

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre

Octubre 2013

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

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 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****Gonzalo Hernández Licona**
Thania de la Garza Navarrete
Carolina Romero Pérez Grovas
Karina Barrios Sánchez
Andrea Villa de la Parra**Dirección General Adjunta
de Coordinación**Edgar A. Martínez Mendoza
José Manuel Del Muro
Guerrero
Cristina Hayde Pérez
González
Gabriela Gutiérrez Salas
Clara Schettino Bustamante
Freddy Damián Urbina
Romero**Dirección General Adjunta de
Evaluación**Thania de la Garza Navarrete
Carolina Romero Pérez Grovas
Janet Zamudio Chávez
Karina Barrios Sánchez
Andrea Villa de la Parra
Luis Fernando Cervantes García Rulfo
Maricela Pestaña Bautista
Jorge Antonio León García**Dirección General Adjunta de
Análisis de la Pobreza**Ricardo Aparicio Jiménez
Carlos Mora Jurado
Paloma Villagómez Ornelas
Eric Urias Romero**CONSULTORES EXTERNOS****Universidad Nacional Autónoma de México**
Programa Universitario
de Estudios del DesarrolloIliana Yaschine Arroyo
Sara Ochoa León
Citlalli Hernández Juárez
Colaboradores:
Mario Orospe Hernández
Laura Dávila Larraga
Carlos Galván Ramírez**Análisis de campo**Claudia Mir Cervantes
Ignacio Macedo Castillejos**Revisión técnica**María del Rosario Cárdenas Elizalde
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Agustín Escobar Latapí
Salomón Nahmad Sittón
John Scott Andretta
Graciela María Teruel Belismelis
Gonzalo Hernández Licona

Contenido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	iv
GLOSARIO DE TÉRMINOS	vii
I. INTRODUCCIÓN	1
DINÁMICA DEL DIAGNÓSTICO: ELABORACIÓN DE UN PROCESO DE EVALUACIÓN INNOVADOR	6
II. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y SUS COMPONENTES. CONTEXTO PARA LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	7
III. LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	15
IV. ANÁLISIS DE DISEÑO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	24
¿ESTÁ IDENTIFICADA Y CARACTERIZADA LA PROBLEMÁTICA QUE SE BUSCA RESOLVER?	25
¿LA CRUZADA TIENE DOCUMENTADA UNA JUSTIFICACIÓN TEÓRICA O EMPÍRICA DEL TIPO DE INTERVENCIÓN QUE LLEVA A CABO?	28
¿CÓMO SE DEFINE HAMBRE? Y ¿QUÉ RESULTADOS SE QUIEREN LOGRAR EN EL TEMA ALIMENTARIO?	30
¿SON CLAROS LOS RESULTADOS QUE SE DESEAN LOGRAR?	32
¿CÓMO SE ALINEA LA CRUZADA CON LA PLANEACIÓN NACIONAL Y LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES?	36
¿CUÁLES SON LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y DE LOS 400 MUNICIPIOS DE LA CRUZADA?	38
¿LOS PROGRAMAS CONSIDERADOS ESTÁN ALINEADOS A LOS OBJETIVOS DE LA CRUZADA?	40
¿CUÁL ES EL PROCESO GENERAL PARA LA ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS? ¿CUÁLES SON LOS PROCESOS CLAVE Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LA CRUZADA?	44
¿LA CRUZADA CUENTA CON UN PLAN ESTRATÉGICO CON CARACTERÍSTICAS APROPIADAS?	50
¿LA CRUZADA CONTEMPLA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PARA MONITOREAR SU DESEMPEÑO?	53
V. HALLAZGOS DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL E INTERGUBERNAMENTAL EN LA PRIMERA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	54
AVANQUES EN MATERIA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA CRUZADA	55
HALLAZGOS DEL ESTUDIO DE CASO MÚLTIPLE	59
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA CNCH	60
ESTUDIO EXPLORATORIO DE CAMPO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CNCH	66
HALLAZGOS DE NATURALEZA TRANSVERSAL EN TORNO A LOS SEIS CASOS ANALIZADOS	75
VI. CONCLUSIONES	82
VII. BIBLIOGRAFÍA	133
VIII. ANEXOS	140
ANEXO 1. CARACTERIZACIÓN DE LOS 400 MUNICIPIOS PRIMERA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	140
1. POBREZA EXTREMA	141
2. CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN	143
3. BIENESTAR ECONÓMICO EN LOS 400 MUNICIPIOS DE LA CRUZADA	146
4. REZAGO SOCIAL	150
5. DESIGUALDAD POR INGRESO: COEFICIENTE DE GINI	152
ANEXO 2. VINCULACIÓN ENTRE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Y LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	154
ANEXO 3. VINCULACIÓN DEL PROPÓSITO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE CON LOS OBJETIVOS DEL MILENIO	175
ANEXO 4. CONFORMACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO MÚLTIPLE	182

SIGLAS Y ACRÓNIMOS**ENTIDADES Y DEPENDENCIAS****CDI**

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CENAPRECE

Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades

CENSIA

Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia

CONAGUA

Comisión Nacional del Agua

CONAPO

Consejo Nacional de Población

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

DIF

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

FONART

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

INAES

Instituto Nacional de la Economía Social

INAPAM

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

INDESOL

Instituto Nacional de Desarrollo Social

INEGI

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INMUJERES

Instituto Nacional de las Mujeres

SAGARPA

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SALUD

Secretaría de Salud

SCT

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

SE

Secretaría de Economía

SECTUR

Secretaría de Turismo

SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina-Armada de México
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
ORGANISMOS INTERNACIONALES	
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTROS	
AGEB	Área Geoestadística Básica
APF	Administración Pública Federal
Censo 2010	Censo de Población y Vivienda 2010
CICH	Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
Consejo de la Cruzada	Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
Informe de Evaluación 2012	Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012

INPC

Índice Nacional de Precios al Consumidor

Inventario CONEVAL Federal

Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de
Desarrollo Social 2010

Inventario CONEVAL Estatal

Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de
Desarrollo Social 2010

LB

Línea de Bienestar/ Línea de Bienestar Económico

LBM

Línea de Bienestar Mínimo

MIR

Matriz de Indicadores de Resultados

MML

Matriz de Marco Lógico

ODM

Objetivos de Desarrollo del Milenio

PND

Plan Nacional de Desarrollo

ROP

Reglas de Operación

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Decreto de creación	<i>Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.</i> Es el documento que la Cruzada considera su norma jurídica con fecha de publicación del 22 de enero de 2013.
Documento conceptual	<i>Aspectos conceptuales y prácticos.</i> Este documento, en su versión del 14 de mayo de 2013, es el documento que la Cruzada considera como normativo de la estrategia.
Canasta alimentaria	Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. El conjunto de alimentos se determina de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.
Canasta no alimentaria	Consiste en el conjunto básico de bienes y servicios no alimentarios utilizados en la medición de la pobreza.
Índice de rezago social	Es una medida ponderada de indicadores de carencias sociales de educación, salud, calidad y servicios básicos y espacios en la vivienda.
Línea de bienestar económico	Valor monetario de la canasta de alimentos, los bienes y los servicios básicos.
Línea de bienestar mínimo	Valor monetario de la canasta alimentaria básica. Es un subconjunto de la línea de bienestar.
Localidades rurales	Localidades con una población menor a 2,500 habitantes y que no son cabecera municipal.
Localidades urbanas	Aquellas con una población igual o mayor a 2,500 habitantes o las cabeceras municipales, independientemente de su número de habitantes.

Población objetivo

Población 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.

Pobreza

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es menor al valor de la línea de bienestar económico.

Pobreza extrema

Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias sociales (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es menor al valor de la línea de bienestar mínimo.

Población potencial

Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia de un programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.

I. INTRODUCCIÓN

En enero de 2013, el Gobierno de la República presentó la Cruzada Nacional Contra el Hambre (en adelante Cruzada o CNCH) en el estado de Chiapas. Con base en sus documentos, esta estrategia busca “*garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.4 millones de mexicanos que hoy viven en condición de pobreza extrema, y contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación*”.¹ De acuerdo con la Cruzada, su propósito es que 7.4 millones de personas superen su condición de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. Conforme al decreto de creación de la estrategia los objetivos centrales son los siguientes: “a) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa; b) Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia; c) Aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; d) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios; e) Promover la participación comunitaria”.²

Como parte de sus atribuciones y considerando la importancia de la Cruzada, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó el Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013-2019) (CONEVAL, 2013)³ con el objeto de generar información que, por una parte, permita mejorar de manera continua el diseño e implementación de la Cruzada y, por otra, contribuya a la transparencia y rendición de cuentas de la evaluación de la política de desarrollo social en México. Al mismo tiempo, la propia Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Comisión Intersecretarial de la CNCH solicitaron que se llevara a cabo un proceso de evaluación continua de la estrategia por parte del CONEVAL, lo cual muestra un interés genuino de mejora de la estrategia, así como de transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el CONEVAL es un organismo público descentralizado con autonomía técnica y de gestión. Tiene entre sus objetivos normar y coordinar la evaluación, tanto de la política nacional de desarrollo social, como de los programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.

El Esquema de Evaluación sienta las bases del proceso de evaluación de la estrategia y se fundamenta en tres elementos principales:

- Las atribuciones que la LGDS confiere al CONEVAL en materia de evaluación de la política y los programas de desarrollo social;
- La información pública⁴ de la Cruzada disponible hasta este momento; y

¹ Extraído de la página oficial de Sin Hambre. <http://sinhambre.gob.mx/> Fecha de consulta: 30 agosto 2013.

² *Ibíd.*

³ Publicado en julio de 2013 en la página www.coneval.gob.mx.

⁴ El diagnóstico se realizó mediante un análisis de gabinete, priorizando el uso de información oficial y pública. Se entiende por fuente de información oficial y pública cualquier documento que sea elaborado por una instancia del gobierno federal y que pueda ser consultada a través de un portal de internet con terminación *.gob.mx*, así como información adicional que la instancia evaluadora considere necesaria para justificar su análisis y aquella que sea provista por el CONEVAL.

- Los recursos con los que el CONEVAL planea contar en los próximos años, a fin de cumplir con sus atribuciones.

En vista del alcance de la estrategia y la multiplicidad de instancias y acciones involucradas en la Cruzada, se consideró necesario establecer diferentes etapas y tipos de evaluación, como se aprecia en la Figura 2. En la primera de ellas, que se presenta en este documento, se realiza un diagnóstico del diseño de la estrategia, un análisis de consistencia y orientación a resultados y uno que identifique los principales procesos y actores involucrados.

Para la elaboración de este documento se llevaron a cabo dos tipos de análisis. En primera instancia se realizó un estudio de gabinete en el cual se analizaron los documentos públicos, así como información proporcionada por la SEDESOL. En segunda instancia se realizaron visitas de campo así como entrevistas con actores clave en los estados de Chiapas y Guerrero para analizar la estrategia de primera mano. Es decir, esta segunda etapa del proceso de evaluación buscó analizar el diseño de la estrategia y algunos elementos de los procesos de coordinación, pero aún no es posible medir sus resultados en las variables relevantes en las que la propia estrategia busca incidir. Esto último se llevará a cabo a partir de 2014, cuando se contempla la medición en el conjunto de los 400 municipios iniciales de la estrategia.

El documento que aquí se presenta es el diagnóstico final sobre el diseño de la Cruzada, que complementa e incluye el documento que se presentó en septiembre 2013. Este documento final incluye elementos nuevos sobre el proceso de coordinación y la planeación estratégica de la CNCH. Los objetivos de este diagnóstico son: i) analizar la justificación de la creación de la Cruzada; ii) analizar la consistencia de su diseño respecto a la atención requerida por la problemática o necesidad para lo que fue creada; y iii) analizar la planeación estratégica y la coordinación entre las instituciones gubernamentales en los municipios de la primera fase de implementación. Algunas preguntas que se responderán en el diagnóstico son las que se señalan en la Figura 1.

Figura 1. Preguntas de investigación del diagnóstico de diseño de la Cruzada**DISEÑO Y COORDINACIÓN**

- ¿Está identificada y caracterizada la problemática que se busca resolver?
- ¿La Cruzada tiene documentada una justificación teórica o empírica del tipo de intervención que lleva a cabo?
- ¿Cómo se define hambre? y ¿qué resultados se quieren lograr en el tema alimentario?
- ¿Son claros los resultados que se desea lograr?
- ¿Cómo se alinea la Cruzada con la planeación nacional y los compromisos internacionales?
- ¿Cuáles son los criterios de selección de la población objetivo y de los 400 municipios de la Cruzada?
- ¿Los programas considerados están alineados a los objetivos de la Cruzada?
- Descripción del proceso general para la entrega de bienes y/o servicios, así como los procesos clave y mecanismos de coordinación de la Cruzada
- ¿La Cruzada cuenta con un plan estratégico?
- ¿La Cruzada contempla la recolección de información para monitorear su desempeño?
- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las instituciones gubernamentales y con los gobiernos locales?

Este informe final se divide en ocho apartados. El apartado II muestra la evolución de la pobreza 2008-2012 y sus componentes; el tercer capítulo describe la Cruzada Nacional Contra el Hambre, sus objetivos generales, la población objetivo y la problemática que identifica la estrategia. En el capítulo cuarto se desarrolla el análisis del diseño de la Cruzada y en el capítulo quinto se presentan los principales hallazgos en materia de coordinación interinstitucional e implementación. En el apartado seis se presentan las principales conclusiones del diagnóstico del diseño, se muestran las acciones de mejora que se han realizado a la estrategia derivado de este proceso de evaluación y las respuestas de la SEDESOL a los hallazgos de este documento. Los capítulos siete y ocho corresponden a la bibliografía y a los anexos, respectivamente.

Con el propósito de apoyar la toma de decisiones en la política social y en cumplimiento a los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal (APF) y al Esquema de Evaluación descrito, el CONNEVAL presenta el diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En este ejercicio se incluyen los elementos que se dieron a conocer en septiembre de 2013.

En etapas posteriores de la evaluación, que se darán a conocer a partir de 2014, se monitoreará y se medirán los resultados de la estrategia en las variables que busca incidir. Como se aprecia en la Figura 2, el proceso de evaluación de la Cruzada incluirá mediciones en campo que indiquen hasta qué punto se han modificado las condiciones de pobreza extrema y la situación de carencia por acceso a la alimentación de la población, tanto al interior de los 400 municipios elegidos por la estrategia, como a nivel nacional.

El CONEVAL agradece el apoyo que ha brindado la SEDESOL en oficinas centrales, en las delegaciones, así como a los gobiernos estatales y municipales para el desarrollo de este diagnóstico. De manera particular se reconoce el apoyo de la secretaria Rosario Robles, los subsecretarios Ernesto Nemer, Juan Carlos Lastiri, Javier Guerrero, Arturo Osornio, del Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial para la Implementación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, Omar Garfias, del coordinador de asesores de la Secretaría de Desarrollo Social Enrique González Tiburcio, así como de delegados de las dependencias federales y secretarios estatales de Guerrero y Chiapas, por brindar información y apertura en este proceso de evaluación que busca, como todos los ejercicios de evaluación, la mejora continua de la política pública.

La evaluación de la Cruzada establecida en el Esquema General de Evaluación favorecerá la retroalimentación continua con los actores involucrados en la estrategia, a fin de que se realicen los ajustes precisos de manera oportuna.

Figura 2. Técnicas y tipos de evaluación utilizados en cada etapa



Fuente: Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019, CONEVAL, 2013

DINÁMICA DEL DIAGNÓSTICO: ELABORACIÓN DE UN PROCESO DE EVALUACIÓN INNOVADOR

En general las evaluaciones, análisis o diagnósticos de alguna política pública tienen dos objetivos: a) mejorar esa acción específica de política pública y b) contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas. El segundo punto se logra cuando el análisis es objetivo y transparente, y al momento en el que la evaluación se hace pública. Es decir, cuando se publican con toda transparencia los aciertos, pero también los problemas y los retos de dicha política pública.

Sin embargo, el primer objetivo de las evaluaciones, que es mejorar determinado programa o estrategia, no siempre se logra por diversas razones. Una posible razón es porque la evaluación se realiza y publica muy tarde, o bien porque se comunica de manera tardía a quienes pueden tomar decisiones para cambiarla. Otra de las razones comunes es que no existe comunicación entre la entidad evaluadora y el programa que está siendo evaluado. También contribuye el hecho de que el ente evaluado no tiene capacidad o interés en mejorar. Un factor adicional es la falta de compromiso para mejorar la política pública a partir de los ejercicios de evaluación.

Por esta razón, este diagnóstico es un documento innovador pues no sólo busca contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas, mostrando los aciertos y los problemas identificados respecto de la Cruzada. La evaluación también buscó comunicar permanentemente a los responsables de la Cruzada los problemas que se encontraron, con la finalidad de que se logren mejoras en el corto plazo.

Derivado de lo anterior, este documento incluye respuestas que los propios funcionarios dieron a los señalamientos que el CONEVAL realizó, así como las mejoras que se llevaron a cabo a partir de los hallazgos de este diagnóstico. En el apartado VI, adicional a las conclusiones, se detallan las respuestas de la SEDESOL a los avances y retos encontrados por este análisis, así como las acciones de mejora que ya se han implementado a raíz de este ejercicio.

Creemos que ésta es una forma innovadora y adecuada de cumplir los dos objetivos de las evaluaciones o diagnósticos: mejorar los programas y estrategias, y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de la política de desarrollo social.

II. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y SUS COMPONENTES. CONTEXTO PARA LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

Por mandato de la LGDS, CONEVAL realiza la medición de pobreza de forma multidimensional, para lo cual considera ocho indicadores: 1) ingreso corriente per cápita; 2) rezago educativo; 3) acceso a los servicios de salud; 4) acceso a la seguridad social; 5) acceso a los servicios básicos en la vivienda 6) calidad y espacios en la vivienda 7) acceso a la alimentación y 8) grado de cohesión social.

El 29 de julio de 2011 el CONEVAL, en cumplimiento de su mandato legal, dio a conocer los resultados de la medición de pobreza 2010 tanto a nivel nacional como por entidad federativa, con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

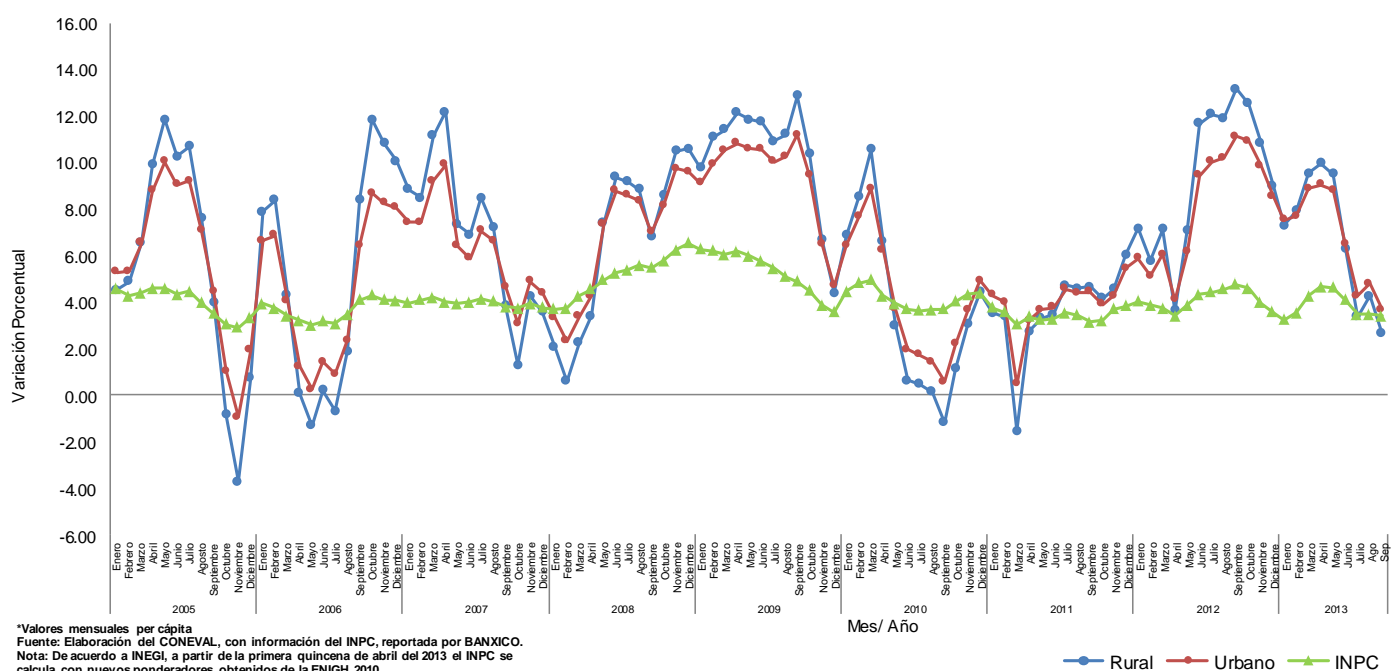
Los datos mostraban que entre 2008 y 2010, la proporción de personas en pobreza aumentó de 44.5 a 46.2 por ciento, lo que implicó pasar de 48.8 a 52.0 millones de personas pobres. La pobreza extrema se ubicó en 10.6 por ciento en 2008 y en 10.4 por ciento en 2010, es decir, 11.7 millones de personas en ambos casos. El incremento en ese periodo obedeció a varios factores: por una parte, a la crisis económica mundial, que ocasionó que en 2009 el Producto Interno Bruto de México se contrajera 6.3 por ciento respecto de 2008 y, por otra, a la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos que mostraron una tendencia a la alza a partir de 2007.

