDESOL, 2014a). Esta forma de concebir el problema centra la atención en las distintas dimensiones de pobreza, lo que se tradujo en el planteamiento de la MML 2013 de la estrategia.

En el *Decreto de Creación* se definió que la Cruzada está orientada a la población objetivo, constituida por las personas en condiciones de pobreza extrema de alimentación. Sin embargo, no se definió su población potencial, entendida como la población que presenta el problema. Posteriormente, con base en la definición de hambre planteada, en los documentos de la Cruzada de 2014 se definió que la estrategia considera que su población potencial es la misma que su población objetivo (SEDESOL, 2014a).

Al respecto, es importante recordar las definiciones establecidas por el CONEVAL relativas a la población potencial y a la población objetivo (CONEVAL, 2013b). La población potencial es la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención. En tanto, la población objetivo es aquella que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

En este sentido, la estrategia se acota a asegurar el acceso a alimentos suficientes y de calidad para su población objetivo, es decir, la población en pobreza extrema alimentaria. Bajo este argumento, la población potencial y la población objetivo son definidas por la estrategia como equivalentes.

En este mismo sentido, es indudable que la Población Objetivo propuesta por la Cruzada es la que presenta condiciones más desfavorables que impiden el ejercicio de su derecho a la alimentación, pero es necesario reconocer que no es la única población que no tiene garantizado ese derecho.

Bajo estos argumentos, se recomienda retomar el problema de la Cruzada en términos del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, lo cual debiera plasmarse en la MML y en el Árbol de Problemas. Además, se sugiere reconocer la existencia de la población potencial de la estrategia y establecer un plan de cobertura de la misma.

Programas participantes y Reglas de Operación

El listado de programas participantes en la estrategia ha tenido importantes modificaciones entre 2013 y 2014 (ver anexo 1).

En el Decreto de Creación se estableció que en la Cruzada participarían un total de 66 programas federales de once dependencias (SEDESOL, 2013a).⁸ En tanto, en el documento “Matriz de Marco Lógico con Programas y Objetivos de la CNCH 2013” (SEDESOL, 2013b) se indica que la selección de los programas es sólo una orientación para la estrategia de operación inicial de la Cruzada.

Posteriormente, en el PNMSH, se establecieron 90 programas, componentes y acciones participantes en la estrategia. Es importante señalar que en el período 2013-2014 hubo importantes reestructuras en los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), principalmente, lo que dificulta el seguimiento de las acciones de los programas en particular y de la estrategia en general.⁹ A continuación, se presentan ejemplos de estas reestructuras o cambios:

- Programas que cambiaron de nombre como el Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI) y el Programa de Infraestructura Indígena (PROII) de CDI,¹⁰ el Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE),¹¹ o el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR).¹²
- Programas que fueron reestructurados y, en consecuencia, los programas anteriores o componentes de programas anteriores, fueron reorganizados. Tal es el caso del Programa para el Mejoramiento de la Producción y

⁸ En el Decreto se establecen 70 programas federales. Derivado de que el PET y el programa Oportunidades se instrumentan por diferentes dependencias y provienen de diferentes ramos presupuestales, se citaron en tres ocasiones cada uno, por lo que al contabilizar sin duplicarlos, la suma es 66.

⁹ Para el análisis de los programas se utilizaron las modalidades presupuestarias, el “Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social” (CONEVAL 2014b, 2013d, 2012) y la información disponible de las “Matrices de Indicadores para Resultados de 2013 y 2014” (SHCP, 2014, 2013).

¹⁰ Antes Programa de Albergues Escolares Indígenas y Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), respectivamente.

¹¹ Antes Programa para la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).

¹² Antes Pro árbol.

Productividad Indígena (PROIN)¹³ o el Programa de Derechos Indígenas de la CDI, el Programa de Fomento a la Agricultura de SAGARPA o el Programa Nacional de Becas de la SEP.

- Programas que se mantuvieron como parte de la atención de la estrategia, pero que incorporaron o eliminaron vertientes, como es el caso del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).
- Programas que en 2014 ya no se encontraron en el portal de transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por lo que se pensaría que, o ya no están en operación como el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, o forman parte de un nuevo programa como el Programa Sustentabilidad de los Recursos Naturales.¹⁴

Con base en lo anterior, y con el objeto de dar seguimiento a los resultados de las acciones de la Cruzada, se conciliaron los listados de programas o acciones y, considerando la estructura actual de los programas, se encontró que 93 han sido formado parte de la estrategia en algún momento entre 2013 y 2014. El listado de programas a lo largo del periodo se presenta en el Anexo 1.

Si se considera su estructura actual (o última estructura para los casos no vigentes), del total de estos 93 programas, 61 de ellos se incluyeron en el *Decreto de Creación*. La reducción en el número de programas contabilizados para 2013 obedece a la integración de algunos en 2014. Por ejemplo, como se aprecia en el Anexo 1, cuatro programas de CDI de 2013 en la actualidad conforman el PROIN. En el caso de 2014, al agrupar las acciones y componentes en programas, se llega a la cifra de 66.

Al rastrear la evolución en el tiempo de los 93 programas alguna vez participantes, se observa que:

¹³ Integra a un conjunto de programas que antes actuaban de manera independiente: Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI), Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI) y Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI).