Desde abril de 2008 y hasta abril de 2010, derivado de la crisis internacional, el crecimiento del valor de la canasta alimentaria fue mayor que el de la inflación promedio, lo cual reduce el poder de compra de los hogares. Debido a que los salarios en general se ajustan con la inflación promedio, cada vez que el crecimiento de los precios de los alimentos es mayor que la inflación, hay una pérdida importante del poder adquisitivo del ingreso respecto a los alimentos (CONEVAL, 2012a).

En el segundo semestre de 2010 se presentó una disminución en el valor de la línea de bienestar mínimo con respecto al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), hasta el primer trimestre de 2012, periodo en el cual la volatilidad de los precios de los alimentos regresó a niveles anteriores a la crisis. A partir de mayo de 2013 se observa una caída importante en los precios de los alimentos, llegando a niveles cercanos a los del INPC sobre todo para el caso del ámbito rural. El comportamiento observado entre mayo y julio de 2013, implica una mejora del poder adquisitivo de la población mexicana. Sin embargo, si se considera la inflación acumulada entre julio de 2010 y julio de 2013 (11.8 por ciento) y el incremento en el precio de las canastas alimentarias (tanto rural como urbana) para esas mismas fechas (21.3 por ciento para rural y 19.9 por ciento para urbano), aun existe una brecha considerable entre la inflación acumulada y las canastas alimentarias, colocándose estas últimas por encima de la inflación.

La gráfica 1 muestra las variaciones anuales del valor de la canasta alimentaria (la línea de bienestar mínimo de la medición de la pobreza), para los ámbitos geográficos rural y urbano a precios corrientes.⁵

Gráfica 1. Evolución del valor de la línea de bienestar mínimo* y del Índice Nacional de Precios al Consumidor, variación porcentual con respecto al mismo mes del año anterior, México, enero 2005 - septiembre 2013



En este contexto, las estimaciones de pobreza 2010 registraron un ascenso de la población con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas: el porcentaje de personas en esta condición pasó de 49.0 a 52.0 por ciento en el periodo observado, mientras que el porcentaje de personas cuyo ingreso corriente total no les permitía adquirir la canasta alimentaria aumentó de 16.7 a 19.4 por ciento. Asociado con la disminución del ingreso, la carencia por acceso a la alimentación fue el único indicador que mostró un desempeño desfavorable en el periodo analizado. Esta situación afectó a 24.9 por ciento de la población en 2010, 15 por ciento más que el nivel registrado dos años antes (21.7 por ciento) (cuadro 1).

⁵ El ámbito rural se refiere a localidades con menos de 2,500 habitantes y el ámbito urbano a localidades con al menos 2,500 habitantes.

Por su parte, la medición de pobreza de 2010 a escala municipal evidenció la enorme desigualdad económica y social que persiste a lo largo del territorio nacional. Por ejemplo, en cuatro de cada diez municipios (1,003 municipios, 40.8 por ciento del total del país) los niveles de pobreza eran tales que al menos tres cuartas partes de la población tenían un ingreso que no les permitía satisfacer sus necesidades básicas y, simultáneamente, presentaban al menos una carencia social (mapa 1a). Por otra parte, en tan sólo 190 municipios (7.7 por ciento), predominantemente urbanos y metropolitanos, se concentraba más de la mitad de las personas en situación de pobreza en el país (mapa 1b) (CONEVAL, 2012b).

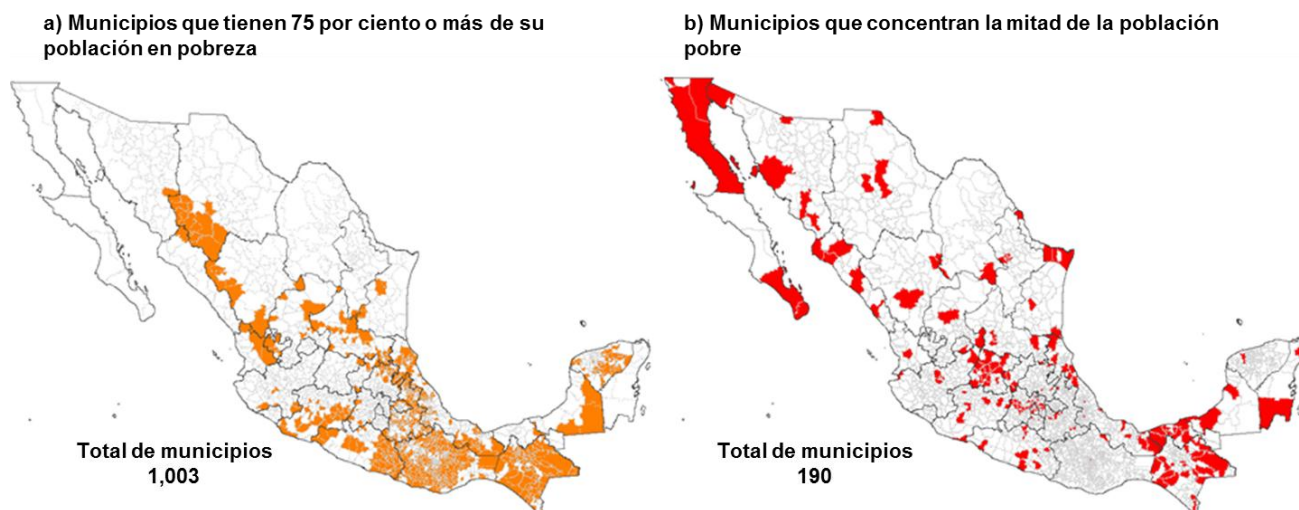
En cuanto a la pobreza extrema, en 1,037 municipios (42.2 por ciento) una de cada cuatro personas contaba con un ingreso insuficiente para comprar la canasta alimentaria y tenía tres o más de las seis carencias. La distribución territorial de la población indica que más de la mitad de las personas en pobreza extrema se concentraban en tan sólo 265 de los municipios del país (10.4 por ciento).

Cuadro 1
Porcentaje, número de personas y carencias promedio de los indicadores de pobreza
México, 2008-2010

Indicadores	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Pobreza						
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	48.8	52.0	2.7	2.5
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	36.2	32.3	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	4.9	6.5	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	19.7	21.8	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	85.0	84.3	2.4	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	34.1	29.9	3.7	3.6
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2	3.2	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	71.3	68.3	2.6	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	19.4	17.1	3.6	3.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	18.5	3.5	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28.0	3.3	3.0
Bienestar						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3.0	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	53.7	58.5	2.5	2.2

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Mapa 1
Concentración de personas en pobreza por municipio, México, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

La información publicada por CONEVAL planteaba un reto doble para la política pública del país: por una parte, reducir la elevada incidencia de pobreza en un gran número de municipios rurales, caracterizados por ser pequeños y dispersos y, por otra, disminuir la pobreza en contextos urbanos, donde si bien el peso relativo de la pobreza es menor, el volumen de personas que viven en condiciones precarias es elevado (CONEVAL, 2012a).

Ante esto, el gobierno federal decidió implementar la Cruzada como eje central de la política de desarrollo social de la presente Administración Pública Federal y con el objeto de disminuir los porcentajes de población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación. Los datos sobre las condiciones de pobreza en México que sirvieron de base para el diseño de la Cruzada correspondían a 2010. De acuerdo con esa información, la población objetivo ascendía a 7.4 millones de personas distribuidas en todos y cada uno de los 2,456 municipios del país.

El 16 de julio de 2013 el INEGI publicó en su página electrónica las bases de datos ajustadas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2006, 2008, 2010 y 2012, así como del Módulo de Condiciones Socioeconómicas MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.⁶ Toda vez que los resultados de la medición de pobreza 2010, presentados en 2011, se basaron en el MCS-ENIGH

⁶ En abril de 2013 el Consejo Nacional de Población (CONAPO) presentó la actualización de las proyecciones de población para el periodo 2010-2050. Como procede normalmente cada vez que se actualizan las estimaciones de población, los factores de expansión de las encuestas fueron ajustados a las proyecciones, a fin de que los resultados representaran al conjunto de la población estimada para ese año.

ajustado a las proyecciones anteriores, aquellos datos muestran variaciones respecto a los presentados el 29 de julio de 2013.

Las nuevas estimaciones indican que, entre 2010 y 2012, la proporción de personas en pobreza en el país pasó de 46.1 a 45.5 por ciento. Esto significó que la población pobre pasara de 52.8 a 53.3 millones de personas, en parte como resultado del crecimiento poblacional. La pobreza extrema, por su parte, pasó de 11.3 a 9.8 por ciento, lo cual implicó la disminución en casi millón y medio de personas (13.0 a 11.5 millones), 13.2 por ciento menos que el nivel registrado en 2010.

En cuanto a las carencias sociales, el cuadro 2⁷ muestra que cinco de las seis carencias sociales disminuyeron en el periodo analizado; la excepción fue la carencia por acceso a la seguridad social, la cual registró un ligero aumento. La disminución más notable fue la de la carencia por acceso a los servicios de salud, que pasó de 33.5 a 25.3 millones, es decir, una disminución de poco más de ocho millones de personas, lo que representa 26.3 por ciento menos que en 2010. La carencia por acceso a la alimentación, por su parte, disminuyó 6.1 por ciento respecto de 2010, al pasar de 24.8 a 23.3 por ciento (28.4 a 27.4 millones de personas).

⁷ Los datos difieren del cuadro 1 dado que se presenta la información actualizada con los factores de expansión ajustados de acuerdo con las proyecciones de CONAPO.

Cuadro 2
Porcentaje, número de personas y carencias promedio de los indicadores de pobreza
México, 2010-2012

Indicadores	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	13.0	11.5	3.8	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	32.1	33.5	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	6.7	7.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	22.8	23.2	0.0	0.0
Población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación	6.9	6.0	7.8	7.0	4.0	3.8
Privación social						
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	85.0	86.9	2.3	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	32.4	28.1	3.6	3.5
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	20.7	19.2	23.7	22.6	3.1	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	33.5	25.3	3.0	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8	2.5	2.3
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	13.6	17.4	15.9	3.6	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	24.9	3.3	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	28.4	27.4	3.0	2.9
Bienestar						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5	2.9	2.5
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6	2.3	2.1

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

La población que tenía tres o más carencias sociales registró un descenso de poco más de cuatro millones de personas, al pasar de 28.2 a 23.9 por ciento; en términos poblacionales esto significó una reducción de 32.4 a 28.1 millones de personas.

En 2012, una quinta parte de la población no podía adquirir con sus ingresos la canasta alimentaria y poco más de la mitad no contaba con los recursos para comprar los bienes y servicios básicos de las canastas alimentaria y no alimentaria.

Derivado de las nuevas proyecciones de población de CONAPO, la población objetivo de la Cruzada fue de 7.8 millones en 2010, en lugar de los 7.4 millones que se contemplaban en 2010 antes de dichas proyecciones. Para 2012, la población objetivo de la Cruzada fue de 7.01 millones de personas. Lo anterior derivado de las nuevas proyecciones de población de CONAPO así como de la reducción de la pobreza extrema y de la carencia por acceso a la alimentación que experimentó el país entre 2010 y 2012. Para el caso de la población objetivo de la Cruzada al interior de los 400

municipios ésta fue de 3.4 millones en 2012. En el cuadro 3 es posible apreciar que si bien cambió el volumen de la población objetivo identificada en 2010, la incidencia de cada una de sus carencias sociales no sufrió modificaciones sustantivas, con excepción de la carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda, que se redujo más de lo observado a nivel nacional.

Cuadro 3
Indicadores de carencia social de la población objetivo
de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, México, 2010-2012

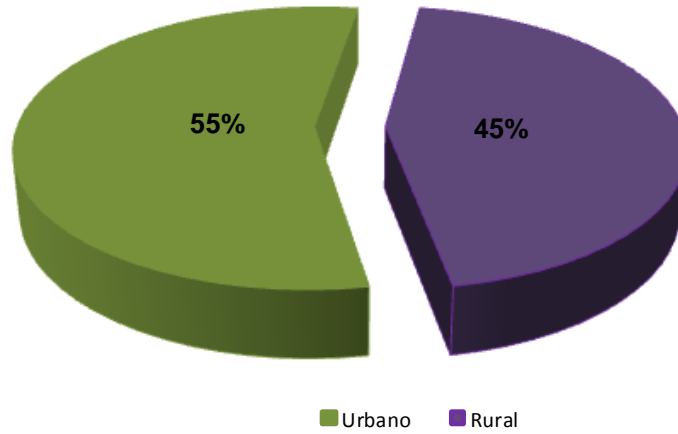
Indicadores	Nacional				400 municipios			
	2010		2012		2010		2012	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Pobres extremos y carentes por alimentación	7,848,502	100.0	7,011,966	100.0	4,246,658	100.0	3,387,897	100.0
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (costo de la canasta alimentaria)	7,848,502	100.0	7,011,966	100.0	4,246,658	100.0	3,387,897	100.0
Carencia por acceso a la alimentación	7,848,502	100.0	7,011,966	100.0	4,246,658	100.0	3,387,897	100.0
Carencia por acceso a la seguridad social	7,599,028	96.8	6,696,075	95.5	4,120,386	97.0	3,258,350	96.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	5,287,590	67.4	4,589,733	65.5	2,836,973	66.8	2,098,474	61.9
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	3,852,149	49.1	3,374,464	48.1	2,133,533	50.2	1,742,248	51.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	3,760,176	47.9	2,421,890	34.5	2,087,415	49.2	1,310,727	38.7
Carencia por rezago educativo	3,205,559	40.8	2,889,368	41.2	1,704,000	40.1	1,404,605	41.5

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Considerando que entre los criterios adoptados por la Cruzada para la selección de los municipios se encontraba la recomendación del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*, respecto a priorizar la atención tanto en municipios rurales con altos porcentajes de población en pobreza como en municipios urbanos que concentran grandes volúmenes de población pobre, la gráfica 2 muestra que la población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación se encuentra tanto en el ámbito rural como urbano, siendo cinco por ciento mayor en el ámbito urbano.

Como se puede apreciar en este apartado, las estimaciones de pobreza con datos de 2012 presentan modificaciones que impactan a la población objetivo definida por la Cruzada, por lo que es necesario que, como se plantea en el Decreto de Creación de la estrategia, los datos se actualicen de acuerdo con las estimaciones de pobreza 2012. En este sentido, es importante mencionar que la situación que generó la decisión del Ejecutivo Federal de implementar la Cruzada para 2012, la gran problemática de la pobreza extrema y de la carencia de acceso a la alimentación, no se modificó de manera radical.

**Gráfica 2. Porcentaje de población en pobreza extrema y con
carencia alimentaria, según ámbito de residencia, México, 2012**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

III. LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE⁸

A partir del reconocimiento de que un gran número de mexicanas y mexicanos se encuentran en condiciones de pobreza extrema y padecen problemas alimentarios severos, el primero de diciembre de 2012 el Ejecutivo Federal informó que la SEDESOL sería la encargada de instrumentar, en un plazo no mayor a 60 días, la Cruzada Nacional Contra el Hambre. El 22 de enero del año en curso, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se instituye el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE) (DOF, 2013a).

En dicho Decreto, se establece, por un lado, que *“La Cruzada contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado de organismos e instituciones internacionales”* y por el otro, que la *“población objetivo son personas que viven en condiciones de pobreza extrema y que presentan carencia por acceso a la alimentación”* (artículo primero) (ver figura 3).

Figura 3. Población en situación de pobreza extrema, carencia por acceso a la alimentación y ambas características, México, 2010



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

Nota: De acuerdo con la actualización de las estimaciones de CONEVAL para 2012, referidas en el capítulo previo, la población con carencia por acceso a la alimentación es de 27.4 millones de personas; la población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación es de 7.0 millones de personas y la población en pobreza extrema es de 11.5 millones de personas.

⁸ En esta sección se definen los principales elementos de la Cruzada de acuerdo con los documentos emitidos por la SEDESOL.

La Cruzada identifica como población objetivo a todas aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y que también presentan carencia por acceso a la alimentación. La población en pobreza extrema es la que cuenta con ingresos totales menores al valor de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo) y que, además, tiene tres o más carencias. Por su parte, la población con carencia por acceso a la alimentación es aquella que, de acuerdo con la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA),⁹ vive en hogares con niveles de inseguridad alimentaria moderada o severa, en donde la falta de dinero u otros recursos los ha obligado a disminuir la calidad y la cantidad de los alimentos consumidos. Así, la población objetivo de la Cruzada, además de contar con un ingreso sumamente reducido —la totalidad de sus recursos monetarios es menor que el valor de la canasta alimentaria— y de padecer la carencia por acceso a la alimentación, experimenta al menos otras dos carencias sociales.

El artículo segundo del Decreto señala que la Cruzada tiene los siguientes objetivos:

- I. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.
- II. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- III. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- IV. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y
- V. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Asimismo, el Decreto enlista 70 programas¹⁰ presupuestarios que podrán apoyar en la instrumentación de la Cruzada y establece cuatro instancias e instrumentos de coordinación que se describen a continuación:

⁹La EMSA capta la percepción y las experiencias de la población respecto al acceso a los alimentos. Se compone de doce preguntas que exploran si, en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos, los hogares experimentaron situaciones en las que percibieron dificultades o experimentaron problemas en el acceso a los alimentos. Los doce ítems que componen la escala están organizados en un continuo que va de menor a mayor gravedad, iniciando con escenarios en los que se percibe pérdida en la variedad de la dieta, hasta llegar al reporte de falta absoluta de comida en el hogar. A través de esta escala es posible reconocer cuatro niveles de inseguridad alimentaria en los hogares: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa. El CONEVAL considera que los hogares que reportan niveles moderados o severos de inseguridad alimentaria presentan carencia en el acceso a la alimentación.

¹⁰ En documentos públicos relacionados con la Cruzada se establece que podrán integrarse a la estrategia 70 programas federales. Derivado de que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal se instrumentan por diferentes dependencias y provienen de diferentes ramos presupuestales, se citaron en tres ocasiones, de tal forma que, si se contabilizaran una sola vez, resulta un universo total de 66 programas presupuestarios

- I. Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, la cual está integrada por las siguientes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal:



Sus principales funciones son coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos para el Decreto, para lo cual podrá modificar el diseño, la focalización o la cobertura de los programas integrados. Dentro de sus funciones destaca la de aprobar el Mecanismo de Evaluación y Monitoreo de la Cruzada, garantizando el establecimiento de indicadores prioritarios, así como metas que permitan el cumplimiento de los objetivos establecidos.¹¹

- II. Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios. Se firman con las entidades federativas y, entre otros aspectos, establecen los compromisos que el gobierno federal y estatal llevarán a cabo para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Decreto en términos de proyectos, presupuesto, indicadores a los que se dará seguimiento y responsabilidades del estado para la integración del Padrón Único de Beneficiarios. Para todos los acuerdos se establece el 31 de diciembre de 2013 como fecha de conclusión.¹²

¹¹ Para más información sobre las atribuciones de la Comisión y de sus miembros, consultar el documento *Normas de organización y funcionamiento interno de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, disponible en <http://bit.ly/1a8DzPR>.

¹² Para mayor información, consultar la página de internet Acuerdos SINHAMBRE, disponible en: http://www.SEDESOL.gob.mx/es/SEDESOL/Acuerdos_SINHAMBRE

- III. Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre. Éste se describe como una instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural en la que convergen los sectores público, privado y social, con el objeto de generar acuerdos a través del diálogo, para fortalecer, complementar y en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada.

Entre sus principales funciones se encuentran las de emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Cruzada, impulsar la participación de la ciudadanía y de las organizaciones en la operación, seguimiento, y evaluación de la Cruzada, promover la integración de Consejos Estatales, con los mismos objetivos que el Consejo Nacional y promover formas de trabajo entre los sectores público, social y privado para el logro de los objetivos de la Cruzada.¹³

- IV. Comités Comunitarios. El Decreto establece que con la finalidad de articular la participación social en la Cruzada y los programas que convergen en ésta, se promoverá la integración de comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales quienes participarán en el proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas.

¹³ Para mayor información, consultar el documento *Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre*. Disponible en:
http://www.SEDESOL.gob.mx/es/SEDESOL/Lineamientos_de_Organizacion_y_Funcionamiento_del_Consejo_Nacional_de_la_Cruzada_Contra_el_Hambre

La Cruzada ha mostrado un intenso esfuerzo en la generación de información y normatividad para el desarrollo de la estrategia, entre los principales documentos emitidos se identifican los siguientes:

- El 22 de enero de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre.
- El 22 de febrero de 2013, se publicaron los Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre. El objetivo es “*regular la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, como una instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural en la que convergen los sectores público, privado y social, con el objeto de generar a través del diálogo acuerdos, para fortalecer, complementar y en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada.*”¹⁴
- El 8 de abril de 2013, se publicó la nota técnica Procedimiento de Selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada. En esa nota se describen las fuentes de información y los procedimientos para elegir a los 400 municipios incluidos en la primera fase de implementación.
- El 15 de abril de 2013, en la página oficial de SEDESOL, se expidieron los Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada Contra el Hambre, mismos que tienen por objeto regular la organización y funcionamiento de las actividades del Consejo de Expertos de la Cruzada como órgano técnico auxiliar del Sistema Nacional de la Cruzada.
- El 15 de mayo de 2013, se publicó el Mapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, el cual vincula a las dependencias y programas con los objetivos de la Cruzada.
- El 19 de junio de 2013, se publicaron en la página de SEDESOL los Lineamientos Básicos de los Comités Estatales Intersecretariales con el objetivo de generar mecanismos de coordinación entre dependencias federales, estatales y autoridades municipales.
- El 12 de agosto de 2013 se expidieron las *Normas de organización y funcionamiento interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada*, que tienen por objeto regular la operación de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada y sus órganos en cuanto a organización y funcionamiento.

Dado que el diseño y definición de la estrategia se encuentran en marcha, lo que permite que se realicen modificaciones y se identifiquen áreas de oportunidad que deriven en mejoras a la estrategia, es necesario establecer, al igual que en el primer informe, un corte de la información para realizar la segunda parte del diagnóstico.

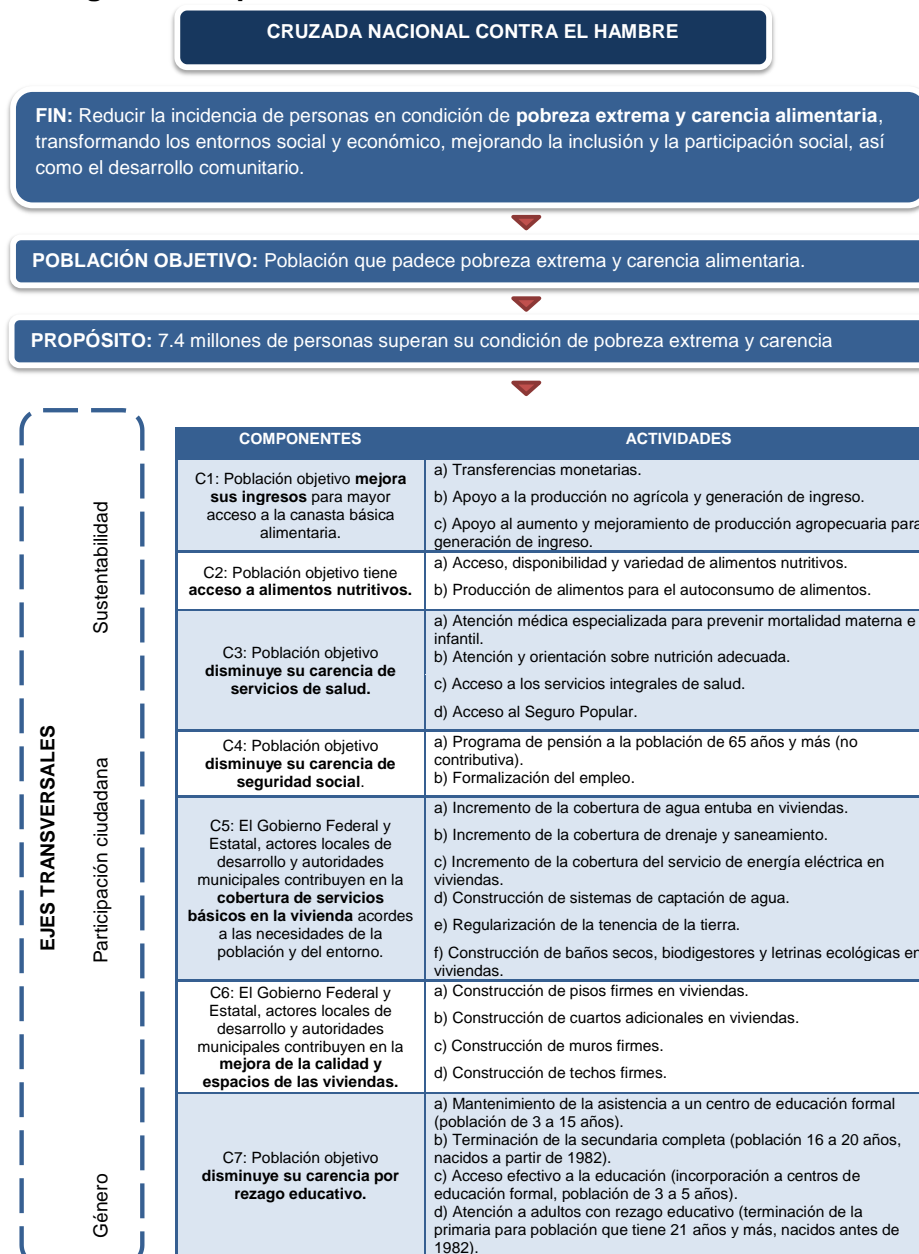
El presente análisis muestra los hallazgos del estudio exploratorio en campo a tres municipios y los resultados de la documentación generada por la Cruzada hasta el 18 de septiembre de 2013. Sin embargo, la SEDESOL ha continuado con la tarea de generar y actualizar documentos, en esta labor

¹⁴ *Lineamiento de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre*. Documento consultado el 27 de marzo de 2013 en <http://cruzadacontraelhambre.gob.mx/>

ha identificado áreas de oportunidad derivadas del diagnóstico de CONEVAL y ha mejorado las nuevas versiones de los documentos al incorporar diversos conceptos y definiciones.

A partir de la información generada por la Secretaría Técnica de la Cruzada, en la figura 4 se muestra el fin, propósito, población objetivo, componentes y actividades de la estrategia, así como los ejes transversales considerados en el diseño de la Cruzada de acuerdo con los diversos documentos emitidos por la SEDESOL.

Figura 4. Esquema de la Cruzada Nacional Contra el Hambre



Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en información de la página de internet de la Secretaría de Desarrollo Social. Inicio – Transparencia – Todo sobre la Cruzada. Fecha de consulta: 19-08-2013.
<http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/TODOsobreLaCruzada>

Para el diseño de la Cruzada, la SEDESOL tomó en cuenta el diagnóstico que, en materia de pobreza y pobreza extrema, el CONEVAL había desarrollado hasta diciembre de 2012. Como se enfatiza en el capítulo previo, el diagnóstico señalaba que la población en pobreza extrema es el sector de la sociedad que con mayor fuerza sufre problemas de ingreso y de carencias sociales y que la única carencia que había presentado un aumento entre 2008 y 2010 era precisamente la de acceso a la alimentación. En el diseño de la Cruzada, la SEDESOL también tomó en cuenta las definiciones de pobreza y de pobreza extrema que señala el CONEVAL, sustentadas en la LGDS.

En una primera etapa, la SEDESOL decidió implementar la Cruzada en 400 municipios, los cuales fueron seleccionados por la misma Secretaría, con información de CONEVAL. De acuerdo con lo señalado por la SEDESOL, la estrategia contempla la incorporación gradual del resto de los municipios del país (DOF, 2013a).¹⁵

Entre los criterios utilizados para la selección de los 400 municipios destacan los siguientes tres aspectos: a) las recomendaciones emitidas en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*, respecto a priorizar la atención de la población pobre tanto en municipios rurales con altos porcentajes de población en pobreza como en municipios urbanos que concentran grandes volúmenes de población pobre (CONEVAL, 2012a: 44); b) incluir a todas las entidades federativas del país, y c) que en los municipios de la primera etapa residiera, al menos, la mitad de toda la población objetivo de la Cruzada.¹⁶

El CONEVAL proporcionó las series estadísticas de la medición de pobreza de todos los municipios del país en 2010 y, a partir de esta información, la SEDESOL decidió utilizar los siguientes cuatro indicadores para realizar el proceso de selección de municipios:

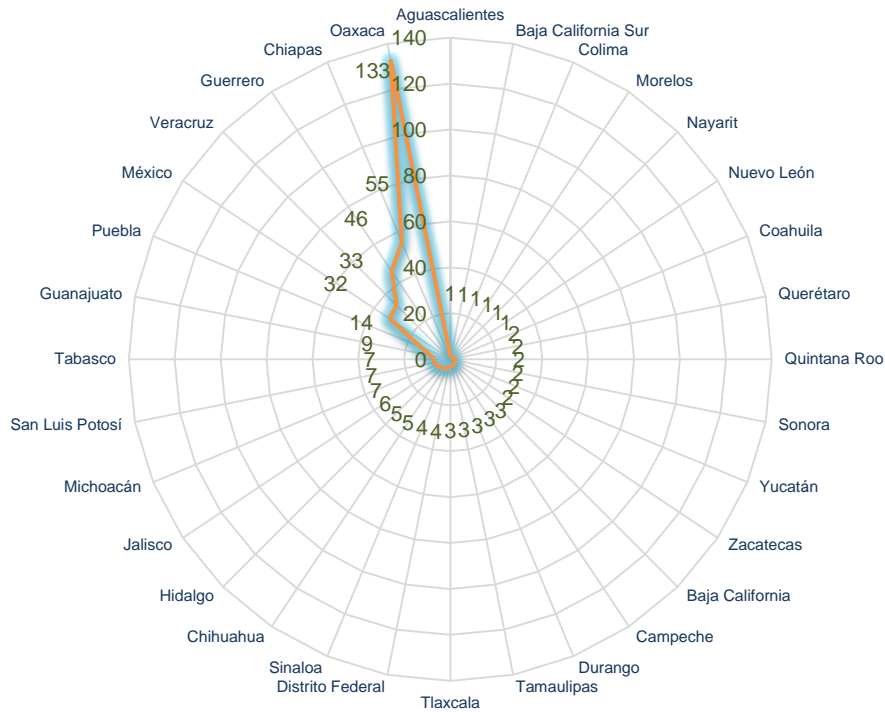
- a) porcentaje de personas en pobreza extrema;
- b) número de personas en pobreza extrema;
- c) porcentaje de personas en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación y
- d) número de personas en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación.

Los 400 municipios de la primera fase de implementación de la Cruzada se encuentran distribuidos en todas las entidades del país. Encabeza la lista Oaxaca con 33.2 por ciento (133), seguido por Chiapas con 13.7 por ciento (55), Guerrero con 11.5 por ciento (46), Veracruz con ocho por ciento (33) y Puebla con 3.5 por ciento (14) (ver gráfica 3).

¹⁵ Aunque, a la fecha de elaboración de este documento, no ha sido publicada la estrategia que se seguirá para incorporar al resto de los municipios a la Cruzada.

¹⁶ Los detalles específicos de selección pueden consultarse en la *Nota técnica del procedimiento de selección de los 400 municipios prioritarios de la CNCH*. www.sedesol.gob.mx (SEDESOL, 2013o)

Gráfica 3. Número de municipios atendidos por la Cruzada por entidad, México, 2013



Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, DOF, 22 de enero de 2013.

Con el propósito de analizar con mayor detalle las particularidades sobre los indicadores de carencia y pobreza de los 400 municipios seleccionados por la SEDESOL para la primera etapa de implementación de la Cruzada, en el Anexo 1 se presenta la caracterización de este grupo de municipios.

IV. ANÁLISIS DE DISEÑO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE.

El análisis de la documentación de la Cruzada apunta a que en el diseño se consideraron diversas experiencias internacionales tales como el Programa *Fome Zero* de Brasil, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 de Perú, el Programa *Hambre Cero* de Nicaragua, el Programa *Vaso de Leche* de Honduras, el *Pacto Hambre Cero* de Guatemala y el Plan de *Acción del Desafío Hambre Cero* de Antigua y Barbuda, entre otros. En términos generales, estos programas buscan atender problemas como el hambre, la pobreza, la seguridad alimentaria y nutricional, los ingresos y la economía de pequeños y medianos productores. Entre éstos, destaca por sus similitudes con la Cruzada, el Programa *Fome Zero (Hambre cero)* mismo que fue puesto en marcha por el Gobierno de Brasil en enero de 2003 y se definió como una estrategia para garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada, priorizando a las personas con acceso limitado a los alimentos.

Además de considerar las experiencias internacionales, la SEDESOL utilizó información proveniente del CONEVAL en términos de evaluación y monitoreo de programas sociales, así como de la pobreza en el país. En este sentido, el CONEVAL proporcionó a la SEDESOL el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, evaluaciones de diversos programas y toda la información sobre pobreza en el país a nivel nacional, estatal y municipal. De igual forma CONEVAL brindó la cuantificación de la población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación en los municipios del país a partir de bases de datos públicas, así como la información acerca de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBs) urbanas que se encuentran en condiciones de rezago social, misma que es pública en la página del CONEVAL. Es importante reconocer el uso intensivo que la SEDESOL realizó de la información que brinda la instancia que mide la pobreza en el país, como lo señala la LGDS. Pero es importante subrayar también que el diseño de la Cruzada fue responsabilidad de la SEDESOL.

Asimismo, los documentos señalan que para el diseño de la Cruzada se solicitaron diagnósticos por parte de expertos en las diversas problemáticas que pretende atender la Cruzada. Tal es el caso del *Diagnóstico de los Programas Alimenticios de la SEDESOL* y la *Propuesta de un programa articulador para reducir la pobreza y aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores* por parte del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

En enero de 2013 la SEDESOL se reunió con académicos e investigadores del Foro Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional de México que tuvo lugar en junio de 2012 y cuyo objetivo fue exponer los elementos sustantivos del sistema alimentario mexicano para articular, diseñar, presentar, proponer y vigilar una política alimentaria y nutricional en México a fin de hacer posible la participación académica y ciudadana en la construcción de un nuevo modelo de Nación basado en el bienestar y los derechos humanos.¹⁷

¹⁷Foro Nacional para la construcción de la política alimentaria y nutricional (FONAN) (2012). *Relatoría de los Ejes Temáticos, Conferencias, Mesas y Plenarias, Mapas Mentales y Elementos Sustantivos del Foro Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional (FONAN) realizado los días 11 y 12 del mes de junio del año 2012 en la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional del IMSS,*

El análisis de estas experiencias sirvió para el diseño de la estrategia. Pero el hecho de que se instrumentara en un plazo reducido una estrategia de esta magnitud, repercute en que no fue posible analizar de manera extensa las problemáticas que tuvieron algunas estrategias internacionales. Por ejemplo, la estrategia brasileña *Fome Zero* fue cambiando durante varios años, se abandonó el concepto de *Hambre Zero* y hoy en día el objetivo en Brasil es la eliminación de la pobreza extrema (*Brasil Sem Miséria*). Igualmente, la premura para la implementación no permitió del todo que se realizaran pruebas piloto adicionales, especialmente en áreas urbanas, que es en donde la Cruzada tiene más retos, tanto en el ámbito de la focalización como de políticas urbanas efectivas para mejorar el bienestar de la población.

Con el objeto de responder a cada una de las preguntas de investigación planteadas al inicio de este documento, se realizó un trabajo de gabinete¹⁸ en el que se sistematizó y analizó la información oficial de la Cruzada. Para poder efectuar el análisis de este apartado la Secretaría Técnica de la Cruzada envió a los equipos de evaluadores externos y al CONEVAL la documentación correspondiente. A continuación, se presentan los resultados principales.

¿ESTÁ IDENTIFICADA Y CARACTERIZADA LA PROBLEMÁTICA QUE SE BUSCA RESOLVER?¹⁹

Para responder a la pregunta se revisó si el problema o necesidad que busca resolver la Cruzada se identifica en alguno de los documentos emitidos por SEDESOL y si cuenta con las siguientes características, derivadas del modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño:²⁰

- ¿El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida?
- ¿Se define la población que tiene el problema o necesidad?
- ¿Se define el plazo para la revisión y actualización de la problemática?

a) *¿El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida?* En términos amplios, se describe el problema a atender como la falta de ejercicio del derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad en el país, lo cual es resultado de la inseguridad alimentaria y nutricional y deriva en situaciones de hambre. Asimismo, la estrategia destaca la importancia de la pobreza extrema como una problemática de atención inmediata.

México, DF. Consultado el 27 de agosto de 2013 en

http://www.nutricionemexico.com/documentos/Foro%20Nacional%20Nutrici%3n%20y%20Alimentacion%2016_OCT_2012.pdf

¹⁸ Se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública.

¹⁹ Los documentos relevantes para este análisis son el Decreto de Creación, el Documento Conceptual, el Árbol de Problema, la Matriz de Marco Lógico y el documento "Consideraciones Básicas para una Cruzada Nacional contra el Hambre". La Cruzada tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver y lo presenta como un hecho negativo que puede ser revertido. No se define a la población que tiene el problema o necesidad. Tampoco se plantea un plazo para su revisión o actualización.

²⁰ El modelo puede consultarse en:

[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseno_fin al.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseno_final.pdf) Consultado el 02 de septiembre de 2013. (CONEVAL, 2011)

En el Decreto de Creación, se establece que *"Es el firme propósito del Gobierno de la República dar resultados en el corto plazo para garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a través de acciones coordinadas, eficaces, eficientes y transparentes con un alto contenido de participación social: nuestra prioridad es que ningún mexicano padezca hambre"* (DOF, 2013a). Asimismo, en el Documento Conceptual se asume a la Cruzada *"como una estrategia de política pública de la más alta prioridad orientada a remover los factores estructurales vinculados con la falta de garantía para ejercer el pleno Derecho a la Alimentación, lo cual impone al Estado obligaciones jurídicas y de política pública dirigidas a crear las condiciones que contribuyan a superar las situaciones de hambre y garantizar el cumplimiento de la Seguridad Alimentaria para toda la población"* (SEDESOL, 2013i).

En otros documentos el problema se delimita a la falta de ejercicio del derecho a la alimentación únicamente entre la población en pobreza extrema. La revisión documental permite identificar un cambio que deriva en la restricción del problema que en algunos casos considera el derecho a la alimentación y en otros se centra en la población en pobreza extrema y con carencia alimentaria.

Así, en el Decreto de Creación se señala que *"ha persistido en México una alta incidencia de personas que experimentan situaciones de hambre, particularmente entre la población más pobre, lo cual tiene efectos negativos en el desarrollo físico y mental de las personas y limita notablemente la calidad de vida de las mismas, afectando en la práctica el acceso generalizado a los derechos sociales y a la justicia social"* (DOF, 2013a).

De acuerdo con el Documento Conceptual, que aún está en elaboración por parte de la SEDESOL: *"En México aún persiste una elevada proporción de personas que no tiene garantizado el derecho a la alimentación o se encuentra en riesgo de perderlo por situaciones asociadas a pobreza y exclusión"* (SEDESOL, 2013i).