¹⁴ Los componentes de este programa fueron reestructurados en los Programas de Fomento a la Agricultura (Reconversión y Productividad y Bioenergía y Sustentabilidad), Programa de Fomento a la Ganadería (PROGAN productivo) y Programa Integral de Desarrollo Rural (COUSSA).

- 35 programas permanecieron en la estrategia en 2013 y 2014 (37.6 por ciento);
- Cuatro programas se consideraron en el *Decreto de Creación* y en la Minuta de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada pero no se confirmaron en el *PNMSH* 2014 (4.3 por ciento);
- Cinco programas se consideraron en el *Decreto de Creación* y en el *PNMSH*, pero se excluyeron en la Minuta de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada de 2013 (5.4 por ciento);
- Once programas no estaban en el *Decreto de Creación*, se incorporaron a la estrategia por la Minuta de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada y se mantuvieron en 2014 (11.8 por ciento);
- Diecisiete programas sólo se consideraron para su participación en el *Decreto de Creación* (18.3 por ciento);
- Seis programas sólo fueron incluidos con base en la Minuta de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada (6.5 por ciento) y,
- Quince sólo se incluyeron en el *PNMSH* (16.1 por ciento).

Si se considera el *Decreto de Creación* 2013 como punto de partida se tiene que de los 61 programas iniciales, establecidos en el Decreto, en la Comisión Intersecretarial de la Cruzada se confirmó la participación de 39, se descartaron 22 y se añadieron 17, para tener un total de 56 programas que realizaron acciones en 2013. Posteriormente, en el *PNMSH*, se mantuvieron 46 de los 56 programas establecidos por la Comisión Intersecretarial de la Cruzada, se retomaron 5 del Decreto 2013 y se añadieron 15 nuevos, para tener un total de 66 programas que intervienen en la estrategia en 2014.

Dado que gran parte de las acciones emprendidas y, por ende, de los resultados obtenidos dependen de los programas sociales participantes en la estrategia, será importante considerar los cambios presentados en el período al momento de realizar el análisis de las metas propuestas, los resultados obtenidos, así como de los avances y el presupuesto ejercido. Sin embargo, es importante señalar que no se recibió información que indique el motivo por el cual se incluyeron o excluyeron

los programas participantes de la estrategia ni tampoco el motivo por el cual, algunos otros programas como los que conforman la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) del DIF (compuesta por Desayunos Escolares, Atención a Menores de 5 años en Riesgo no Escolarizados, Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables y Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo), que son revisados en el documento *Elementos Técnicos del PNMSH* (SEDESOL, 2014a: 116), no fueron incluidos en la atención de la estrategia.

Por otro lado, aunque la inclusión de los programas en la Cruzada ha derivado en algunos cambios en sus Reglas de Operación con el objetivo de mejorar la coordinación, parece importante que los programas participantes en la estrategia realicen modificaciones en sus criterios de focalización para garantizar que sus acciones lleguen a la Población Objetivo de la Cruzada. También sería necesario revisar qué otros apoyos se requieren para cumplir con los objetivos de la estrategia e implementarlos, como se hizo en el caso del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), en donde se incorporaron dos apoyos monetarios adicionales, así como un nuevo esquema de transferencias.

Para lograr una atención integral de la Población Objetivo de la estrategia, sería de gran utilidad identificar qué programas podrían coordinarse para generar sinergias en la atención y, a partir de eso, promover el cambio normativo necesario que lo facilite, como se hizo en algunos programas al establecer a la población beneficiaria de Prospera y del PAL como población prioritaria para la atención. En este mismo sentido, es necesario avanzar en la conformación, validación y monitoreo de mecanismos como el CUIS o el Padrón Único de Beneficiarios. En el caso del CUIS será necesario establecer mecanismos que garanticen el rigor técnico de la información en cada uno de los procesos (levantamiento, validación y procesamiento) para asegurar la focalización correcta de la población objetivo.

Implementación en zonas rurales y urbanas

Se ha avanzado en el desarrollo de modelos de intervención para atender las problemáticas en zonas urbanas y rurales. No obstante, no se encontró

información de avances con resultados diferenciados por ámbito rural y urbano de la estrategia. Por tanto, sería importante avanzar en su implementación y documentar adecuadamente su funcionamiento.

Instancias de la Cruzada

En el *Decreto de Creación* se establecen cuatro componentes de la estructura organizacional del Sistema:

- I. Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre
- II. Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente con las Entidades Federativas y los Municipios
- III. Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre
- IV. Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales

Posteriormente, en el *PNMSH*, se establece que el Sistema Nacional México sin Hambre se compone de cinco instancias básicas:

- I. Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre
- II. Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre
- III. Comités Comunitarios
- IV. Comités estatales y municipales Intersecretariales
- V. Comités de Expertos

Como se observa, en el *PNMSH* se añaden los Comités Intersecretariales Estales y Municipales, y el Comité de Expertos. También permanecen los Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente como un elemento del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.¹⁵

¹⁵ En el *Decreto de Creación* 2013, los “Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente en las entidades federativas y los municipios” se integran dentro de la lista de componentes del SINHAMBRE. Por su parte, en el *PNMSH* 2014, estos mismos Acuerdos, que ahora sólo se llaman “Acuerdos Integrales para el

En cuanto a la coordinación interinstitucional en la estrategia, es importante destacar el avance en la instalación de las diversas instancias de coordinación que conforman el SINHAMBRE. En la documentación de la estrategia se encontró que tanto la Comisión intersecretarial de la Cruzada, como las 32 Comisiones Intersecretariales Estatales, el Consejo Nacional y treinta de los Consejos Estatales ya fueron instalados. En 2013 se instalaron 387 de los 405 Comités Intersecretariales Municipales. Mientras que a la fecha en la que se recibió la información para este documento se habían instalado 409 de los 1,012 Comités Intersecretariales Municipales, correspondientes con el aumento en el número de municipios de la segunda fase de implementación de la Cruzada. De acuerdo con información publicada en el portal de SINHAMBRE, en mayo de 2014 se habían instalado 60,217 Comités Comunitarios de la Cruzada como se muestra en el cuadro 5.