En el documento que plantea el Árbol de Problema,²¹ éste define como problema central: *"7.4 millones de personas (que) están en pobreza extrema y carencia alimentaria"* (SEDESOL, 2013h).

El análisis verifica que la problemática identificada por la Cruzada es la población en pobreza extrema y con carencia alimentaria. El CONEVAL ha planteado la relevancia de atender a grupos prioritarios mediante la implementación de políticas públicas y para ello construyó una medición de pobreza que, además de identificar los espacios de bienestar, derechos sociales y contexto territorial, da cuenta de medidas de profundidad e intensidad de la pobreza, toda vez que la presencia de carencias asociadas a cada uno de los espacios impone una serie de limitaciones específicas que atentan contra la libertad y la dignidad de las personas y debido a que la presencia simultánea de carencias agrava de forma considerable sus condiciones de vida.

²¹El Árbol del Problema es utilizado por los hacedores de política pública para conocer la naturaleza y el contexto del problema que se pretende resolver mediante una estrategia, programa, proyecto, según sea el caso. En su desarrollo se identifican tanto las causas que originan el problema, como los efectos directos e indirectos que ocasiona en el mediano y largo plazo.

De este modo, al ser la población en pobreza extrema aquella que cuenta con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria y que tiene tres o más carencias sociales y la población con carencia por acceso a la alimentación la que ha disminuido la calidad o la cantidad de alimentos consumidos por falta de recursos, la focalización de la Cruzada en esta población resulta pertinente, dadas sus condiciones de desventaja.

b) *¿Se define la población que tiene el problema o necesidad?* Si bien los documentos de la estrategia hacen referencia a la problemática y al tamaño de la población con carencia por acceso a la alimentación y pobreza extrema en el país, debido a la complejidad intrínseca de definición del concepto de *hambre*,²² no resulta claro cuál es exactamente la definición de hambre que utiliza la estrategia y por lo tanto tampoco resulta clara la definición de la población potencial que tiene el problema o necesidad.

La definición y el análisis descriptivo de la estrategia se centra fundamentalmente en la población objetivo, la cual es un subconjunto del universo que presenta el problema, conformado por los hogares ubicados en la intersección entre pobreza extrema y carencia alimentaria. En los documentos de la Cruzada se define con claridad a la población objetivo. En el artículo primero del Decreto de Creación se señala que está constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza extrema y que presentan carencia por acceso a la alimentación. En el Documento Conceptual se señala que, con datos de 2010, corresponde a 7.4 millones de personas que están en pobreza extrema y presentan carencia por acceso a la alimentación (SEDESOL, 2013i).

En el Documento Conceptual que se está elaborando por parte de la SEDESOL, se presentan algunas cifras descriptivas del total nacional con carencia por acceso a la alimentación (con información de CONEVAL), así como la prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares para 2012 (con datos de la ENSANUT), sin embargo, en los documentos revisados de la Cruzada no se utiliza el concepto de población potencial para referirse al universo de análisis. La distinción explícita entre población potencial y objetivo resulta relevante pues evidencia en qué medida la Cruzada puede contribuir a la resolución del problema central en esta fase de implementación o en fases subsecuentes. De este modo, conocer tanto la población objetivo como la potencial, permite un seguimiento más detallado de las acciones implementadas y las metas establecidas por la estrategia. Los documentos no contestan con claridad preguntas tales como: ¿la estrategia utilizará como definición explícita de *hambre* el indicador de acceso a la alimentación que genera el CONEVAL a partir de la definición de pobreza? ¿O en su caso se refiere a la población infantil con desnutrición aguda o la referencia del diagnóstico es la población que ha muerto por desnutrición? ¿Por qué no incluir a la población con desnutrición crónica, cuya incidencia es mayor en el país a la desnutrición aguda? Si es así, ¿la población potencial que detecta la estrategia es el total de la población con carencia por acceso a la alimentación del país, toda la población infantil en desnutrición, o más bien la estrategia tiene como población potencial al total de la población en pobreza extrema?

²² Vivero (2004) <http://www.fao.org/docs/eims/upload/5068/viveropol.pdf> Consultado el 02 de septiembre de 2013.

Asimismo, en el caso de otros objetivos que tiene la Cruzada, los documentos no cuantifican la problemática de los ingresos bajos y la producción de los campesinos ni a cuánto asciende la pérdida post cosecha y cómo han evolucionado estos dos fenómenos en el tiempo.

En el Documento Conceptual se encuentra una caracterización de la población objetivo, en la cual se especifica que los indígenas, los niños menores de cinco años y los adultos mayores requieren especial atención para asegurar su derecho a la alimentación (SEDESOL, 2013i). No se define explícitamente a las mujeres como un grupo que requiera especial atención a pesar de que es un eje transversal en el Plan Nacional de Desarrollo.

c) *¿Se define el plazo para la revisión y actualización de la problemática?* Si bien el Decreto de Creación no es explícito sobre cada cuándo se hará la revisión de la problemática, sí plantea la actualización de la cifra de la población objetivo (que se encuentra en pobreza extrema y con carencia alimentaria), de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL. Debido a que las cifras se actualizan cada dos años, se podría suponer que esa es la periodicidad de la revisión de la problemática a nivel nacional y estatal.

Cabe señalar que las cifras de pobreza generadas por el CONEVAL están disponibles para 2012, por lo cual es importante que en el diagnóstico y en los documentos de la Cruzada se realice la actualización de la población objetivo a nivel nacional. En el apartado II de este informe se presenta la información más reciente.

¿LA CRUZADA TIENE DOCUMENTADA UNA JUSTIFICACIÓN TEÓRICA O EMPÍRICA DEL TIPO DE INTERVENCIÓN QUE LLEVA A CABO?

En el Documento Conceptual; que está en elaboración por parte de la SEDESOL, se establece el Modelo de Atención de la Cruzada, incluyendo sus líneas estratégicas y las principales acciones (SEDESOL, 2013an).²³ La justificación teórica de este Modelo de Atención proviene de dos fuentes principales. Por un lado, se basa en el marco general de la política social planteada para este sexenio y, en particular, de la política de combate a la pobreza. Se plantea que el Modelo de Atención *"considera acciones dirigidas a atacar las causas de la pobreza extrema e inseguridad alimentaria con un enfoque integral que atiende todas las carencias sociales presentes que afectan a la población objetivo"* (SEDESOL, 2013an). Para el logro de estas metas comprende la intervención en contextos geográficos seleccionados mediante la aplicación simultánea de diversos programas sociales que se dirijan a mejorar las dimensiones de pobreza. De este modo, integra componentes como: la coordinación interinstitucional, la coordinación intergubernamental, la participación de los sectores privado y social, la participación social a través de Comités Comunitarios y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

²³ También pueden encontrarse elementos sobre el Modelo de Atención en los documentos SEDESOL, 2013y, SEDESOL, 2013at.

Por otro lado, del análisis del Modelo de Atención se desprende que la intervención de la Cruzada se basa en el marco teórico del derecho a la alimentación y del logro de la seguridad alimentaria. Derivado de lo anterior, puede señalarse que el Modelo de Atención propuesto por la Cruzada es congruente con el problema planteado en términos de la intersección de la pobreza extrema y la carencia alimentaria, y contempla su carácter multifactorial. Aunque la justificación general del modelo de intervención está establecida, es necesario abundar en sus aspectos particulares, como los que se señalan a continuación:

Este Modelo de Atención tiene dos esquemas: *"acciones para el ámbito rural y acciones para el ámbito urbano, los cuales toman en cuenta líneas estratégicas generadas por características geográficas y sociodemográficas de los municipios rurales y urbanos, así como las distintas dimensiones de bienestar"* (SEDESOL, 2013an). Las líneas estratégicas para el sector rural son: apoyo a la producción de autoconsumo, opciones de ingreso, mejoramiento de vivienda e infraestructura social, transferencias en especie, desarrollo de capital humano y capacidades y organización comunitaria.²⁴ Para el sector urbano las líneas estratégicas son: desarrollo humano, vivienda, infraestructura social básica y organización comunitaria²⁵ (ver cuadro 4).

²⁴ Cabe señalar que las líneas estratégicas del Documento Conceptual no coinciden completamente con las presentadas en el documento SEDESOL, 2013ac (Cruzada Nacional contra el Hambre o Guía de Acciones que se desarrollarán para implementar la Cruzada contra el Hambre) y en el documento SEDESOL, 2013u (Caracterización de los municipios de la primera etapa). En el Documento Conceptual la línea estratégica Desarrollo de Capital Humano y Capacidades no aparece y sus acciones forman parte de la línea estratégica Organización Comunitaria, lo cual probablemente se deba a un error.

²⁵ Aquí nuevamente se encuentran inconsistencias, porque en el Documento Conceptual la línea estratégica Organización Comunitaria aparece en dos ocasiones con distintas acciones.

Cuadro 4. Líneas de acción para la implementación de la Cruzada, México, 2013

Líneas de Acción.			
Ámbito Rural		Ámbito Urbano	
<p style="text-align: center;">Organización Comunitaria</p> <ul style="list-style-type: none"> Convocatoria a la comunidad Autodiagnóstico y planeación participativa Comités de la Cruzada Contra el Hambre Capital y cohesión social 	<p style="text-align: center;">Desarrollo de capital humano y capacidades</p> <ul style="list-style-type: none"> Salud y educación Transferencia en especie de alimentos Transferencia directa de ingresos Abasto de alimentos Subsidios para la generación de proyectos productivos de traspatio con acompañamiento técnico 	<p style="text-align: center;">Organización Comunitaria</p> <ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico, consulta y planeación participativa Comités de la Cruzada Contra el Hambre Formación de capital y cohesión social 	<p style="text-align: center;">Desarrollo Humano</p> <ul style="list-style-type: none"> Alimentación. Educación. Empleo y autoempleo Salud Economía familiar Integración familiar Deporte, cultura y recreación
<p style="text-align: center;">Apoyo a la producción del autoconsumo</p> <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a Minifundistas Crédito a la palabra para proyectos productivos de pequeña y mediana escala 	<p style="text-align: center;">Transferencia en especie</p> <ul style="list-style-type: none"> Cocinas comunitarias Abasto de alimentos Desayunos escolares y paquetes alimenticios 		
<p style="text-align: center;">Opciones de Ingreso</p> <ul style="list-style-type: none"> Transferencias monetarias Apoyo a actividades productivas Subsidios para la generación de proyectos productivos Capacitación para el trabajo Acompañamiento técnico 	<p style="text-align: center;">Mejoramiento de vivienda e infraestructura social básica</p> <ul style="list-style-type: none"> Piso básico de servicios a la comunidad Agua potable, drenaje, sistemas de saneamiento y electricidad Mejoramiento de pisos Cuarto adicional Baños y estufas ecológicas 	<p style="text-align: center;">Vivienda</p> <ul style="list-style-type: none"> Construcción, ampliación y mejoramiento Regularización de la tenencia de la tierra 	<p style="text-align: center;">Infraestructura social básica</p> <ul style="list-style-type: none"> Urbanización e infraestructura social y básica Equipamiento y transporte Áreas verdes y espacio públicos Renovación urbana

Fuente: Documentos entregados por la SEDESOL al CONEVAL.

A pesar de la importancia teórica y empírica que podemos adjudicar a la distinción rural-urbano, es necesario seguir abundando en la justificación de esta diferenciación, por ejemplo, detallando las particularidades de cada entorno y los retos específicos que ofrecen para el logro de los objetivos de la Cruzada.

En cuanto a las líneas estratégicas y principales acciones del Modelo de Atención, en el Documento Conceptual no se discute su pertinencia y ventajas. En el documento "Consideraciones Básicas para una Cruzada Nacional contra el Hambre" se comparan brevemente algunas de las principales alternativas para combatir el hambre y sus efectos (por ejemplo, transferencias monetarias vs. transferencias en especie), sin embargo, se considera necesario ampliar esta discusión para el resto de las acciones y vincularla explícitamente con la propuesta de intervención (SEDESOL, 2013i).²⁶

¿CÓMO SE DEFINE HAMBRE? Y ¿QUÉ RESULTADOS SE QUIEREN LOGRAR EN EL TEMA ALIMENTARIO?

²⁶ Al respecto, es importante recordar que la Cruzada es una estrategia integradora que se materializa a través de los apoyos y beneficios de los programas sociales que forman parte de ésta. Sin embargo, la Cruzada contempla incluir nuevos programas en el mediano plazo para atender a la población objetivo (SEDESOL, 2013j).

Como se menciona previamente, el Decreto de creación de la Cruzada enfatiza la importancia de que ningún mexicano padezca hambre, además señala que *"ha persistido en México una alta incidencia de personas que experimentan situaciones de hambre, particularmente entre la población más pobre, lo cual tiene efectos negativos en el desarrollo físico y mental de las personas y limita notablemente la calidad de vida de las mismas, afectando en la práctica el acceso generalizado a los derechos sociales y a la justicia social"* (DOF, 2013a).

La SEDESOL ha trabajado en la caracterización de la problemática y, en particular, en las causas y efectos asociados con el hambre. En el documento "Consideraciones Básicas para una Cruzada Nacional contra el Hambre", se emplea el marco conceptual de seguridad alimentaria y nutricional, elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que es ampliamente utilizado a nivel internacional (HLPE, 2012). Estos conceptos permiten contextualizar el problema del hambre en una perspectiva amplia que demanda acciones integrales de política social para garantizar el derecho a la alimentación. Sin embargo no es posible identificar una definición clara de lo que se considera hambre o la definición que adopta la Cruzada para este concepto.

Por su parte, el documento conceptual habla sobre la superación del hambre y el cumplimiento de la seguridad alimentaria para toda la población y establece que *"En México aún persiste una elevada proporción de personas que no tiene garantizado el derecho a la alimentación o se encuentra en riesgo de perderlo por situaciones asociadas a pobreza y exclusión"* (SEDESOL, 2013i).

Sin embargo, los documentos emitidos por la Cruzada, se refieren de forma indistinta al hambre, a la seguridad alimentaria, al ejercicio del derecho a la alimentación y a la carencia alimentaria e incluso a la problemática de la desnutrición. Como queda manifiesto en el documento "Consideraciones Básicas para una Cruzada Nacional contra el Hambre", que incluye el marco conceptual de la Cruzada, existen diferencias en las definiciones de estos conceptos que debieran ser retomadas (SEDESOL, 2012).

La precisión en el uso de estos conceptos es muy relevante, ya que constituyen el punto de partida del diseño de la estrategia e influyen en sus principales decisiones. Por ejemplo, si en el planteamiento del problema se utilizan los conceptos de inseguridad alimentaria y nutricional desarrollados en el marco teórico, las acciones de la Cruzada deberán reflejar la complejidad de estas problemáticas y su carácter multi-causal.

¿SON CLAROS LOS RESULTADOS QUE SE DESEAN LOGRAR?

La estrategia, en su Matriz de Marco Lógico (MML), hace explícito que tiene como propósito que 7.4 millones de personas superen su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria. Adicionalmente, este mismo objetivo se traduce en uno de los 14 indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, lo cual implica que el gobierno considera que la estrategia y este propósito son prioritarios para los siguientes años. Sin embargo, en otros documentos y en otros medios se entiende que la Cruzada busca reducir el hambre en el país. ¿Las carencias que determinan la situación de pobreza extrema son importantes porque ayudan a reducir el hambre?

También se hace explícito que la estrategia busca reducir la desnutrición aguda infantil, aumentar el ingreso y producción de los campesinos, minimizar las pérdidas post-cosecha y promover la participación comunitaria. Si bien es adecuado incluir estos objetivos en la estrategia, que provienen de las metas del *Zero Hunger Challenge* de la ONU, el marco lógico de la Cruzada no incluye explícitamente estos conceptos en el propósito o fin. ¿Estos últimos objetivos son medios para “que 7.4 millones de personas superen su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria”? ¿O más bien son objetivos paralelos? Lo anterior podría implicar objetivos múltiples que pueden conducir al surgimiento de problemas de coordinación. Mientras más claridad haya sobre el objetivo central de la Cruzada y sobre el esquema lógico que la compone, más fácil será transmitirle a la ciudadanía sus beneficios y más claridad habrá en su operación.

El marco lógico de la Cruzada establece como propósito “7.4 millones de personas superan su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria” (SEDESOL, 2013m). En el apartado (g) de Indicadores del Documento Conceptual, se presenta una tabla con los “indicadores estratégicos de la Cruzada” (SEDESOL, 2013i), donde es posible identificar los siete Componentes (definidos en función de los indicadores de carencias sociales del CONEVAL) (SEDESOL, 2013i y CONEVAL, 2010), uno de los ejes transversales (el de participación social), así como algunas de las Actividades que aparecen en el esquema de Marco Lógico de la Cruzada.

En el Documento Conceptual, además de la meta que se hace explícita en la definición del Propósito, en los “Indicadores estratégicos de la Cruzada” (SEDESOL, 2013i) es posible identificar las metas a nivel nacional para los siete Componentes de la matriz de marco lógico. Aunque no se hace explícito, se puede asumir que éstas son sexenales por el tipo de documento donde están presentadas, y porque la meta del Propósito está alineada al PND 2013-2018. Adicionalmente, en el documento “Escenario y visión al 2015” (SEDESOL, 2013j) se presentan las metas para dichos Componentes a 2015. Al ser intermedias, es comprensible por qué estas metas difieren de los umbrales propuestos para 2018.

En el cuadro 5 se presentan las metas planteadas en ambos documentos y con base en ellas, se analizan las características deseables.

Cuadro 5. Correspondencia de las metas establecidas con el Propósito y los componentes de la Matriz de Marco Lógico (MML) de la Cruzada

Propósito/Componentes MML de la Cruzada ²	Metas nacionales ¹	
	A. Documento Conceptual ³	B. Escenario y visión al 2015 ⁴
Nivel: Propósito		
7.4 millones de personas superan su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria	7.4 millones de personas superan su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria.	Para 2015, se reduce la incidencia de personas en pobreza extrema y carencia alimentaria en un mínimo de 30 por ciento, es decir de 7.4 a 5.2 millones de personas (reducción del 30 por ciento).
Nivel: Componentes		
1. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria mejora sus ingresos para mayor acceso a la canasta básica alimentaria	Disminuir de 7.4 a 5.6 millones de personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo.	En 2015, la población con ingreso inferior a la LBM se reduce de 7.4 millones a 5.2 millones (reducción del 30 por ciento) ¹ .
2. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria tiene acceso a alimentos nutritivos	Eradicar la carencia alimentaria de la población en pobreza extrema. [Cobertura total 100 por ciento]	Para 2015, la población con carencia alimentaria es sólo de 5.2 millones (disminución de 30 por ciento).
3. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a los servicios de salud	Abatimiento total de la carencia. Cobertura total 100 por ciento.	En 2015, se reduce la carencia por acceso a servicios de salud en un 50 por ciento, quedando una población con carencia de sólo 1.9 millones.
4. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a la seguridad social	Recibirán pensión 110 mil personas mayores de 65 años, que aún no cuentan con ella.	En 2015, se espera que la población con carencia por acceso a seguridad social disminuya de 7.1 a 4.3 millones (reducción del 40 por ciento)
5. El gobierno federal y estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen en la cobertura de servicios básicos en la vivienda acordes con las necesidades de la población y del entorno	Abatimiento total de la carencia. Cobertura total 100 por ciento.	En 2015, se espera una reducción de la carencia de 3.7 a 2.2 millones de personas sin acceso a servicios básicos de vivienda (reducción del 40 por ciento).
6. El gobierno federal y estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen en la mejora de la calidad y espacios de las viviendas	Abatimiento total de la carencia. Cobertura total 100 por ciento.	En 2015, se reporta una reducción de la carencia de 3.8 a 2.3 millones de personas sin acceso a calidad de espacios de vivienda (disminución de 40 por ciento).
7. Población en pobreza extrema y	Abatir 83 por ciento del rezago.	Las personas con carencia por rezago

Propósito/Componentes	Metas nacionales ¹	
	MML de la Cruzada ²	A. Documento Conceptual ³
carencia alimentaria disminuye su carencia por rezago educativo	Sólo restarían las personas mayores de 65 años que no tienen la primaria completa.	educativo disminuyen su número de 3.1 a 2.2 millones (reducción del 30 por ciento).

1/Las metas nacionales se citan de manera textual como se plantean en los documentos de la Cruzada, es por ello que en algunos casos se presentan inconsistencias en la información, provenientes de los propios documentos de la Cruzada.

2/ (SEDESOL, 2013m)

3/ (SEDESOL, 2013i)

4/ (SEDESOL, 2013j)

Fuente: Elaborado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (UNAM) para el CONEVAL.

Es importante destacar que se plantean los indicadores de medición de pobreza, de acuerdo a la LGDS, lo cual vincula a esta estrategia directamente con el combate a la pobreza. En todas las metas planteadas es posible identificar la unidad de medida: “número de personas” cuando se refieren a un dato absoluto, o “porcentaje de la población” cuando se formulan en términos relativos (en la mayoría de los casos).

Asegurar el cumplimiento de las metas sexenales e intermedias conlleva desafíos importantes, considerando que la estrategia hasta la fecha se ha implementado sobre la base de la capacidad institucional existente de los programas, y que las dependencias no han contado con un presupuesto adicional en función de su participación en la Cruzada.

Será necesario monitorear las diversas acciones que coadyuvarían a la consecución de las metas como: adecuar los programas, mejorar la coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno, redimensionar y/o alinear la asignación presupuestal, entre otras.

Finalmente, es necesario considerar que hay indicadores que además de la oferta de los programas, requieren de la voluntad de la población para participar en las Actividades propuestas (por ejemplo, para la Actividad “Mantenimiento de la asistencia a un centro de educación formal de la población de tres a 15 años”, es necesario que los padres decidan inscribir y sostener a sus hijos en algún centro educativo).

En lo referente a las **Actividades**, el Documento Conceptual establece metas para este nivel y sólo para algunas de las Actividades de la MML de la Cruzada (aproximadamente para 25 de un total de 45).²⁷ En todos los casos se identifica la unidad de medida (por ejemplo pisos, techos, cuartos, hogares, niños/niñas, personas).

Es posible identificar ciertas inconsistencias que vale la pena aclarar en las metas planteadas. Por ejemplo, en el Componente seis relacionado con la mejora de la calidad y espacios de las viviendas,

²⁷ La correspondencia entre algunos indicadores del Documento Conceptual y los de la MML, no siempre es clara.

para la Actividad “construcción de techos firmes” (SEDESOL, 2013m) se estableció como meta “construir 1.8 millones de techos” (SEDESOL, 2013i), pero del total de la población objetivo se identifican solamente 136 mil hogares con carencia del material adecuado del techo en la vivienda.²⁸

Si bien se reconoce el esfuerzo de planeación que se ha realizado para definir metas de mediano plazo y para el final de la administración, se recomienda documentar el proceso analítico para la construcción de las metas de cada uno de los indicadores de la MML, en todos sus niveles: Fin, Propósito, Componentes y Actividades, y definir con claridad el plazo para su cumplimiento. Además, se sugiere elaborar la ficha técnica de los indicadores por ser un formato estándar en el que se puede condensar la información más importante del indicador, como son las metas intermedias (para cada ejercicio fiscal) y sexenales, así como los parámetros de semaforización.

Se sugiere que en el Documento Conceptual que se está elaborando puedan disiparse estas interrogantes sobre el diseño de la Cruzada.

²⁸ Cálculos del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (UNAM) realizados para el CONEVAL.

¿CÓMO SE ALINEA LA CRUZADA CON LA PLANEACIÓN NACIONAL Y LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES?²⁹

ALINEACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA CRUZADA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2013), está estructurado en torno a cinco metas nacionales: 1) México en Paz, 2) México Incluyente, 3) México con Educación de Calidad, 4) México Próspero, y 5) México con Responsabilidad Global. La meta **México Incluyente** tiene como objetivo garantizar los derechos sociales de los mexicanos, reducir la pobreza y erradicar el hambre. Asimismo, busca una sociedad con igualdad de género y sin exclusión de personas con discapacidad, indígenas, niños y adultos mayores (PND, 2013). Esta meta incluye los principales objetivos e indicadores de la Cruzada, expresados en el Decreto de Creación, en el Documento Conceptual y en la MML (DOF, 2013a, SEDESOL, 2013i y SEDESOL, 2013m).

Un acierto tanto del PND como de la Cruzada, es que, de los 14 indicadores que tiene el PND, dos de ellos corresponden a objetivos de la Cruzada. El primero y más directo es la población, tanto en número de personas como en porcentaje, que es pobre extrema y que, al mismo tiempo, tiene carencia por acceso a la alimentación; ésta es precisamente la población objetivo de la Cruzada. El segundo indicador incorporado al PND se refiere al número de carencias sociales promedio de la población en pobreza extrema. Las diversas acciones que se plantean en la Cruzada repercutirán en este indicador.

Es importante reconocer que el PND toma como eje central del desarrollo el acceso universal efectivo a los derechos sociales y que la Cruzada toma implícitamente el acceso a la alimentación como uno de estos derechos fundamentales.

Aunque en menor medida, las metas nacionales **México Próspero** y **México con Educación de Calidad** también abarcan objetivos vinculados con la Cruzada. Adicionalmente, el PND cuenta con tres Estrategias Transversales que se aplican dentro de cada meta: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género, las cuales también se vinculan con la Cruzada.

La meta **México Incluyente** cuenta con cinco objetivos, 18 estrategias y 96 líneas de acción. Estos objetivos están relacionados con la carencia alimentaria, la generación de ingresos, la salud, la educación, la vivienda, la infraestructura básica y la participación comunitaria. De este total, cinco objetivos, doce estrategias y 33 líneas de acción tienen relación directa con la Cruzada. De las estrategias transversales aplicadas en esta meta se encontró relación con nueve de las líneas de acción. Llama la atención que el PND incluye acciones específicas destinadas a la población indígena (estrategia 2.2.3), mientras que la Cruzada no hace referencia explícita a esta población en

²⁹ La elaboración de esta apartado se basa en el análisis de la vinculación entre el PND 2013-2018 y la MML de la Cruzada. Adicionalmente se utilizaron el Decreto de Creación y el Documento Conceptual como insumos complementarios.

sus objetivos e indicadores, a pesar de ser una quinta parte de su población objetivo (SEDESOL, 2013i).

En la meta **México Próspero**, la Cruzada está vinculada con un objetivo, una estrategia y dos líneas de acción, estas últimas se refieren a la producción e ingreso de los campesinos y a la minimización de las pérdidas post-cosecha, que son objetivos planteados en el Decreto de Creación de la Cruzada. Respecto a las estrategias transversales Democratizar la Productividad y Perspectiva de Género aplicadas a esta meta, tienen vinculación con cuatro líneas de acción.

Con respecto a la meta **México con Educación de Calidad**, la Cruzada está relacionada con dos objetivos, tres estrategias y cinco líneas de acción, además de tres líneas de acción de la estrategia transversal Democratizar la Productividad aplicada a esta meta. El contenido se refiere al mejoramiento de la infraestructura escolar de los grupos de población más desfavorecidos y la ampliación del horario escolar.³⁰

A pesar de que el PND resalta la necesidad de políticas públicas coordinadas y concurrentes y mandata la creación del Programa Nacional México sin Hambre (PND, 2013), no hace referencia explícita al SINHAMBRE, cuyo decreto se publicó en enero de 2013, y que constituye el instrumento institucional de la Cruzada, considerada como la principal estrategia de política social en el sexenio (SEDESOL, 2013p).

ALINEACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA CRUZADA CON LAS METAS DEL MILENIO³¹

México ha convenido diversos compromisos internacionales que buscan mejorar las condiciones de vida de la población mundial, tal es el caso específico de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cuya meta de consecución se estableció para el año 2015.

Si bien los ODM no son parte de los compromisos de la Cruzada, resulta relevante analizar la relación de ambos, dado que aun cuando no sea el planteamiento principal de la estrategia, ésta tiene un impacto sobre los objetivos.

De acuerdo con la MML de la Cruzada, su Propósito es: *"7.4 millones de personas superan su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria"*. El logro de este propósito se evaluará mediante siete indicadores, uno para cada carencia social considerada por la medición de pobreza del CONEVAL, más el indicador relacionado con el ingreso, para los cuales se han planteado metas

³⁰ En el Anexo 2 Cuadro 2.1 se presentan los objetivos, estrategias y líneas de acción del PND relacionados con la Cruzada. Vinculándose principalmente con el Fin, Propósito, Componentes y Actividades de la MML, y de forma complementaria con los objetivos del Decreto de Creación y con el contenido del Documento Conceptual de la Cruzada. En el Anexo 2 cuadro 2.2 se incluyen los indicadores del PND relacionados con la Cruzada.

³¹ El análisis de este apartado se basa principalmente en la MML, el Documento Conceptual, el documento "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2013" y del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (ONU 2013)

específicas.³² Por su parte, los ODM se conforman por los siguientes ocho objetivos, cada uno de los cuales incluye metas específicas:

- 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre,
- 2) Lograr la enseñanza primaria universal,
- 3) Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer,
- 4) Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años,
- 5) Mejorar la salud materna,
- 6) Combatir el VIH SIDA, la malaria y otras enfermedades,
- 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y
- 8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Seis de los siete indicadores del propósito (pobreza extrema y carencia alimentaria) están relacionados, en mayor o menor medida, con las Metas del Milenio. Con excepción del indicador de seguridad social, que no tiene una contraparte en los indicadores internacionales, el resto de los temas considerados en la Cruzada son temas de relevancia internacional considerados en los ODM. Por su parte, la meta del milenio ocho (fomentar una alianza mundial para el desarrollo), es la única que no se relaciona con la Cruzada.

Es importante señalar que si bien ni el Decreto de Creación, ni el Documento Conceptual de la Cruzada hacen referencia al logro de las Metas del Milenio (SEDESOL, 2013i), en el documento conceptual, las referencias internacionales que se incluyen son la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Declaración Mundial sobre Nutrición, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y la Declaración y el Programa de Acción de Viena.

En el Anexo 3 se presenta la relación existente entre los indicadores y metas de la Cruzada y las Metas del Milenio. El análisis incluye las actividades relacionadas con los ejes transversales de la Cruzada *Perspectiva de género* y *Sustentabilidad* que están relacionados con las Metas del Milenio (no es el caso del eje transversal *Participación Social*). También se incluye una valoración de la suficiencia de los indicadores de la Cruzada para lograr las Metas del Milenio.

¿CUÁLES SON LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y DE LOS 400 MUNICIPIOS DE LA CRUZADA?

El Decreto de creación de la Cruzada define que las acciones estarán orientadas:

³² Las metas están planteadas en el Documento Conceptual, mientras que la MML no las incluye.

[...] a la población objetivo constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia por acceso a la alimentación.

Asimismo, se señala que:

La Cruzada se implementará en una primera etapa en 400 municipios seleccionados con base en la incidencia de pobreza extrema, así como en el número de personas en esta condición y personas con carencia por acceso a la alimentación, sin perjuicio de que su implementación se extienda a otros municipios del país [...]

En este contexto, es importante mencionar que en todos los municipios del país existe población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación. Pero para fines de logística y operación, la SEDESOL definió un subconjunto de la población objetivo, que pudiera ser considerada la población a atender en el corto plazo, que se programó para la primera etapa de implementación de la Cruzada, es decir, en el primer año se planeó atender a la población elegible (identificada en condición de pobreza extrema y que presente carencia alimentaria) residente en 400 municipios. En torno a esta población objetivo de corto plazo, la Cruzada realizó un análisis donde se estimó que en 2010 habitaban cerca de 4,608,308 individuos en condición de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación en el conjunto de los 400 municipios (7.8 por ciento de la población total de dichos municipios). Esto es, que la estrategia señaló que atenderá al 62 por ciento del universo de la estrategia, cubrirá el 16 por ciento del total de municipios del país³³ (SEDESOL, 2013a). Es necesario resaltar, como se hizo en el Capítulo II, que la población objetivo en los 400 municipios para 2012 cambió a 3.8 millones de personas, de acuerdo con las nuevas estimaciones de pobreza.

Respecto a la elección de los 400 municipios, se observa que la SEDESOL usó la información proporcionada por CONEVAL a nivel municipal y para su priorización se apegó a los criterios que la propia Secretaría definió:

a) las recomendaciones emitidas en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*, respecto a priorizar la atención de la población pobre tanto en municipios rurales con altos porcentajes de población en pobreza como en municipios urbanos que concentran grandes volúmenes de población pobre (CONEVAL, 2012a: 44); b) incluir a todas las entidades federativas del país, y c) que en los municipios de la primera etapa residiera, al menos, la mitad de toda la población objetivo de la Cruzada.³⁴

El CONEVAL proporcionó a la SEDESOL las series estadísticas de la medición de pobreza de todos los municipios del país en 2010 y, a partir de esta información, la SEDESOL decidió utilizar los siguientes cuatro indicadores para realizar el proceso de selección de municipios: a) el porcentaje de

³³ Cálculos del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (UNAM) con base en SEDESOL, 2013a

³⁴ Los detalles específicos de selección pueden consultarse en la *Nota técnica del procedimiento de selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada*. www.SEDESOL.gob.mx (SEDESOL, 2013o)

personas en pobreza extrema; b) el número de personas en pobreza extrema; c) el porcentaje de personas en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación, y d) el número de personas en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación.

Como se mencionó anteriormente, cuando se analizan todos los municipios del país, se observa que en todos los casos existe población que cumple la condición de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación, por lo cual, la SEDESOL ha señalado la importancia de que todos los municipios del país sean objeto de la Cruzada. También es cierto que la Secretaría se apegó a los criterios de priorización en 384 municipios, aunque se identifica la necesidad de documentar la selección de los siguientes 16 municipios (Escárcega, Campeche; Copala, Florencio Villarreal y Olinalá en el estado de Guerrero; San Bartolo Tutotepec, Hidalgo; Mezquitic, Jalisco; Ixtapan del Oro, Estado de México; Oaxaca de Juárez, San Juan Diuxi, Santa Ana Zegache y Santa María Chimalapa en Oaxaca; San Antonio Cañada, Puebla; San Juan del Río, Querétaro; Etchojoa, Sonora; El Carmen Tequexquilita y San Pablo del Monte en el estado de Tlaxcala y Cuernavaca, Morelos).

Lo anterior no significa que estos municipios no deban estar incluidos en la Cruzada pues en todos los municipios del país hay población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación, pero es necesario contar con mayor información sobre la priorización de estos municipios en esta primera fase de implementación.

Finalmente, una virtud de la estrategia, a diferencia de otras, fue reconocer que para reducir la pobreza extrema en el país era imprescindible incluir como población objetivo del desarrollo social a los municipios urbanos, pues el volumen de población con carencias sociales en esos territorios es elevado. Sin embargo, también es importante reconocer que uno de los retos más relevantes de la Cruzada, tal y como está diseñada, es precisamente su aplicación en las zonas urbanas. Existe gran dificultad para llevar a cabo una focalización adecuada para encontrar a la población objetivo en las ciudades y para identificar las acciones que se generarán para reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación en estas zonas. De hecho, el país cuenta con un vacío de información sobre cómo atender a la población en pobreza en el ámbito urbano.

¿LOS PROGRAMAS CONSIDERADOS ESTÁN ALINEADOS A LOS OBJETIVOS DE LA CRUZADA? ³⁵

A partir de que la Cruzada considera la identificación de pobreza desarrollada por el CONEVAL como la información base para su diseño y desarrollo y establece metas y objetivos específicos que buscan incidir en los indicadores establecidos en la medición multidimensional de la pobreza, resulta

³⁵ Las fuentes de información utilizadas para desarrollar la argumentación de esta respuesta son: el Decreto de Creación, el Documento Conceptual, el documento "Consideraciones Básicas para una Cruzada Nacional contra el Hambre", el Acta de la 1ª y 2ª Sesión Ordinaria, y de la Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada, la Minuta de la 1ª Sesión Ordinaria del Comité de Expertos; el "Mapa de los objetivos e indicadores de la Cruzada Nacional contra el Hambre", y la sistematización en Excel "Programas Federales que contribuyen a la Cruzada Nacional contra el Hambre" (con fecha de elaboración de abril 2013).

relevante responder si los programas integrados a la Cruzada se vinculan por un lado, con los indicadores de pobreza y por otro, con los objetivos de la Cruzada.³⁶

En primer lugar, es importante reconocer que la Cruzada contempla que para cumplir su objetivo es necesario utilizar tanto programas sociales como programas productivos. No es factible reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación sólo con programas del primer tipo.

Dado que en general los programas y las acciones federales de Desarrollo Social buscan contribuir a la preservación de los derechos sociales y al mejoramiento del ingreso de la población, el CONEVAL, a través del Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social³⁷, elaboró un análisis para identificar la vinculación entre los programas y acciones federales con los derechos sociales de la medición multidimensional de la pobreza, reconocidos también en la LGDS.

Esta vinculación se realiza considerando el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o la principal normatividad de los programas o las acciones, la población objetivo y las características de los bienes y servicios que otorga cada programa.

Mediante este análisis se establece cuáles tienen mayor incidencia en los distintos indicadores de los derechos sociales establecidos para la medición de pobreza. El cuadro 6 integra aquellos programas que el CONEVAL identifica con incidencia en alguno de los indicadores de pobreza y que se integraron a la Cruzada. Diez de los 70³⁸ programas incluidos en la Cruzada muestran una estrecha vinculación.

³⁶ En este informe se presenta un análisis general de la vinculación de los programas con los indicadores de pobreza y con los objetivos de la Cruzada.

³⁷ El inventario integra y sistematiza información clave de los programas del Gobierno Federal.

³⁸ En documentos públicos relacionados con la Cruzada se establece que podrán integrarse a la estrategia 70 programas federales. Derivado de que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal se instrumentan por diferentes dependencias y provienen de diferentes ramos presupuestales, se citaron en tres ocasiones, de tal forma que, si se contabilizaran una sola vez, resulta un universo total de 66 programas presupuestarios.

Cuadro 6. Programas de la Cruzada fuertemente prioritarios para la disminución de la pobreza y su vinculación con las dimensiones de pobreza

Dependencia	Programa	Dimensión de la pobreza en la que inciden
SALUD	Seguro Médico Siglo XXI	Acceso a los servicios de salud
SALUD	Seguro Popular	Acceso a los servicios de salud
SEDESOL	Programa Pensión para Adultos Mayores	Acceso a la seguridad social Bienestar económico Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A de C.V.	Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	Calidad y espacios de la vivienda
SEDESOL	Programa de Apoyo Alimentario	Bienestar económico Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Acceso a la alimentación Bienestar económico
SEDESOL	Programa de Empleo Temporal	Bienestar económico Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Calidad y espacios de la vivienda Acceso a los servicios básicos de la vivienda

Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010.

El hecho de que la Cruzada incluya programas que, de acuerdo con este análisis inciden en la disminución de la pobreza extrema, apunta a una buena selección por parte de la estrategia.

Sin embargo, falta conocer el grado de vinculación de todos los programas que integran o podrán apoyar la instrumentación de la Cruzada con cada objetivo de la estrategia, pues en la medida en que exista una meta en común, habrá resultados identificables.

El Decreto de creación en su artículo cuarto señala “[l]os programas del Gobierno Federal que podrán apoyar en la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre serán los previstos en el “Anexo B” del presente Decreto, sin perjuicio de que se amplíen o modifiquen por la Comisión

Intersecretarial..., atendiendo a su incidencia en el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre” (DOF, 2013a).

Como tal, en el Decreto de creación no se establece una clara justificación que vincule a los programas federales que se presentan en el Anexo B referido con los objetivos de la Cruzada señalados en el apartado III de este documento.

En el Documento Conceptual en elaboración se menciona que el Modelo de Atención “*considera acciones dirigidas a atacar las causas de la pobreza extrema e inseguridad alimentaria con un enfoque integral que atiende todas las carencias sociales presentes que afectan a la población objetivo. Los mecanismos a través de los cuales se implementan las acciones en la intervención se materializan en los tipos de apoyos de los programas sociales que forman parte de la Cruzada y que se encuentran enlistados en el Decreto de Creación*” (SEDESOL, 2013i). En este sentido, si bien se hace énfasis en el enfoque de integralidad de la Cruzada para abatir las causas de la pobreza extrema e inseguridad alimentaria, no se presenta la justificación de los programas que aparecen en el Decreto.