Desarrollo Social Incluyente”, no se consideran dentro de la lista de instancias básicas de dicho Sistema, sino se mencionan como elementos que abonan al trabajo coordinado entre los estados y la Federación.

Cuadro 5. Número de Comités Comunitarios Instalados y promedio de Comités por municipio participante de la Cruzada

Entidad Federativa	Comités Comunitarios Instalados	Municipios	Promedio de Comités por Municipio	Entidad Federativa	Comités Comunitarios Instalados	Municipios	Promedio de Comités por Municipio
Aguascalientes	553	2	277	Morelos	190	7	27
Baja California	2,009	5	402	Nayarit	211	4	53
Baja California Sur	260	5	52	Nuevo León	456	6	76
Campeche	183	8	23	Oaxaca	1,346	291	5
Coahuila	999	23	43	Puebla	5,645	64	88
Colima	105	2	53	Querétaro	1,120	7	160
Chiapas	7,265	97	75	Quintana Roo	650	10	65
Chihuahua	2,385	18	133	San Luis Potosí	1,480	29	51
Distrito Federal	-	9	-	Sinaloa	1,187	10	119
Durango	1,126	7	161	Sonora	574	17	34
Guanajuato	4,810	21	229	Tabasco	2,732	13	210
Guerrero	3,321	77	43	Tamaulipas	996	15	66
Hidalgo	1,060	18	59	Tlaxcala	146	4	37
Jalisco	5,319	14	380	Veracruz	8,060	85	95
México	2,233	66	34	Yucatán	655	13	50
Michoacán	2,651	51	52	Zacatecas	490	14	35
				Total	60217	1012	60

Fuente: Elaboración del PUED para el CONEVAL con base en lo publicado en <http://sinhambre.gob.mx/>(SINHAMBRE).

Dada la importancia de la Comisión Intersecretarial como instancia encargada de la coordinación de la estrategia, en donde se toman las decisiones de mayor relevancia para la implementación de la misma, es recomendable la participación continua de los titulares de las dependencias, o bien, de funcionarios con capacidad de decisión.

Asimismo, ha sido importante la implementación de trece Grupos de Trabajo de apoyo a esta Comisión para el desarrollo de temas específicos, enfocados al

cumplimiento de los objetivos de la Cruzada. Cuatro de ellos están relacionados con las dimensiones de la pobreza, tres más con los objetivos tres a seis¹⁶ de la estrategia y seis son transversales, relacionados principalmente con la operación de la misma. Dentro de los temas más relevantes desarrollados por estos Grupos se encuentran: los mecanismos de monitoreo de la Cruzada, la metodología para medir la merma y pérdida de alimentos y la estrategia para la elaboración y ejecución de los Planes Municipales de Empleo y Opciones Productivas.

Existe la normatividad correspondiente para cada una de las instancias participantes del SINHAMBRE. Sin embargo, en algunos casos, como en los Comités Comunitarios, puede mejorarse la definición de sus funciones y de su integración. Además, en estos documentos no se cuenta con información detallada sobre el flujo de la información y la comunicación entre instancias, con excepción del diagrama correspondiente al SINHAMBRE. Por tanto, se recomienda crear un documento único donde se detalle, con un lenguaje sencillo, el funcionamiento de cada instancia básica y su inserción en el andamiaje de la coordinación interinstitucional, indicando con qué otra instancia(s) se relaciona de forma directa o indirecta, así como los instrumentos que existen para ello (reuniones o productos documentales). Además, deberá indicarse el resultado que se espera de esa relación (normatividad para alguna etapa de la estrategia de la Cruzada, aportaciones de recursos, intercambio de información, acuerdos, etc.).

Mecanismos de Evaluación y Monitoreo

Existe información sobre el diseño de un sistema de monitoreo desarrollado en el Grupo de Trabajo de “Evaluación y Monitoreo”. No obstante, no se tiene conocimiento de los resultados obtenidos en la prueba piloto, ni si ha permitido retroalimentar el funcionamiento de la estrategia.

¹⁶ Objetivos: 3) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; 4) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; 5) Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación; 6) Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

De manera adicional se desarrolló el Tablero de Control, el cual se encuentra en sus primeras fases de implementación. Aunque no se tiene información completa sobre su grado de avance y funcionamiento, su estructura fue utilizada para el reporte de avances de las dependencias para los dos años de estudio y sirvió como base para el análisis de los resultados intermedios.