En el Anexo 6 del Documento conceptual se presenta un listado de 39 programas³⁹ (con sus respectivas acciones), agrupados según la dependencia responsable de su ejecución, también se hace explícita su vinculación con alguno de los indicadores y objetivos de la Cruzada, lo que justificaría de forma tácita su papel dentro de la estrategia (SEDESOL, 2013i). No obstante, ni el número de programas ni los indicadores planteados parecen ser consistentes con el total de programas citados en el Decreto de Creación e indicadores (de Componentes).

Desde su concepción, se contempló que la Cruzada se iría perfilando como parte de un proceso de aprendizaje y ajuste continuo, lo cual es comprensible por ser una estrategia de gran alcance, de objetivos ambiciosos y que presenta desafíos importantes para su instrumentación. Como resultado, conforme pasa el tiempo, se han ido detectando los programas que con más claridad pueden contribuir de manera efectiva al cumplimiento de sus objetivos.

A partir del inicio de la Cruzada se han elaborado una serie de documentos oficiales que denotan esfuerzos importantes de sistematización del universo de programas federales que convergen en esta estrategia, haciendo explícito cómo se relacionan con sus objetivos. Tal es el caso del “Mapa de los objetivos e indicadores de la Cruzada Nacional contra el Hambre” (SEDESOL, 2013l) publicado en el sitio oficial de internet de SINHAMBRE. En este documento se aprecia de forma esquemática la participación de 59 programas federales, se detallan las acciones comprendidas según las carencias sociales y las acciones se alinean con cada uno de los objetivos de la Cruzada, según corresponda.

En la sistematización “Programas Federales que contribuyen a la Cruzada Nacional contra el Hambre” (SEDESOL, 2013f),⁴⁰ se especifican para el conjunto de los setenta programas federales

³⁹ Sin duplicados.

⁴⁰ Fecha de elaboración abril de 2012.

identificados, aspectos como los objetivos, el tipo de apoyos que proporcionan, su presupuesto en 2013 y su alineación con la Cruzada. Dicha alineación no se establece en términos de los objetivos de la estrategia, sino en función de los ocho ejes de acción (o componentes) identificados en el Marco conceptual de una estrategia diseñada para erradicar el hambre y que están incluidos en el documento “Consideraciones básicas para una Cruzada Nacional contra el Hambre: mapa conceptual, estadísticas y oferta institucional disponible” (SEDESOL, 2012 y SEDESOL, 2013g). Los ocho ejes son a) la generación de ingreso, b) la transferencia de ingreso, c) los apoyos en especie, abasto y comercialización de alimentos, d) los apoyos a la producción de alimentos, e) la orientación nutricional (consejería de hábitos alimenticios y de salud), f) los servicios de salud preventiva (adscripción o derecho a recibir servicios de salud médica), y g) la infraestructura social básica.⁴¹

Con base en lo anterior, se identifica que un área de oportunidad de la estrategia es que exista mayor consistencia entre los distintos insumos documentales respecto al número de programas federales que actualmente concurren en la Cruzada. De otra manera, se imposibilita contar con un listado actualizado de los programas que efectivamente están apoyando la implementación de la estrategia.

Finalmente, sería relevante que se realice un análisis y se documente sobre qué aspectos de la problemática y de los objetivos de la Cruzada no son atendidos adecuadamente por el conjunto de programas federales que conforman la estrategia.⁴² Dado que dichos programas existían antes de la Cruzada, es posible que sus acciones resulten insuficientes o que no todas sean las óptimas para resolver la problemática, por lo que se requerirían nuevas acciones y/o el rediseño de algunas existentes. La revisión progresiva de los programas federales que conforman la Cruzada y su posible modificación para guardar mayor apego con esta estrategia ya es considerada por los tomadores de decisiones, fomentando la realización de mesas de trabajo sobre la “conurrencia de políticas y programas de la Cruzada” entre la SEDESOL, la SHCP y las dependencias que lo soliciten para identificar los ajustes necesarios a sus Reglas de Operación y/o presupuesto (SEDESOL, 2013ar).

¿CUÁL ES EL PROCESO GENERAL PARA LA ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS? ¿CUÁLES SON LOS PROCESOS CLAVE Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LA CRUZADA?

A partir del trabajo de campo y de gabinete que se llevó a cabo para este diagnóstico, se pudieron identificar los siguientes elementos:

La Cruzada es una estrategia de coordinación para asegurar la concurrencia de los esfuerzos de los diversos actores sociales en el logro de sus objetivos. Para esto, aglutina los esfuerzos de 70 programas federales de diferentes secretarías y dependencias.⁴³ Los programas participantes llevan

⁴¹ Por citar otro ejemplo, en la sistematización “Catálogo de Dependencias, Programa, acciones e indicadores por carencia social (con base en Flujogramas) con corte al jueves 11 de julio de 2013”, se incluyen cerca de 52 programas federales (SEDESOL, 2013q)

⁴² Se considera pertinente en este caso incluir a los de carácter estatal que se vayan incorporando a la Cruzada.

⁴³ En documentos públicos relacionados con la Cruzada se establece que podrán integrarse a la estrategia 70 programas federales. Derivado de que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal se instrumentan por diferentes dependencias y provienen de diferentes ramos presupuestales, se citaron en tres ocasiones, de tal forma que, si se contabilizaran una sola vez, resulta un universo total de 66 programas presupuestarios.

a cabo la entrega de bienes y/o servicios de acuerdo con sus reglas de operación, por lo cual la Cruzada no participa directamente en este proceso. Sin embargo, para cumplir con su propósito general, la estrategia cuenta con una serie de procesos clave: la coordinación intersecretarial e intergubernamental, la participación ciudadana a través de los comités comunitarios y la colaboración de los sectores privado y social, y el seguimiento, evaluación y propuestas de mejora de las acciones implementadas.

En la Cruzada se pueden identificar dos tipos de procesos: los que llevan a cabo los programas que la integran (que se describen en el inciso a) y los que realizan directamente la órganos de la Cruzada señalados en el Decreto (que se describen en el inciso b).

a) La Cruzada es una estrategia integral que funciona como un mecanismo de coordinación de los esfuerzos de las secretarías y dependencias, órdenes de gobierno, comunidad, y sectores privado y social, para el logro de los objetivos establecidos en su Decreto de Creación (DOF, 2013a). Se basa en la implementación de un Modelo de Atención en los municipios seleccionados, que consiste en la aplicación simultánea de diversos programas públicos que atienden las múltiples dimensiones del problema que se busca resolver.⁴⁴ Existen esquemas diferenciados para el ámbito rural y urbano.

Sin embargo, los criterios de la Cruzada influyen directamente en la operación de estos programas:

1. Deben priorizar la atención en los 400 municipios seleccionados para la primera etapa de implementación. Estos municipios están claramente identificados en el Decreto de Creación (DOF, 2013a).
2. Deben focalizar la atención en los hogares que formen parte de la población objetivo de la Cruzada (población en pobreza extrema y con carencia alimentaria).

De hecho, la Cruzada tiene entre sus objetivos gestionar cambios a las ROP de los programas federales con el propósito de facilitar la colaboración entre dependencias de distintos sectores, agilizar los procesos y tiempos de convocatoria, implementar y dar seguimiento a proyectos, y coordinar tiempos y procesos entre dependencias para desarrollar estrategias conjuntas (SEDESOL, 2013j).

b) La labor de coordinación que llevan a cabo los órganos de la Cruzada para la implementación de los Modelos de Atención, requiere de procesos propios para su correcto funcionamiento. En el documento "Aproximación territorial a la focalización de acciones y modelo de intervención urbana" se establece, en términos generales, el proceso de operación de los Modelos de Atención (SEDESOL, 2013t):

1. Identificación, selección y capacitación de promotores sociales
2. Gestión y coordinación interinstitucional e intergubernamental (firma de acuerdos con los gobiernos de los estados y municipios)

⁴⁴ Los Modelos de Atención están detallados en el Documento (SEDESOL, 2013an).

3. Sectorización y priorización de polígonos de actuación
4. Diagnóstico de polígonos y segmentos sociales prioritarios
5. Inventario de programas públicos y sociales de impacto comunitario
6. Consulta y organización comunitaria
7. Evaluación y seguimiento.

Con base en lo anterior, entre los procesos clave de la Cruzada se encuentran los siguientes:

- La creación de un andamiaje institucional que permita la coordinación interinstitucional e intergubernamental. En la Cruzada se considera que ambos tipos de coordinación son de suma importancia en su diseño y son factores clave para el logro de sus objetivos. Ambos procesos están estrechamente relacionados.⁴⁵
- La coordinación entre entidades y dependencias públicas se logra a través de la conformación de la Comisión Intersecretarial para la Implementación de la Cruzada (incluyendo los Grupos de Trabajo al interior de ésta) (SEDESOL, 2013aj). Cada dependencia deberá conformar un Grupo de Enlace que mantenga comunicación con la Secretaría Técnica de la Cruzada. Las dependencias deberán generar un marco lógico cascada a partir del marco lógico general de la Cruzada (SEDESOL, 2013j).
- La coordinación intergubernamental se traduce principalmente en la firma de los Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente (AIDSI) con estados y municipios, que proveen el marco general para la implementación de la Cruzada en esos órdenes de gobierno. Estos acuerdos deberán acompañarse de anexos que, partiendo de un diagnóstico de la situación y de la oferta pública de programas que pueden incidir en la Cruzada, detallen los proyectos específicos a realizar, los programas participantes y la inversión que aporta cada uno de los diferentes niveles de gobierno (SEDESOL, 2013s).

La implementación de los acuerdos y la operación de la Cruzada en estados y municipios, estará a cargo de los Comités Estatales Intersecretariales y los Comités Municipales Intersecretariales, que se crearán expresamente para estos propósitos (SEDESOL, 2013v). Los Comités Estatales deberán elaborar Programas Estatales de Trabajo en los que se definan las líneas estratégicas, los proyectos específicos, los programas participantes y las bolsas de inversión.

- Se considera de suma importancia fomentar esquemas de colaboración con los sectores privado, social e internacional que contribuyan a los objetivos de la Cruzada. Se creó el Consejo Nacional de la Cruzada como un órgano de participación ciudadana formado por representantes de los sectores privado y social (SEDESOL, 2013ag). También se creó un Comité de Expertos como un órgano técnico-auxiliar para contribuir a los objetivos de la Cruzada (SEDESOL, 2013af).
- El Anexo A del Decreto de Creación establece cuáles son los 400 municipios prioritarios de la Cruzada. Para la identificación precisa de la población objetivo se realizó un levantamiento tipo "barrido" en estos municipios,⁴⁶ aplicando el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI), o bien el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de

⁴⁵ Por coordinación interinstitucional se entiende aquella que se lleva a cabo entre dependencias del mismo nivel de gobierno, mientras que la coordinación intergubernamental es aquella que se da entre distintos órdenes de gobierno.

⁴⁶ Entrevista con el Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial para la Implementación de la Cruzada.

Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010.⁴⁷ Este levantamiento permitió además, conocer sobre aspectos asociados al bienestar económico, carencias sociales y contexto territorial de dicha población objetivo. Con base en esta información, en el caso del contexto urbano, se hizo una “priorización territorial” definiendo los polígonos de actuación (áreas con pobreza alimentaria 2005, manzanas con mayor concentración de hogares en pobreza extrema y zonas con hogares con tres o cuatro carencias sociales) y los segmentos de población estratégicos (niños, jóvenes en situación de riesgo, adultos mayores, mujeres y familias) (SEDESOL, 2013t), donde se promueve que los programas involucrados focalicen sus acciones. Sin embargo, no se tiene evidencia de los avances en esta priorización al interior de los 400 municipios, ni se cuenta con elementos que permitan conocer si esta priorización ha sido incorporada efectivamente en las decisiones para la identificación y selección de beneficiarios de los programas.

- Un proceso clave de la Cruzada es el fomento de la participación comunitaria. Mediante Asambleas Comunitarias y la conformación de Comités Comunitarios, se deberá hacer un diagnóstico de la situación de la comunidad y deberá elaborarse un Plan de Actuación Comunitaria en el que se establezcan las prioridades de atención⁴⁸ y que deberá ser considerado en la construcción de las matrices municipales de acciones y de inversión, así como en la elaboración del Plan Estatal de Trabajo.
- La Cruzada considera fundamental el seguimiento y la evaluación de las actividades realizadas. La Comisión Intersecretarial tiene entre sus funciones aprobar el Mecanismo de Evaluación y Monitoreo (SEDESOL, 2013aj). Además de las mediciones periódicas de pobreza de CONEVAL con las cuales será posible analizar el avance real en los indicadores de carencia social, existen mecanismos internos de evaluación (SEDESOL, 2013ab). Cabe señalar que la Cruzada considera de suma importancia que se comprendan y apliquen los siete indicadores definidos por CONEVAL para la medición de la pobreza, tanto en el ámbito gubernamental, como en el social y comunitario (SEDESOL, 2013j). Las acciones de los diferentes actores participantes, incluyendo los programas gubernamentales, deberán tender claramente al abatimiento de estos indicadores.

Por instrucciones de la Presidencia de la República, se elaboró un Tablero de Seguimiento de Ejecución de las Acciones y Programas de la Cruzada para dar seguimiento puntual y sistemático a los avances por estado, por dependencia y por programa, de forma mensual y anual: *"Para el monitoreo de las acciones de la Cruzada se propuso el desarrollo de una herramienta informática de implementación transversal. Esta plataforma se integra por la sistematización de la información de cada una de las dependencias y sus programas participantes con respecto a su gestión e incidencia en los indicadores de la Cruzada. El Tablero da seguimiento a indicadores de gestión de 16 dependencias y tres entidades que inciden en el abatimiento de carencias sociales en el marco de la Cruzada. Además, contará con un sistema de alerta que identifique los avances y retrasos en los procesos de implementación y el cumplimiento de metas"* (SEDESOL, 2013ar). Este sistema de

⁴⁷ Cabe señalar que en los documentos disponibles no es claro cuál de los dos instrumentos se utilizó para la recolección de información.

⁴⁸ El proceso de formación de los Comités Comunitarios así como sus funciones se incluyen en el documento (SEDESOL, 2013ah).

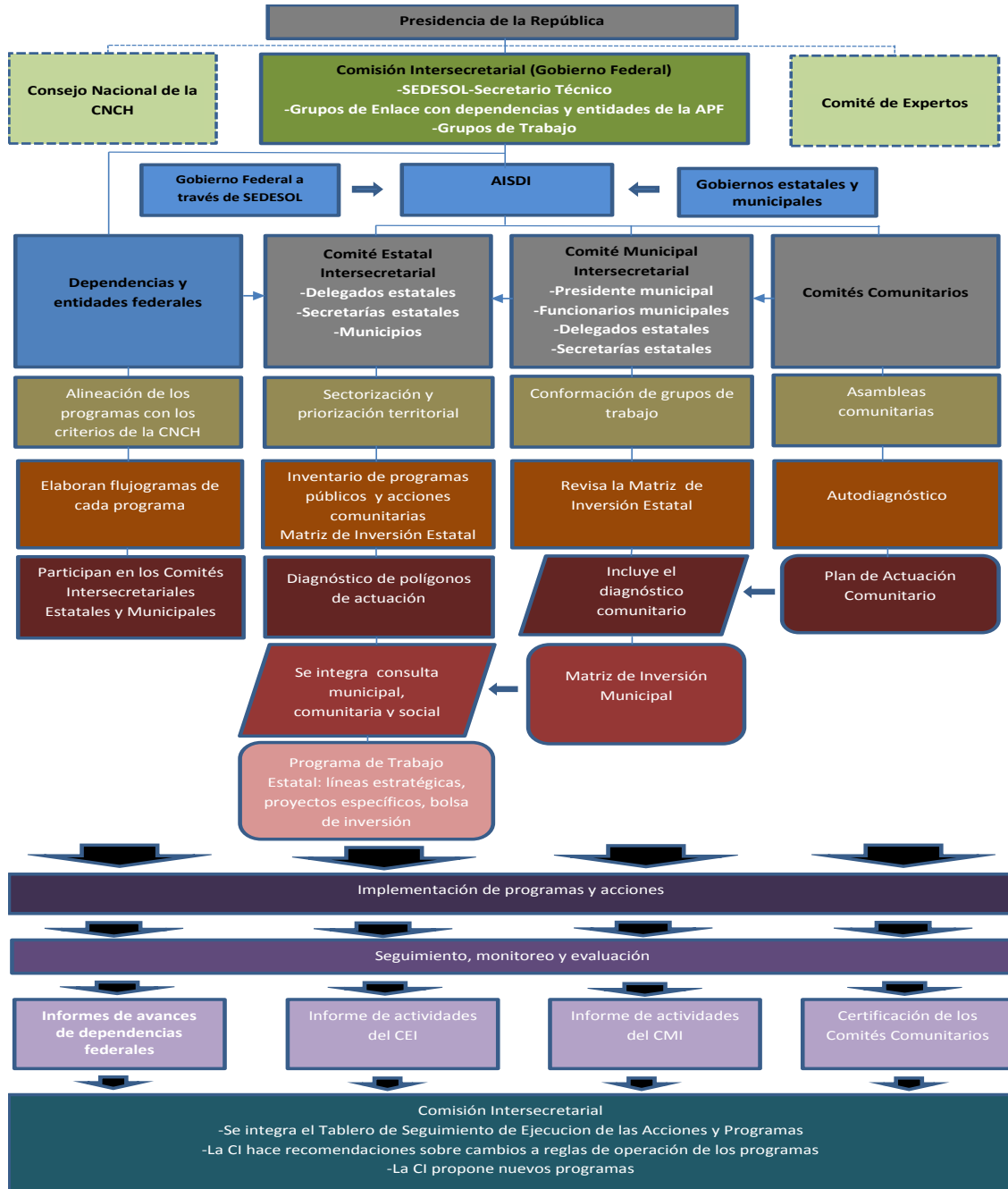
información será integrado por la oficina de la Presidencia de la República, en coordinación con la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial con base en los reportes de cada dependencia.⁴⁹

Por otro lado, los Comités Comunitarios deberán certificar los avances logrados por la Cruzada en su localidad.⁵⁰ Así, los informes de actividades estatales y municipales, permiten conocer el avance y proveen de información a la Comisión Intersecretarial para hacer propuestas que ayuden a mejorar el funcionamiento de la estrategia. (Ver figura 5)

⁴⁹ (SEDESOL, 2013x) Para la integración de estos reportes, las dependencias han elaborado un Esquema General del Proceso Gestión para el Tablero de Control para cada programa. Además, deben llenar formatos con información sobre los avances en cada programa (CDI, 2013; DICONSA, 2013; DIF, 2013; FONART, 2013; FONHAPO, 2013; INDESOL, 2013; INMUJERES, 2013; SEDESOL, 2013aa; SAGARPA, 2013; SCT, 2013; SE, 2013; SECTUR, 2013; SEDATU, 2013; SEMARNAT, 2013; SALUD, 2013; STPS, 2013 y SEDESOL, 2013z).

⁵⁰ Los mecanismos para esta certificación se establecen en los Documentos (SEDESOL, 2013ao y SEDESOL, 2013ap).

Figura 5. Proceso de coordinación interinstitucional e intergubernamental de la CNCH



Fuente: Elaborado por el Programa Universitario para Estudios de Desarrollo (UNAM) para el CONEVAL.

¿LA CRUZADA CUENTA CON UN PLAN ESTRATÉGICO CON CARACTERÍSTICAS APROPIADAS?

A continuación se analizan si la planeación cuenta con las siguientes características:

- a) Contempla el mediano y largo plazo.
- b) Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y el Propósito de la Cruzada.
- c) Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.

Existen dos documentos que contienen elementos relacionados con su planeación estratégica, porque en ellos se establecen los indicadores para medir los avances en el logro de los resultados de la estrategia y se plantean las metas que se quieren alcanzar en el nivel de Propósito, Componentes y algunas de las Actividades. La planeación contenida en dichos documentos abarca al 2015 y al año 2018, es decir, a la mitad y al final de la presente administración federal, y aún no está contemplada una visión de largo plazo (un periodo que trascienda la presente administración).

En la MML se hace explícita en la definición del Propósito la meta a alcanzar: *“7.4 millones de personas superan su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria”* (SEDESOL, 2013m). Aunque esto no se expresa, es posible suponer que se pretende alcanzar esta meta para final del sexenio. Si bien esta meta de mediano plazo no se encuentra en el texto del Documento Conceptual, es posible identificarla dentro del conjunto de “Indicadores estratégicos de la Cruzada” (SEDESOL, 2013an). Estos indicadores son nacionales, están alineados con los siete Componentes y con algunas Actividades planteadas en la MML y establecen el umbral a alcanzar en 2018.