Un aspecto que hasta ahora se ha utilizado poco es la MML de cada programa, como un instrumento que permitiría el seguimiento de sus acciones enfocadas a la atención de la Población Objetivo de la Cruzada. Esto es importante dado que la información sobre los avances en la implementación de la Cruzada se basa en los componentes (bienes o servicios) que entregan los diversos programas que participan en la estrategia. En consecuencia, la generación de esta información en la MML de cada programa le permitiría a la estrategia incluir estos indicadores como parte del Tablero de Control de la Cruzada y enfocarse en el desarrollo de indicadores relacionados con las actividades propias de la misma que podrían incluirse en la MML de la estrategia (presupuesto disponible para la atención de la estrategia, constitución de Comités Intersecretariales Municipales y Comités Comunitarios o la Certificación de Criterios de Atención Prioritaria, entre otros).

Resultados intermedios

La información generada por la Cruzada contribuye a dar seguimiento al avance de las acciones respecto a las metas propuestas y dar cuenta de la inversión que se ha realizado para la atención de beneficiarios de los programas a nivel municipal. Sin embargo, hay una serie de elementos que deben considerarse para mejorar esta información: es necesario revisar su alineación con la MML vigente; mejorar la congruencia entre los indicadores de actividades con los de componente y éstos a su vez con el objetivo planteado; generar indicadores para cada una de las actividades, componentes, propósito y fin del instrumento; generar las fichas técnicas correspondientes de los indicadores que permitan su entendimiento y utilización e indicar la metodología para establecer las metas a alcanzar. Es importante que la información esté disponible de forma oportuna y

revisar la congruencia entre los archivos con diferentes cortes temporales, dado que, en algunos casos, se encuentran diferencias en las cifras.

Otro aspecto relevante es que la información recibida no permite identificar cómo se distribuyen las acciones entre las personas: si un pequeño conjunto de personas recibe una multiplicidad de acciones, o si se distribuyen en una población mayor. Es altamente probable que exista una “intensidad óptima de intervención” que permite cumplir con los objetivos de la cruzada para distribuir mejor los recursos, pero no hay evidencia de que esto se haya tomado en consideración. Es necesario asegurar que no existen “dobles conteos” de las mismas personas. Un aspecto muy relevante es que la información no permite conocer en qué medida el cumplimiento de metas en las actividades se traducirán en el cumplimiento de metas de los componentes, esto es, en qué medida permitirán alcanzar los resultados sustantivos que busca la estrategia. Lo anterior requeriría una serie de elementos, como:

- Que la información de beneficiarios corresponda a la Población Objetivo de la Cruzada y no a la Población Objetivo de los programas, ya que los criterios de elegibilidad de éstos no limitan sus acciones exclusivamente a la población en pobreza extrema alimentaria y, en consecuencia, no es posible garantizar que los avances permitirán dar cumplimiento a cada uno de los objetivos;
- Conformar un Padrón Único de Beneficiarios que permita dar seguimiento tanto a los bienes y servicios entregados por los programas como a los avances logrados en la atención de cada beneficiario.
- Contar con información de todos los indicadores de la MML y que éstos aporten información suficiente para el cumplimiento de las metas del siguiente nivel;
- Documentar y sistematizar los mecanismos de monitoreo y seguimiento comunitario que permitan comprender mejor las metas planteadas y los avances logrados;

- Documentar cómo se establecen las metas para cada acción, así como las razones por las que no se alcanzaron o se superaron.

Es necesario mejorar la alineación entre los componentes y actividades de la MML y las estrategias y líneas de acción del PNMSH. Es importante que la información esté completa, dado que no todas las actividades cuentan con información de avances.

Respecto a los resultados obtenidos destaca que a pesar de que la Cruzada no cuenta para su instrumentación con presupuesto adicional al de los programas que participan en la estrategia, el presupuesto de éstos se incrementó en el período 2012-2014.

En los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) de 2013 y 2014 no se estableció un presupuesto específico para la Cruzada (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013 y 2012). No obstante, el documento Elementos Técnicos del PNMSH contiene acciones y objetivos referentes a la coordinación interinstitucional. El primero de estos objetivos, “Orientar hacia el cumplimiento de los objetivos e indicadores de la Cruzada, el esfuerzo institucional de las dependencias del gobierno federal que componen el Sistema Nacional Sin Hambre; de los otros órdenes de gobierno y de los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas” (SEDESOL, 2014a: 53) incluye el siguiente componente: “Reasignar presupuestos dentro de las dependencias o ampliar coberturas para contribuir de mejor forma a la meta común en la primera etapa toda vez que la presupuestación 2013 no se hizo en consideración de la Cruzada” (SEDESOL, 2014a: 174).

En este sentido, dado que como estrategia no se cuenta con recursos adicionales para su implementación, es interesante revisar la evolución de los recursos con que contaron los programas participantes en la estrategia en el período 2012-2014.

A pesar de este incremento en la inversión, es importante señalar que el monto de inversión por persona en los estados donde hay mayor concentración de la Población Objetivo de la Cruzada, Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y

Veracruz, es significativamente menor al monto promedio en los estados de menor concentración de Población Objetivo (Aguascalientes, Baja California Sur, Colima y Tlaxcala), por lo que sería importante que los recursos se distribuyeran de mejor forma entre los estados.

Mecanismos de Transparencia

Respecto a la transparencia, se reconoce el trabajo que ha realizado la Cruzada para poner a disposición de los interesados información relevante. Sin embargo, existen áreas susceptibles de mejora. La primera de ellas es hacer públicos, de manera organizada, un mayor número de documentos que den cuenta de los trabajos que se realizan en la estrategia (minutas de las instancias de la Cruzada y sus Grupos de Trabajo), material donde se explique el funcionamiento de cada instancia, y toda la normatividad generada por la estrategia, e incluso por las dependencias y programas participantes (ROP, criterios de selección de beneficiarios de los programas). De igual manera, se recomienda revisar los datos publicados respecto al avance de la Cruzada, para corregir posibles errores. Los datos deben ser actualizados y presentados de forma que permitan una consulta dinámica y fácil manipulación para su análisis.

En el mismo sentido, se reconoce el papel de contraloría social que la Cruzada deposita en los Comités Comunitarios. Sin embargo, se recomienda clarificar la normatividad para su participación, así como los canales y procesos para sus denuncias sobre irregularidades en los programas de la estrategia, y monitorear su funcionamiento. En aras de la transparencia, también se recomienda normar el flujo de información entre todas las instancias de la estrategia, vistas en conjunto como un gran sistema, y sus impactos en las decisiones de la Cruzada.

CONCLUSIONES

En cumplimiento al Esquema General de Evaluación de la Cruzada, que incluye múltiples acciones de evaluación en los siguientes años, el CONEVAL ha publicado diversos documentos que evalúan el diseño e implementación de la Cruzada. En 2013 se publicó el Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre después se publicó el documento denominado Estructura y

alcances de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Ambos documentos dan cuenta de la evolución del diseño y la implementación de la Cruzada; en esta ocasión como parte del seguimiento de la estrategia, se adicionan procesos de investigación y estudios que reflejan, mediante diversos documentos, los cambios de la Cruzada.

Tal como se aprecia en este documento, de los 28 retos enunciados por el CONEVAL en el diagnóstico del diseño publicado en 2013, se observa que en todos existe avance. En cinco, este avance es adecuado, en veintiuno, moderado y dos requieren un mayor esfuerzo para aclarar las dudas que se tenían en 2013.

A dos años de la implementación de la Cruzada se observa un avance en las etapas para la ampliación de la cobertura municipal. A pesar de continuar sin un plan formal de cobertura de la Cruzada, en el PNMSH de 2014 se definen las etapas de la ampliación de la cobertura municipal. Para la segunda etapa de incorporación o expansión se definieron diez criterios, sin embargo, únicamente dos presentan una definición clara (Población y porcentaje de personas en pobreza extrema, y Población y porcentaje de personas en pobreza extrema alimentaria y Ampliación a nivel nacional). El resto no se encuentran suficientemente fundamentados en los documentos revisados

Mediante la realización de un conjunto de entrevistas con actores clave, se intentaron identificar los avances y retos en el diseño inicial de la estrategia y en su implementación durante el período 2013-2014.

Si bien los entrevistados reconocen avances en relación con la coordinación entre dependencias, consideraron que prevalece el reto de consolidar los espacios de coordinación interinstitucional.

De acuerdo con los entrevistados, si bien la Cruzada ha mostrado avances y modificaciones que favorecen su implementación, también se podría convertir en un instrumento para atender emergencias sociales y naturales y no en una estrategia para abatir el hambre o para atender la problemática nutricional de los pobres extremos.

Como resultado de la revisión de la información correspondiente al período 2013-2014 se denota un importante esfuerzo de documentación de la estrategia. No obstante, existen aún espacios susceptibles de mejora para que los documentos tengan mayor claridad, de forma tal que la información, disponible tanto para los actores participantes en la Cruzada como para la ciudadanía en general, refleje el funcionamiento y las responsabilidades de cada instancia involucrada en el cumplimiento de los objetivos planteados.

En cuanto a la población objetivo se encontró que sería de gran utilidad identificar qué programas podrían coordinarse para generar sinergias en la atención y, a partir de eso, promover el cambio normativo necesario que lo facilite. En este sentido, es necesario avanzar en la conformación, validación y monitoreo de mecanismos como el CUIS o el Padrón Único de Beneficiarios. En el caso del CUIS será necesario establecer mecanismos que garanticen el rigor técnico de la información en cada uno de los procesos (levantamiento, validación y procesamiento) para asegurar la focalización correcta de la población objetivo.

Un aspecto que hasta ahora se ha utilizado poco es la MML de cada programa, como un instrumento que permitiría el seguimiento de sus acciones enfocadas a la atención de la Población Objetivo de la Cruzada. Esto es importante dado que la información sobre los avances en la implementación de la Cruzada se basa en los componentes (bienes o servicios) que entregan los diversos programas que participan en la estrategia.

Otro aspecto relevante es que la información recibida no permite identificar cómo se distribuyen las acciones entre las personas: si un pequeño conjunto de personas recibe una multiplicidad de acciones, o si se distribuyen en una población mayor. Es altamente probable que exista una “intensidad óptima de intervención” que permite cumplir con los objetivos de la cruzada para distribuir mejor los recursos, pero no hay evidencia de que esto se haya tomado en consideración. Es necesario asegurar que no existen “dobles conteos” de las mismas personas.