El Documento Conceptual contiene otros dos elementos que serían insumos de un plan estratégico: las “etapas de implementación y cobertura territorial” (SEDESOL, 2013an) con énfasis en lo que se realizará en el primer año de la puesta en marcha de la Cruzada, así como la propuesta de “Modelos de Atención” (SEDESOL, 2013an) integrales para zonas rurales y para zonas urbanas, especificando las líneas estratégicas y las principales acciones consideradas.

En el documento “Escenario y visión al 2015” (SEDESOL, 2013an), elaborado con posterioridad a las primeras versiones del Documento Conceptual, mismo que está en elaboración por parte de la SEDESOL, se presentan las metas a alcanzar a mitad de sexenio para cada uno de los Componentes de la Cruzada con la visión de que para 2015 se logre consolidar un modelo de intervención de concurrencia intersecretarial que provea soluciones integrales a la problemática de la pobreza extrema conforme al contexto local y necesidades percibidas (SEDESOL, 2013j). Si bien estas son metas intermedias y de corto plazo, en este documento: (1) se presenta una explicación respecto a la transición que se hace de los objetivos originalmente planteados al enfoque en los indicadores de carencias sociales que se utilizan para la medición de la pobreza de CONNEVAL, (2) se da mayor detalle sobre la visión de la Cruzada a mitad de sexenio, (3) se especifican las acciones y los resultados que se buscan alcanzar en el periodo de 2013 a 2015 para el cumplimiento de las metas proyectadas a 2015 para los siete Componentes de la Cruzada (asociados con los indicadores de carencias usados para la medición de pobreza), y (4) se describen los avances esperados en este

periodo respecto a los ejes transversales de equidad de Género, Sustentabilidad y Participación ciudadana, así como en materia de seguimiento y evaluación.

En este sentido, en el documento se plantea un escenario para 2013-2015. Se espera que para 2015 se incorporen a este modelo las visiones de actores del sector social y privado, así como que se incluya la participación ciudadana (planteada como empoderamiento y estrategias de motivación para dejar el estado de pobreza). Se considera que el logro de concurrencias intersecretariales para intervenciones integrales que incluyan la participación social, constituyen un cambio de paradigma de la administración y política pública. Para llevar a cabo lo anterior, se definen las acciones que deberán implementarse anualmente, tanto en términos de organización y operación, como de reducción de los indicadores de carencias.⁵¹ Los aspectos más relevantes se mencionan a continuación.

Para finales de 2013 se propone: 1) consolidar el andamiaje institucional (Comisión Intersecretarial, Comités Estatales, Grupos de Trabajo de la Comisión, Comités de Beneficiarios y Consejo Nacional de la Cruzada), 2) gestionar cambios en las ROP de programas federales, y 3) dotar de un piso básico de bienestar duplicando o triplicando los recursos asignados al abatimiento de las carencias sociales a lo largo de 2013.

En el lapso 2013-2014 se deberá desarrollar un sistema de seguimiento y control, fortalecido por la participación del sector social.

En 2014 se deberá contar con *"un área especializada y herramientas de gestión del conocimiento con capacidad de sistematizar procesos de desarrollo, participación ciudadana, experiencias de diseño, planeación, organización e implementación de la Cruzada"* (SEDESOL, 2013j). También para ese año se deberá contar con una realineación presupuestal y consolidar el ejercicio de presupuestación transversal.

Para el periodo 2014-2015 se plantea: 1) contar con nuevos programas para atender a la población objetivo, 2) contar con nuevos esquemas e iniciativas de colaboración con el sector privado, social e internacional, y 3) implementar mejores prácticas derivadas del contacto con experiencias internacionales, académicas y experimentales.

En este documento se toman como ejes los objetivos de la Cruzada tal como están planteados en el Decreto de Creación (DOF, 2013a). Sin embargo, en términos operativos, para la definición de metas y acciones se toman como referencia los siete indicadores de carencias sociales utilizados por el CONSEVAL. Para 2015, los programas deberán tender al abatimiento de estos indicadores.

⁵¹ Cabe señalar que en pocos casos, estas acciones están acompañadas de metas. Para 2013 se plantean las siguientes metas: la Comisión Intersecretarial (CI) debe sesionar al menos cuatro veces de forma ordinaria, instalación de los 32 Comités Estatales, firma de 32 Acuerdos Integrales para el Desarrollo Incluyente, instalación de al menos 400 Comités Comunitarios, instalación de 400 Comités Municipales, y conformación de un mínimo de siete grupos de trabajo de la CI. Asimismo, los 400 municipios deberán contar con una matriz de intervención (actividades a desarrollar) y otra de inversión.

El documento plantea metas para 2015 en cada una de las siete carencias e incluye las actividades a emprender anualmente. Es necesario señalar que estas metas están planteadas para 2015, por lo que no coinciden con las metas incluidas en el Documento Conceptual que son para el fin del sexenio (SEDESOL, 2013an).

Adicionalmente, la Comisión Intersecretarial cuenta con un Plan de Trabajo 2013 (SEDESOL, 2013ak). Su objetivo principal es *"consolidarse como el principal instrumento de coordinación de los acuerdos y acciones específicas que contribuyan al logro de los objetivos del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre"*.⁵² El documento contiene metas operativas para el logro de este objetivo.

Asimismo, algunos grupos de trabajo de la Comisión Intersecretarial cuentan con sus propios planes de trabajo para 2013, tal es el caso de los grupos de trabajo Generación de Ingresos (Empleo y Opciones Productivas) (SEDESOL, 2013am), Desperdicio y Mermas de Alimentos (SEDESOL, 2013al) y Alimentación y Nutrición (SEDESOL, 2013aq).

El documento *"Cruzada Nacional contra el Hambre: Visión y escenario al 2015"* presenta un escenario general de lo que se espera lograr en ese lapso de tiempo, lo cual es de suma importancia. No obstante, se identificó la necesidad de contar con planes que establezcan el avance que se espera conseguir anualmente. Los planes anuales deberán ser instrumentos con mayor nivel de detalle tanto en términos operativos, organizacionales y de presupuesto, así como de logro de las metas sustantivas. El plan de trabajo también permitiría un mejor seguimiento de las metas, evaluando si se están alcanzando satisfactoriamente de acuerdo con lo planeado o si es necesario hacer ajustes.

Finalmente, es importante mencionar que como parte del Eje 3 "La participación social" de la "Reforma institucional de la gestión del desarrollo social" que plantea la presente administración (SEDESOL, 2013ar), se propone que además de lo que se ha formulado a nivel central-federal, deberá considerarse el resultado de "la planeación desde el espacio local" (SEDESOL, 2013ar). Esto es, como parte de la lógica de definición paulatina que tiene esta estrategia, se propone retomar el resultado de la "planeación participativa" que se realice en los niveles de gobierno estatal, municipal y comunitario en el marco del andamiaje institucional de la Cruzada (los Comités Estatales Intersecretariales, los Comités Municipales Intersecretariales y los Comités Comunitarios, donde además se incluye la participación de otros sectores de la sociedad).

Si bien se parte del reconocimiento de que la Cruzada se encuentra en un proceso permanente de definición y mejora, es necesario contar con un plan estratégico que detalle su visión de largo plazo. Es decir, que incluya las líneas de acción específicas que formarán parte de la Cruzada en el mediano y largo plazo.

⁵² (SEDESOL, 2012ak). Al respecto, también pueden consultarse los documentos SEDESOL, 2013ad, SEDESOL, 2013ae y SEDESOL, 2013ar.

Adicionalmente, se destaca la necesidad de profundizar en la planeación, fundamentando la vinculación entre los cinco objetivos generales de la estrategia y todos los elementos de la MML, que permita entender de mejor forma la estrategia en su conjunto

Finalmente, resulta pertinente retomar e integrar los diversos elementos relacionados con la planeación estratégica de la Cruzada que actualmente se encuentran contenidos en diferentes fuentes de información, incluyendo aquéllos que se han ido definiendo en el seno de los Grupos de Trabajo de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada (ej. diagnósticos realizados, objetivos específicos y propuestas de acciones concretas).

¿LA CRUZADA CONTEMPLA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PARA MONITOREAR SU DESEMPEÑO?

De acuerdo con los responsables de la Cruzada, el principal mecanismo para recolectar información que le permita monitorear su desempeño será el Tablero de Seguimiento de Ejecución de Acciones y Programas. Éste se describe como "una herramienta informática de implementación transversal". Esta plataforma se integra por la sistematización de la información de cada una de las dependencias y sus programas participantes con respecto a su gestión e incidencia en los indicadores de la Cruzada.

Los objetivos del "Tablero de Seguimiento de Ejecución de Acciones y Programas. Cruzada Nacional contra el Hambre" son (SEDESOL, 2013as):

- Asegurar el cumplimiento de la ejecución de las acciones federales institucionales de conformidad con el Propósito y Fin de la Cruzada.
- Asegurar la capacidad de ejecución de acciones con base en los objetivos y metas en el conjunto de los municipios.
- Verificar sistemáticamente lo realizado versus lo programado.
- Corregir oportunamente para evitar desvíos y recuperar capacidad de ejecución.
- Reprogramar para mantener metas originales o mejorarlas.

El Tablero se integra con la información que proporcionan las dependencias y entidades de la APF participantes en la Cruzada. Cada dependencia construye un flujograma por cada programa e identifica las etapas importantes de sus procesos, lo que permite identificar la etapa de gestión en que se encuentra dicho proceso y si éste se está desarrollando de acuerdo a los tiempos establecidos.⁵³ Cada dependencia también debe contar con una descripción de avances en acciones, servicios, obras, inversiones y beneficiarios en los municipios y localidades. Se espera que la actualización del tablero sea de forma mensual. La Unidad de Evaluación Gubernamental de la SHCP y la Oficina de la Presidencia evaluarán los avances mensuales de desempeño.

⁵³ Los flujogramas corresponden a los documentos (CDI, 2013; DICONSA, 2013; DIF, 2013; FONART, 2013; FONHAPO, 2013; INDESOL, 2013; INMUJERES, 2013; SEDESOL, 2013aa; SAGARPA, 2013; SCT, 2013; SE, 2013; SECTUR, 2013; SEDATU, 2013; SEMARNAT, 2013; SALUD, 2013; STPS, 2013 y SEDESOL, 2013z).

La presentación de los primeros reportes de avances por dependencia en la plataforma del Tablero habría tenido lugar entre el 15 y el 19 de julio. El segundo informe de actividades de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial (15 de mayo al 15 de agosto) reporta que el diseño del tablero finalizó y que se están desarrollando los módulos de captura (en proceso, con un avance mayor a 50 por ciento). Con este objetivo, se han realizado 21 talleres de capacitación en el proceso de Tablero y ocho reuniones de validación de matrices (SEDESOL, 2013as).

La información del Tablero permitirá identificar las áreas problemáticas y realizar acciones rápidas tendientes a definir soluciones. Al respecto, se señala que el Tablero es *"un sistema 'antisorpresa' que permita reconocer con antelación los obstáculos en el logro de las metas de la Cruzada. Sí es posible, porque cada dependencia construye un flujograma por cada programa e identifica las etapas importantes de sus procesos y esto permite tomar decisiones oportunas"* (SEDESOL, 2013as).

Además, la información del tablero será validada por quienes la integran. En la elaboración colaboran de forma activa las dependencias y entidades de la APF participantes en la Cruzada. Se realizaron tres etapas para el conocimiento del Tablero entre las dependencias: talleres de trabajo por dependencia para identificar las etapas de gestión de acuerdo a flujogramas por programa e integrar la matriz de información necesaria; diseño y construcción de caras de captura, para que las dependencias suban a la plataforma informática los datos de avance en la gestión de sus programas por indicador; y presentación de primeros reportes de avances por las dependencias (SEDESOL, 2013as).

El Tablero permitirá medir los indicadores de Componentes y Actividades.⁵⁴ *"Es una herramienta o medio que permite observar la ejecución de cada uno de los componentes y sus respectivas actividades, que realizan las Dependencias e Instituciones Federales en el marco de la Cruzada"* (SEDESOL, 2013as). Asimismo, la información servirá para contar con un medio que pudiera relacionar las acciones realizadas con los resultados de medición de pobreza extrema y carencia alimentaria del CONEVAL.

Finalmente, la Comisión Intersecretarial cuenta con el Grupo de Trabajo "Evaluación y Monitoreo de la Cruzada contra el Hambre", que se instaló el 5 de marzo de 2013, el cual está coadyuvando en la integración del Tablero (SEDESOL, 2013r).

V. HALLAZGOS DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL E INTERGUBERNAMENTAL EN LA PRIMERA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

En este apartado se registran las acciones y avances que se han llevado a cabo en materia de coordinación interinstitucional e implementación de la Cruzada. Tal como se plantea en el Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013-2019), en este diagnóstico

⁵⁴ Las dependencias que integran la CNCH cuentan con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), alineada con los objetivos de la CNCH (SEDESOL, 2013ai).

se llevó a cabo un estudio exploratorio mediante trabajo de campo cuyo objetivo es analizar los procesos de coordinación y operación e identificar áreas de oportunidad para mejorar de manera pertinente la eficiencia de la Cruzada.

Esta etapa del diagnóstico dio inicio en julio de 2013, se desarrolló mediante el estudio exploratorio de tres casos: Mártir de Cuilapan y Acapulco en Guerrero y Zinacantán en Chiapas⁵⁵, con los que se buscó conocer con detalle la forma en la que los distintos actores que conforman la red de implementación de la Cruzada interactúan para generar y ejecutar los procesos operativos.

Mediante entrevistas semi-estructuradas, grupos de enfoque, revisión documental de información sistematizada de la Cruzada y visitas a campo, se pudieron identificar diversos temas relevantes.

AVANCES EN MATERIA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA CRUZADA

Uno de los retos más importantes en una estrategia como ésta es la coordinación entre instituciones. La Cruzada enfrenta desafíos relevantes, pero ha realizado avances significativos. De acuerdo con la información de la estrategia, se han implementado numerosos esfuerzos para hacer partícipes a los diversos actores: legisladores, gobernantes de los estados de la República, representantes de diversas asociaciones, sociedad civil, universidades y organismos internacionales, así como la creación de comités locales, entre otros.

Asimismo, si bien se convinieron diversos acuerdos tanto con empresas como con universidades, los objetivos de éstos son diversos y aun no existe información referente a cómo impactan en el logro de los objetivos y la modificación de los indicadores de fin y propósito de la Cruzada. Tampoco se tiene una evaluación interna de hasta qué punto las actividades culturales que ha impulsado la Cruzada (concurso de cortometrajes, fotografía, conciertos, etc.) han tenido impacto en sus objetivos, especialmente en el de participación social.

En febrero de 2013 se llevaron a cabo reuniones entre la Secretaría de Desarrollo Social y las Comisiones de Desarrollo Social tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados. En éstas se buscó analizar y evaluar las características de la Cruzada junto con los legisladores de los distintos partidos políticos.

En ese mismo mes se realizó la reunión *“Diálogo permanente con las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre”*, en la cual se convocó a las organizaciones de la sociedad civil a establecer y fortalecer alianzas con el gobierno.

⁵⁵ Es necesario mencionar que para este estudio exploratorio no se realizó una muestra analítica, sino que la selección de los municipios se dio a partir de que éstos se habían puesto en marcha antes del inicio del estudio, lo que permitía observar un mayor número de procesos de implementación de la estrategia.

El 15 de febrero, se instaló la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada y el 18 de abril el Comité de Expertos. En el cuadro 6, se aprecian los objetivos, así como las reuniones desarrolladas hasta el momento⁵⁶. De manera adicional, la Comisión Intersecretarial estableció grupos de trabajo para los siguientes temas: trabajo, empleo y opciones productivas, alimentación y nutrición, evaluación y monitoreo de la Cruzada Contra el Hambre, acceso a los servicios de salud y de seguridad social, acceso a servicios básicos de calidad y espacios de vivienda, merma y desperdicio de alimentos y participación social.

Todos los esfuerzos que aquí se mencionan reconocen y subrayan que el incremento en el acceso a la alimentación y la reducción de la pobreza extrema, no son responsabilidad exclusiva de una secretaría de estado, la SEDESOL, sino que para lograr éxito en estos objetivos se requiere de la participación de prácticamente todas las secretarías y dependencias a nivel federal así como a nivel local.

⁵⁶ En estos órganos participan las dependencias gubernamentales mencionadas en el apartado III, así como expertos en temas relevantes para la Cruzada.

Cuadro 6. Objetivos y reuniones de los órganos de la Cruzada

Órganos de la Cruzada	Objetivo/Propósito	Número de Reuniones
Consejo Nacional de la Cruzada	Generar a través del diálogo acuerdos para fortalecer, complementar y, en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada.	2
Comité de Expertos	Coadyuvar al Sistema Nacional por la Cruzada Contra el Hambre en la <u>elaboración de propuestas y recomendaciones tendientes a asegurar una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.</u>	3
Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos efectivos de coordinación. • Analizar las propuestas que le haga llegar el Consejo Nacional de la Cruzada. • Aprobar el Mecanismo de Evaluación y Monitoreo de la Cruzada. • Aprobar la creación de grupos de trabajo. • Solicitar informes periódicos a las dependencias y entidades participantes en la Cruzada. • Opinar sobre los proyectos de evaluación de resultados de la Cruzada. 	3
Trabajo, empleo y opciones productivas	Los grupos de trabajo , tendrán por objeto realizar estudios,	4
Alimentación y nutrición	investigaciones y análisis relacionados con las funciones de la Comisión; así como, analizar,	2
Evaluación y monitoreo de la cruzada contra el hambre		2

Acceso a los servicios de salud y de seguridad social	discutir y formular propuestas tendientes a concretar las acciones necesarias que la Comisión determine en forma específica a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para garantizar la congruencia, transversalidad y sinergia entre los programas que integran la Cruzada, informando de sus resultados a la Comisión.	3
Acceso a servicios básicos de calidad y espacios de vivienda		2
Merma y desperdicio de alimentos		3
Participación social		1

Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en las Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, los Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada Contra el Hambre, la Página Oficial de SEDESOL y los Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre.

Nota: Documentos Oficiales entregados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La información señala que se han firmado diversos convenios de colaboración con organismos internacionales. Entre ellos, destaca la firma del Memorando de Entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la firma del Memorando de Entendimiento con la FAO y la reunión con la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El motor de la estrategia ha sido el trabajo impulsado desde la SEDESOL, pero es importante enfatizar el hecho de que diversas dependencias de la Administración Pública Federal realizan esfuerzos de coordinación e implementación en torno a una meta concreta que es la disminución del porcentaje de población en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Los indicadores de pobreza multidimensional que señala la LGDS han servido para coordinar mejor la estrategia y darle un hilo conductor concreto. De hecho, a partir de la puesta en marcha de la Cruzada, hoy se tiene un mayor conocimiento de la medición de pobreza y sus indicadores por parte de los servidores públicos federales y locales.

En el caso de la coordinación interinstitucional, dada la complejidad operativa y la participación de diversas dependencias, se reconoce la importancia que han tenido actores clave como la Secretaría de Desarrollo Social, los subsecretarios de Desarrollo Social y Humano y de Desarrollo Comunitario y Participación Social, el primero en Chiapas y el segundo en Guerrero, así como del Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación y del Secretario Técnico de la Cruzada, quienes han jugado un papel importante en esta fase de implementación y han fomentado mecanismos de cooperación interinstitucional y operación de la estrategia. A pesar de los retos en este rubro, se percibe que la coordinación entre secretarías y dependencias y entre órdenes de gobierno se ha incrementado, derivada de la acción federal, especialmente en zonas rurales.

Sin embargo, a pesar de estos importantes logros en materia de coordinación en los que participan varios actores, se tienen retos importantes. El liderazgo de coordinación entre pares, en este caso entre secretarías de estado, nunca ha sido fácil. Estrategias territoriales previas no han funcionado adecuadamente debido, precisamente, a que la coordinación entre pares no fue suficientemente fuerte y de largo plazo. Se necesita que todas las dependencias, secretarías y órdenes de gobierno asuman con claridad que este esfuerzo es una prioridad nacional, independientemente de la secretaría que lleve a cabo la coordinación. La presencia permanente y durante todo el sexenio de la Presidencia de la República para el éxito de Cruzada es fundamental. Asimismo, se sugiere enfatizar la importancia de los indicadores de pobreza extrema como guía en la operación y coordinación de la Cruzada.