Finalmente, un aspecto relevante es que la información no permite conocer en qué medida el cumplimiento de metas en las actividades se traducirán en el cumplimiento de metas de los componentes, esto es, en qué medida permitirán alcanzar los resultados sustantivos que busca la estrategia. Lo anterior requeriría una serie de elementos, como:

- Que la información de beneficiarios corresponda a la Población Objetivo de la Cruzada y no a la Población Objetivo de los programas, ya que los criterios de elegibilidad de éstos no limitan sus acciones exclusivamente a la población en pobreza extrema alimentaria y, en consecuencia, no es posible garantizar que los avances permitirán dar cumplimiento a cada uno de los objetivos;
- Conformar un Padrón Único de Beneficiarios que permita dar seguimiento tanto a los bienes y servicios entregados por los programas como a los avances logrados en la atención de cada beneficiario.
- Contar con información de todos los indicadores de la MML y que éstos aporten información suficiente para el cumplimiento de las metas del siguiente nivel;
- Documentar y sistematizar los mecanismos de monitoreo y seguimiento comunitario que permitan comprender mejor las metas planteadas y los avances logrados;
- Documentar cómo se establecen las metas para cada acción, así como las razones por las que no se alcanzaron o se superaron.

Referencias Bibliográficas

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. (14 de febrero de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014a). *Estructura y Alcance de los Instrumentos de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. México. Recuperado el 11 de febrero de 2015 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2014.pdf

_____. (2014b). *Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014*. Recuperado el 20 de septiembre de 2014 de <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe>

_____. (2013a). *Anexo estadístico 2008-2012 sin considerar el indicador de combustible para cocinar*. Recuperado el 10 de septiembre de 2014 en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Pobreza%202012/>

_____. (2013b). *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México, en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/diagnostico_dise%c3%b1o_CRUZADA_primer_informe.aspx, consultado el 10 de agosto de 2014.

_____. (2013d). *Inventario CONEVAL Federal 2013*. Recuperado el 20 de septiembre de 2014 de <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe>.

_____. (2012). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012*. Recuperado el 20 de septiembre de 2014 de <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*. Recuperado el 3 de

agosto de 2014 de
<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013>.

_____. (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*. Recuperado el 3 de agosto de 2014 de <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328251&fecha=27/12/2013>.

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

Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 (PNMSH) (30 de enero de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (s/f). *Definición de Hambre en la CNCH*. Recuperado el 9 de septiembre de 2014 de <https://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH>.

_____. (2014a). *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre*. Recuperado el 17 de septiembre de 2014 de <<http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/TodoSobrelaCruzada>>.

_____. (2014b). *Nota Metodológica. Procedimiento de selección de los municipios de la segunda etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Recuperado el 31 de agosto de 2014 de <<http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/TodoSobrelaCruzada>>.

_____. (2013a). *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. México. Política Social de Nueva Generación y Cruzada Nacional contra el Hambre: Documento conceptual*. México (versión para discusión V.140813) (mimeo).

_____. (2013b). *Matriz de Marco Lógico con Programas y Objetivos de la CNCH*. Documento de trabajo, SINHAMBRE Cruzada Nacional.

_____. (2013c). *Política Social de Nueva Generación y Cruzada Nacional contra el Hambre: documento de trabajo*. México (versión para discusión V.140813).

_____. (2013d). *Procedimiento de selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Recuperado el 31 de agosto de 2014 de <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/TodoSobrelaCruzada>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. MIR del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. al segundo trimestre de 2014*. Recuperado el 26 de agosto de 2014 de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

_____. (2013). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. MIR del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. del Ejercicio Fiscal 2013*. Recuperado el 26 de agosto de 2014 de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>.

Anexo 1. Programas participantes en la Cruzada 2013-2014

Programa (nombre actual o último nombre)	Nombre Programa/Vertiente Decreto de Creación	Nombre Programa/Vertiente 2013 Segunda Sesión Extraordinaria Comisión Intersecretarial	Nombre Programa/Vertiente PNMSH
Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI)	Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI)
Programa de Infraestructura Indígena (PROII)	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	Programa de Infraestructura Indígena (PROII)
Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN)	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI); Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI); Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI); Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI); Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI); Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI); Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena (PROIN)
Programa de Derechos Indígenas	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	
Programa de Abasto Rural (PAR)	Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S.A. de C.V.	Programa de Abasto Rural (PAR)	Programa de Abasto Rural (PAR)
Programa de Desarrollo Comunitario DIFerente			Proyecto de Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios (PIREEA)
Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)	FONART	FONART - Programa de Apoyos a la Producción; Programa de Adquisición de Artesanías y Apoyos a la Comercialización; Programa Concurso de Arte Popular y Programa de Capacitación y Asistencia Técnica.	FONART - Vertiente Apoyos a la Producción y Vertiente de Apoyos a la Comercialización
Programa de Coinversión Social (PCS)		Programa de Coinversión Social	Programa de Coinversión Social (PCS)
Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género		Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género

Programa (nombre actual o último nombre)	Nombre Programa/Vertiente Decreto de Creación	Nombre Programa/Vertiente 2013 Segunda Sesión Extraordinaria Comisión Intersecretarial	Nombre Programa/Vertiente PNMSH
(PFTPG)		(PFTPG)	(PFTPG)
Programa de Compra de Leche Nacional	Programa de Compra de Leche Nacional a cargo de LICONSA, S.A. de C.V.		Programa de Compra de Leche Nacional
Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, S.A. de C.V.	Programa de Abasto Social de Leche	Programa de Abasto Social de Leche (PASL)
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Programa de Apoyo Alimentario	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	PIDR	PIDR - Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero
Proyecto Estratégico Desarrollo de Agricultura de Autoconsumo		Proyecto Estratégico Desarrollo de Agricultura de Autoconsumo	
Proyecto Estratégico Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA)		Proyecto Estratégico Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA)	
Proyecto Estratégico Trópico Húmedo		Proyecto Estratégico Trópico Húmedo	
Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)	Programa para la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	Programa para la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)
Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (Se adicionaba además Componente Manejo Postproducción y Componente Minería Social; También se incluía el Apoyo al Manejo y Rescate Post-producción de alimentos y Programa Sustitución de Motores Marinos Ecológicos)	PFG - Manejo de Postproducción Pecuaria
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación	

Programa (nombre actual o último nombre)	Nombre Programa/Vertiente Decreto de Creación	Nombre Programa/Vertiente 2013 Segunda Sesión Extraordinaria Comisión Intersecretarial	Nombre Programa/Vertiente PNMSH
Tecnológica y Extensionismo Rural	Tecnológica y Extensionismo Rural	Tecnológica y Extensionismo Rural	
Programa Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Programa Sustentabilidad de los Recursos Naturales		PFA - Reconversión y Productividad y Bioenergía y Sustentabilidad; PFG - PROGAN Productivo; PIDR - COUSSA.
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (PPCA)			PFCA - Desarrollo Productivo Sur Sureste y Productividad Agroalimentaria.
Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDR)	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales (incluía COUSSA); Programa de Prevención y Manejo de Riesgos (incluía Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero).	PIDR y COUSSA y PESA.	PIDR - Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio; Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero; Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA); Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA); Desarrollo Integral de Cadenas de Valor; Extensión e Innovación; Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).
Programa de Fomento a la Agricultura (PFA)	SAGARPA - Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario (PROCAMPO); Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales (incluía las vertientes del PFA - Reconversión y Productividad y Bioenergía y Sustentabilidad). SEMARNAT - Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego.	PFA y Programa PROCAMPO Productivo	PFA - Agroincentivos; Agroproducción Integral; Desarrollo de Clúster Agroalimentario (AGROCLUSTER); PROAGRO Productivo; PROCAFE o Impulso Productivo al Café; Producción Intensiva y Cubiertas Agrícolas (PROCURA); Tecnificación del Riego; Reconversión y Productividad; Bioenergía y Sustentabilidad; Programa Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF).

Programa (nombre actual o último nombre)	Nombre Programa/Vertiente Decreto de Creación	Nombre Programa/Vertiente 2013 Segunda Sesión Extraordinaria Comisión Intersecretarial	Nombre Programa/Vertiente PNMSH
Programa de Fomento Ganadero (PFG)	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (incluía vertiente del PFG - Manejo de Postproducción Pecuaria). Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales (incluía la vertiente del PFG - PROGAN Productivo).	Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN)	PFG - Manejo de Postproducción Pecuaria; Productividad Pecuaria; Programa Porcino (PROPOR); Programa de Perforación y Equipamiento de Pozos Ganaderos; PROGAN Productivo; Infraestructura y Equipo de Repoblamiento; Repoblamiento y Recría Pecuaria.
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola (PFPPA)			PFPPA - Impulso a la Capitalización Pesquera y Acuícola; Desarrollo Estratégico de Acuicultura; PROPESCA.
Promoción de la Salud Materna		Programa de Lactancia Materna	Promoción de la Salud Materna
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerables; Subprograma de apoyo para proyectos de Asistencia Social: Proyectos de Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios (PIREEA)	
Unidades Médicas Móviles	Caravanas de la Salud	Programa Caravanas de Salud	Fortalecimiento de la atención médica y servicios de prevención y promoción de la salud a través de Unidades Médicas Móviles
Programa Seguro Médico Siglo XXI	Seguro Médico Siglo XXI (antes Seguro Médico para una Nueva Generación)		
Calidad en la Atención Médica		Programa de Fortalecimiento de la Calidad	Programa Integral de Calidad en Servicios de Salud (PROCESS) y Fortalecimiento de unidades médicas de primer nivel de atención a través de la entrega de reconocimientos.

Programa (nombre actual o último nombre)	Nombre Programa/Vertiente Decreto de Creación	Nombre Programa/Vertiente 2013 Segunda Sesión Extraordinaria Comisión Intersecretarial	Nombre Programa/Vertiente PNMSH
Seguro Popular Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	Seguro Popular Prevención contra la Obesidad	Programa de Seguro Popular	Seguro Popular (Afilación)
Programa de Empleo Temporal (PET) Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional	Programa de Empleo Temporal (PET)	Programa de Empleo Temporal (PET) Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional	Programa de Empleo Temporal (PET) / Apoyo a los Bancos de Alimentos
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) Programa de Fomento a la Economía Social	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) Fomento a la Economía Social e Instituto Nacional de Economía Social (INAES)	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) Programa de Fomento a la Economía Social (SE-INAES)
Fondo Nacional Emprendedor Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)			Fondo Nacional Emprendedor (SE-INADEM) Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)
Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA) Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS)		Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable
Programa Hábitat Programa Vivienda Digna	Programa Vivienda Digna (antes TU CASA)	Programa Vivienda Digna	Programa Hábitat Programa Vivienda Digna
Programa Vivienda Rural Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales	Programa Vivienda Rural Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	Programa Vivienda Rural Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERYFT)	Programa Vivienda Rural Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales
Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos Programa de Fomento a la Urbanización Rural			Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos Programa de Fomento a la Urbanización Rural
Centros de Ciudad Mujer Comités Comunitarios		Programa de Comités Comunitarios	Centros de Ciudad Mujer

Programa (nombre actual o último nombre)	Nombre Programa/Vertiente Decreto de Creación	Nombre Programa/Vertiente 2013 Segunda Sesión Extraordinaria Comisión Intersecretarial	Nombre Programa/Vertiente PNMSH
Programa de Opciones Productivas	Programa de Opciones Productivas	Programa de Opciones Productivas (POP)	Programa de Opciones Productivas
Programa 3x1 para Migrantes	Programa 3x1 para Migrantes		Programa 3x1 para Migrantes
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas			Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para implementar y ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF)			Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres (PAIMEF)
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras		Programa de Estancias Infantiles
Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)	Pensión para Adultos Mayores (antes Programa 70 y más)	Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)	Programa de Atención a Adultos Mayores 65 y más
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) / Apoyo a los Bancos de Alimentos
Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia		Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia (SVJF)	Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia
Programa de Comedores Comunitarios		Programa de Comedores Comunitarios	Programa de Comedores Comunitarios
Programa Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva (MTSP)			Programa Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva (MTSP)
Subsidios a Organizaciones de la Sociedad Civil			Subsidios a Organizaciones de la Sociedad Civil
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) (SEMARNAT-CONAGUA)
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y

Programa (nombre actual o último nombre)	Nombre Programa/Vertiente Decreto de Creación	Nombre Programa/Vertiente 2013 Segunda Sesión Extraordinaria Comisión Intersecretarial	Nombre Programa/Vertiente PNMSH
Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)	Saneamiento en Zonas Rurales	Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)	Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)
Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado	Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego		
Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR)	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales		Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR) (SEMARNAT-CONAGUA)
Programa Nacional Forestal (PRONAFOR)	Proárbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales; Proárbol - Programa de Desarrollo y Producción Forestal;	Programa Nacional Forestal (PRONAFOR)	Programa Nacional Forestal (PRONAFOR)
Programa para incentivar el desarrollo organizacional de los Consejos de Cuenca	Programa para incentivar el desarrollo organizacional de los Consejos de Cuenca		
Mejora de Eficiencia Hídrica en Áreas Agrícolas	Mejora de Eficiencia Hídrica en Áreas Agrícolas		
Fomento para la Conservación y el Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre Nativa en UMA, en Zonas y Comunidades rurales de la República Mexicana	Fomento para la Conservación y el Aprovechamiento Sustentable de la Vida Nativa	Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA)	Fomento para la Conservación y el Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (UMA)
Programa de Vigilancia Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas y sus Zonas de Influencia (PROVICOM)		Programa de Vigilancia Comunitaria (PROVICOM)	Programa de Vigilancia Comunitaria (PROVICOM)
Programa de Electrificación		Programa de Dotación de Electrificación a Viviendas	Programa de Electrificación
Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)		Programa Alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)
Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria		Programa de Acciones Compensatorias	Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)

Programa (nombre actual o último nombre)	Nombre Programa/Vertiente Decreto de Creación	Nombre Programa/Vertiente 2013 Segunda Sesión Extraordinaria Comisión Intersecretarial	Nombre Programa/Vertiente PNMSH
Programa Escuelas de Tiempo Completo	Programa Escuelas de Tiempo Completo	Programa Escuelas de Tiempo Completo	Programa de Escuelas de Tiempo Completo con Apoyo Alimenticio
Programa Nacional de Becas	Programa de Becas de apoyo a la Educación Básica de madres jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN) y Programa de Becas	Programa de Becas de apoyo a la Educación Básica de madres jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	Programa de Becas de apoyo a la Educación Básica de madres jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)*
Programa Escuelas Dignas		Programa Escuelas Dignas	Programa Escuelas Dignas (INIFED)
Programa de Garantías Líquidas	Programa de Garantías Líquidas		
Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Intermediarios Financieros Rurales	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Intermediarios Financieros Rurales		
Programas que canalizan apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico a los Sectores Agropecuarios, Forestal, Pesquero y Rural	Programas que canalizan apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico a los Sectores Agropecuarios, Forestal, Pesquero y Rural		
Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito		
Reducción de Costos de Acceso al Crédito	Reducción de Costos de Acceso al Crédito		
Fortalecimiento de la Infraestructura Bancaria	Fortalecimiento de la Infraestructura Bancaria		
Programa de Subsidio de la Prima del Seguro Agropecuario (PSASA)	Programa de Subsidio de la Prima del Seguro Agropecuario		
Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (PAFA)	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario		
Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas	Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas		
Actividades orientadas a otorgar apoyos para la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de	Apoyo para la Inclusión Financiera y la Bancarización		

Programa (nombre actual o último nombre)	Nombre Programa/Vertiente Decreto de Creación	Nombre Programa/Vertiente 2013 Segunda Sesión Extraordinaria Comisión Intersecretarial	Nombre Programa/Vertiente PNMSH
Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo			
Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales	Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales		
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Programa Bécate; Programa de Fomento al Autoempleo	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)	Programa de Atención de Contingencia Laboral	Programa de Atención de Contingencia Laboral	
Programa de Apoyo para la Productividad	Programa de Apoyo para la Productividad		
Servicios de Vinculación Laboral (zona urbana)			Servicios de Vinculación Laboral (zona urbana)

Fuente: Elaboración del PUED para el CONEVAL, 2014

*En 2014 este programa se agrupó con otros y se llama Programa Nacional de Becas