Al inicio diversos actores no sabían si la Cruzada constituía un programa o una estrategia integral. Tampoco era claro qué debería hacer cada actor y cada comisión u órgano y cuáles debían ser sus contribuciones específicas. Esto ha avanzado de manera importante y ahora hay un conocimiento más claro de las actividades de cada instancia. Sin embargo, todavía se observan algunos retos en materia de coordinación. Por ejemplo, no se tiene información de cómo se interactúa con el Consejo Nacional de la Cruzada o específicamente con el Consejo de Expertos y sus actividades para retroalimentar a la Cruzada.

Asimismo, si bien se convinieron diversos acuerdos tanto con las entidades y municipios como con universidades, los objetivos de éstos son diversos y aun no existe información referente a cómo impactan en el logro de los objetivos y la modificación de los indicadores de fin y propósito de la Cruzada. Tampoco se tiene una evaluación interna de hasta qué punto las actividades culturales que ha impulsado la Cruzada (concurso de cortometrajes, fotografía, conciertos, etc.) han tenido impacto en sus objetivos, especialmente en el de participación social.

HALLAZGOS DEL ESTUDIO DE CASO MÚLTIPLE

Como se plantea al inicio de este informe, se desarrolló un estudio exploratorio de campo sobre la implementación de la Cruzada en dos municipios de Guerrero y uno de Chiapas. Para el análisis se consideran las instancias e instrumentos de coordinación detallados en el capítulo III de este mismo documento, así como los diversos actores involucrados en esta primera fase de implementación.

El estudio exploratorio, de acuerdo con el Esquema General de Evaluación de la Cruzada, buscó responder a las siguientes preguntas:

Figura 6. Preguntas de investigación

ESTUDIO
EXPLORATORIO
EN CAMPO

- ¿Cuáles son los principales procesos operativos y de coordinación para la implementación de la estrategia?
- ¿Cuáles son los actores clave en los procesos operativos de la estrategia? ¿Cuál es el tipo de participación de cada actor en torno a decisiones relacionadas con la implementación de la estrategia?
- ¿Cómo se llevan a cabo las sesiones de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la estrategia y cuál es el tipo de resoluciones, acuerdos e instrucciones que se generan en ellas?
- ¿Cómo se lleva a cabo el diálogo entre los distintos actores de los sectores público, privado y social para generar acuerdos?
- ¿Se han integrado comités comunitarios con beneficiarios? ¿Cómo se integran y cómo participan en el proceso de implementación de la estrategia?

Debido a la naturaleza exploratoria y el diseño metodológico de este estudio, éste se limita a explicar la forma en la que se lleva a cabo el proceso de implementación de la Cruzada en las localidades seleccionadas para conformar un estudio de caso múltiple. Las generalizaciones en este sentido deberán entenderse a partir de la validez interna y externa del estudio de caso para obtener resultados similares en situaciones en las que repliquen las condiciones encontradas en el momento de la aplicación de la metodología. Bajo ninguna circunstancia deben de tomarse las conclusiones como necesariamente aplicables para otras localidades de la República Mexicana.

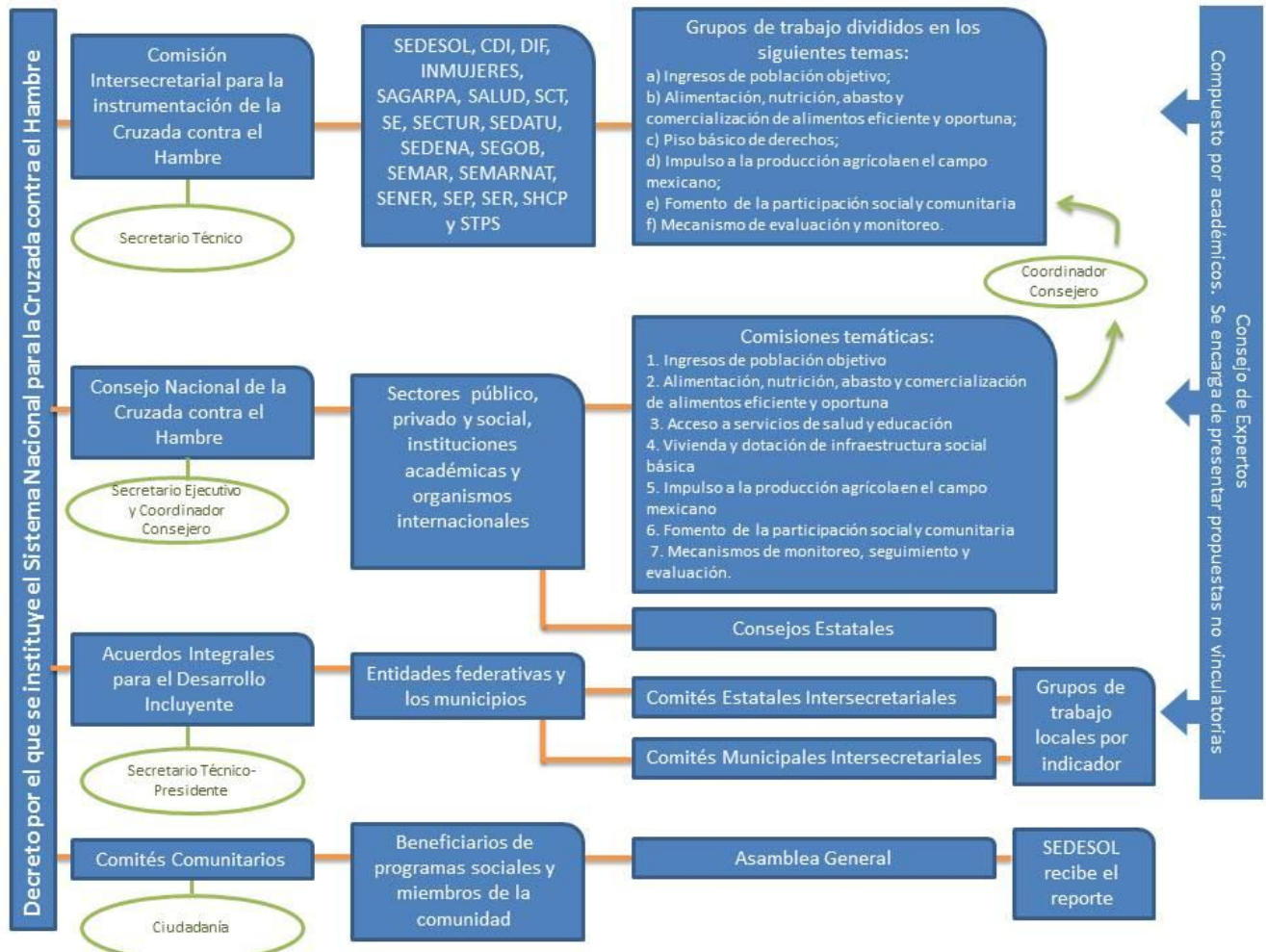
En torno a las instancias que participan en la Cruzada, el Decreto por el que se establece el SINHAMBRE describe las atribuciones de cada una. Los objetivos y composición general han sido detallados en el capítulo III, sin embargo, consideramos relevante integrar la información relacionada con la normatividad en este apartado. Posteriormente, en este mismo espacio, se analizará mediante el trabajo de campo exploratorio, los alcances que se pudieron observar de los arreglos operativos y de coordinación planteados por la Cruzada.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA CNCH

A partir de la publicación del Decreto se identificó normatividad secundaria creada para fines de la implementación de la estrategia. Destacan los Lineamientos de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, los Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre y los Lineamientos Básicos propuestos por el Gobierno Federal para la creación y funcionamiento de los Comités Estatales Intersecretariales de la Cruzada contra el Hambre. En la

figura 7 se muestra la estructura organizacional que deriva tanto del decreto como de la normatividad secundaria.

Figura 7. Estructura organizacional de la Cruzada



Fuente: Elaborado por CONEVAL con información de los siguientes documentos: Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre; Normas de organización y funcionamiento interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNCH; Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre; Lineamientos Básicos de los Comités Estatales Intersecretariales; Lineamientos de Organización y Funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales y Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada Contra el Hambre.

Nota: Se identifican como actores clave al secretario técnico tanto en el caso de la CICH como del Consejo de la Cruzada, el secretario ejecutivo y el coordinador consejero en el caso de los acuerdos integrales y la ciudadanía en los comités comunitarios.

Asimismo, a continuación se presentan como antecedente los aspectos esenciales de cada normativa secundaria con el objeto de mostrar la formulación sobre la implementación de la Cruzada.

COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE (CICH)

El principio operativo del CICH se sustenta en los grupos de trabajo, los cuales se conforman con el propósito de realizar estudios, investigaciones y análisis relacionados con los objetivos de la Cruzada. De igual forma, discuten y formulan propuestas de cursos de acción para que sean ejecutadas por las dependencias y entidades de la APF.

Los grupos de trabajo se crean por acuerdo de los integrantes de la CICH, determinando si son de naturaleza permanente o transitoria, según la relevancia del tema que corresponda. Cada uno está conformado por algunos de los integrantes de la CICH, quienes darán seguimiento y presentarán sus resultados. Los temas que, según la normatividad, son ejes para la conformación de los grupos son los siguientes:

- a) La generación de ingresos en población en situación de pobreza extrema;
- b) Alimentación, nutrición, abasto y comercialización de alimentos eficiente y oportuna de las personas en situación de pobreza;
- c) Piso básico de derechos: acceso a servicios de salud y educación de la población en situación de pobreza; vivienda y dotación de infraestructura;
- d) Impulso a la producción agrícola en el campo mexicano;
- e) Fomento de la participación social y comunitaria en la Cruzada y;
- f) Mecanismo de evaluación y monitoreo.

De acuerdo también con la normatividad, los grupos de trabajo deben desarrollar sus actividades coordinados por un Presidente y un Secretario Técnico nombrados por parte de la Secretaría responsable del grupo y cuya primera tarea es presentar un plan de trabajo que guiará sus labores. Un elemento a destacar es el hecho de que a las sesiones de los grupos de trabajo deben acudir como invitados (sólo con derecho a voz), los integrantes de las Comisiones Temáticas respectivas del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, siendo ésta una de las vías de operación y coordinación entre ambas instancias.

Se infiere que las propuestas generadas por los grupos de trabajo pasan a discusión en el pleno de la CICH en el cual son votadas para ser incorporadas como acuerdos a implementar en la Cruzada. De tal modo, es esencial conocer, por una parte, los mecanismos a través de los cuales los grupos de trabajo concretan sus propuestas y, por la otra, cómo proponen que éstas se coordinen con otras instancias para llevarlas a cabo.

Por su parte, el Secretario Técnico de la CICH juega un rol preponderante en el desempeño de las actividades, pues tiene entre sus responsabilidades la de generar las condiciones que permitan el desarrollo de los trabajos de la CICH, encargándose desde procesos administrativos, como son

emitir las convocatorias a las sesiones y direccionar los flujos de información, hasta fungir como enlace con las dependencias y entidades de la APF relacionadas.

En cuanto a los grupos de trabajo, el Secretario Técnico debe turnarles los asuntos que les correspondan según acuerdo de la CICH, así como solicitar a las diversas entidades de la APF la información que éstos requieran para sus actividades. Debe vigilar que sus planes se desarrollen en tiempo y forma y recabar los informes correspondientes, para notificar tanto a la Presidencia de la CICH, como a los demás integrantes.

Considerando además que el Secretario Técnico de la CICH es la figura encargada de suplir las ausencias de la presidencia de la CICH y que por norma debe dar seguimiento al cumplimiento de los diversos acuerdos, se identifica como un actor clave de la estrategia.

A efecto de coordinar los trabajos entre la CICH y las distintas dependencias que la integran, cada secretaría y dependencia debe conformar, de acuerdo con el Decreto, un Grupo de Enlace, cuyo vínculo con la CICH se dará a través del Secretario Técnico. Por tanto, los Grupos de Enlace son actores relevantes, toda vez que se infiere que son éstos los que llevan a su respectiva dependencia los acuerdos alcanzados en la CICH para la reorientación y aplicación de los distintos programas. Asimismo, estos Grupos de Enlace se encargarán de informar a la CICH a través del propio Secretario Técnico sobre los avances en la aplicación de los programas de la dependencia que les corresponda.

En síntesis, del análisis de la normatividad se desprende que los acuerdos en la CICH parten de las propuestas de los grupos de trabajo, pero es en el pleno de éste que debe cobrar forma la articulación necesaria entre las distintas instancias para su implementación.

La CICH tiene injerencia en distintos ámbitos de implementación de la Cruzada, por lo que su actividad resulta fundamental en los diversos procesos de diseño, implementación y evaluación de la estrategia.

CONSEJO NACIONAL DE LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE (CONSEJO DE LA CRUZADA)

De acuerdo con la normatividad emitida a través de los “Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre”, el Consejo de la Cruzada debe estar conformado por un número indeterminado de Consejeros que se caractericen por su prestigio en temas relacionados con la Cruzada: producción, distribución, abasto, comercialización, consumo de alimentos y nutrición. Así como temas relacionados con el desarrollo social y el combate a la pobreza. Los Consejeros deben provenir de organizaciones del sector privado y social, de instituciones académicas y de organismos internacionales.

El método de trabajo es organizarse a través de las siguientes Comisiones Temáticas: 1. Generación de ingresos en población en situación de pobreza; 2. Alimentación, nutrición, abasto y comercialización de alimentos eficiente y oportuna de las personas en situación de pobreza; 3. Acceso a servicios de salud y educación de la población en situación de pobreza; 4. Vivienda y dotación de infraestructura social básica; 5. Impulso a la producción agrícola en el campo mexicano; 6. Fomento de la participación social y comunitaria en la cruzada; y, 7. Mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Existe similitud en el núcleo de trabajo propuesto por la CICH y el Consejo de la Cruzada, pues mientras la primera organiza Grupos de Trabajo, en el Consejo de la Cruzada se crean estas Comisiones Temáticas. Sin embargo, quien tiene entre sus funciones la coordinación de la implementación de la Cruzada es exclusivamente la CICH, por lo que las Comisiones Temáticas del Consejo de la Cruzada deben realizar estudios investigaciones y análisis con el objetivo de realizar propuestas y emitir opiniones que, en su caso, debe retomar la CICH. Son, por tanto, espacios de debate, análisis de información y discusión de la problemática relativa a los objetivos de la Cruzada e impulsoras de propuestas y acuerdos específicos.

A su vez, cada Comisión Temática está presidida por un Consejero Coordinador, quien debe conducir en general los trabajos de la Comisión y debe ser invitado permanente del Grupo de Trabajo asociado que le corresponda de la CICH, siendo éste un mecanismo de coordinación entre ambas instancias.

Otro actor relevante del Consejo de la Cruzada es el Secretario Ejecutivo de quien depende el funcionamiento administrativo y de seguimiento. Según la normatividad, es nombrado por la SEDESOL, coordina el trabajo de las comisiones temáticas, funge como enlace con las instancias consultivas de la APF y facilita la información de los programas y acciones de desarrollo social del gobierno que los consejeros requieran para sus funciones. Finalmente, suplente al Presidente del Consejo de la Cruzada, por lo que, de manera similar al Secretario Técnico de la CICH, tiene una visión de conjunto del funcionamiento y se identifica como un actor relevante en la implementación de la Cruzada.

ACUERDOS INTEGRALES PARA EL DESARROLLO INCLUYENTE Y COMITÉS ESTATALES INTERSECRETARIALES

De acuerdo con el Decreto, otro de los cuatro componentes que conforman el SINHAMBRE, son los Acuerdos Integrales para el Desarrollo Incluyente (AIDI) con las entidades federativas y los municipios. De éstos se derivan los Comités Estatales Intersecretariales (CEI), como el espacio de coordinación con las instancias del Gobierno Federal encargadas de la implementación de la Cruzada a nivel estatal. Deben incorporar a instancias del gobierno estatal, así como de los gobiernos municipales en el marco del AIDI respectivo y su objetivo es la elaboración de un Plan de Trabajo Estatal y después la coordinación de los mecanismos de control, monitoreo y evaluación del mismo. Los CEI formulan y proponen los programas de inversión, gasto y financiamiento para la reorientación de los presupuestos a los objetivos de la Cruzada; además formulan y aprueban la

creación de Grupos de Trabajo para la realización de acciones interinstitucionales, preferentemente asociadas a indicadores relacionados con la medición de la pobreza; por ejemplo, de ingreso, alimentación, vivienda, servicios básicos, salud, educación y seguridad social.

La información señala que se han establecido diversos acuerdos de la Cruzada con instituciones gubernamentales, educativas y de la sociedad civil. Hasta el 18 de septiembre de 2013, 31 entidades federativas habían firmado el AIDI. Se instalaron diversos Comités Estatales Intersecretariales, así como Comités Intersecretariales Municipales, Comités Comunitarios y Consejos Estatales de la Cruzada. Se firmaron convenios con universidades, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Xochimilco, el Instituto Politécnico Nacional, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad del estado de Guanajuato, entre otras.

Se infiere que los Comités Estatales Intersecretariales tendrán mecánicas de trabajo diversas en función de la entidad federativa que se trate y del AIDI respectivo, por ello, los Lineamientos Básicos para su funcionamiento emitidos por la SEDESOL establecen los objetivos y las líneas generales de trabajo, entre los que destaca que contarán siempre con un Secretario Técnico quien también presidirá el Comité.

COMITÉS COMUNITARIOS DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.

Finalmente, el SINHAMBRE establece la creación de Comités Comunitarios de Beneficiarios de los Programas Sociales, cuyos lineamientos se emitieron el 4 de julio de 2013. De acuerdo con estos lineamientos los comités comunitarios deberán fungir como la instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural con el objeto de contar con mecanismos de participación social, agregando valor a las acciones de gobierno en los procesos de instrumentación y supervisión del cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas de manera coordinada.

De acuerdo con los “Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y los de Programas Sociales Federales”, los comités tendrán dos funciones principales. La primera, organizarse y capacitarse para formar un núcleo ciudadano en cada comunidad que les permita articularse con los tres órdenes de gobierno en procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales federales que convergen en la Cruzada y; la segunda, ser instrumentos de organización de la población, los cuales deberán ser reconocidos por los tres órdenes de gobierno como instancias de participación y planeación comunitaria.

Las funciones específicas para los comités comunitarios se han planteado de la siguiente forma:

- a. Promover la organización de los miembros de la comunidad, estableciendo la Asamblea General como órgano de decisión;
- b. Detectar y priorizar la problemática existente en la comunidad y aprobar los diagnósticos y planes de desarrollo;

- c. Constituir comisiones de trabajo específicas, atendiendo a la implementación de los diversos Programas Sociales Federales o tareas acordadas por la Asamblea General y el Comité, establecidas en el plan comunitario;
- d. Ejecutar los acuerdos y propuestas generadas en los eventos de planeación participativa.
- e. Gestionar, administrar y evaluar los proyectos, obras y acciones de la Cruzada y de los diferentes Programas Sociales Federales;
- f. Establecer los mecanismos de corresponsabilidad entre la comunidad y los tres órdenes de gobierno;
- g. Organizar a la comunidad para llevar a cabo la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los Programas Sociales Federales que convergen en la Cruzada, respetando las formas tradicionales y autogestivas en un marco de pluralidad;
- h. Proponer y tramitar ante las instancias correspondientes los proyectos y obras comunitarias de los Programas Sociales Federales que convergen en la localidad;
- i. Aportar los recursos humanos, económicos y materiales que a la comunidad correspondan, en función de la obra o acción prevista en los Programas Sociales Federales;
- j. Participar en los procesos de ejecución, supervisión, control y seguimiento de proyectos y acciones de los Programas Sociales Federales;
- k. Informar a los miembros de la comunidad acerca de los avances del Plan Comunitario;
- l. Apoyar en la ejecución de obras y acciones, evaluar sus resultados y definir en su caso las medidas preventivas y correctivas;
- m. Notificar a las autoridades municipales, estatales y federales, de las irregularidades que en su caso presenten las obras y acciones de los Programas Sociales Federales, que permitan establecer los mecanismos de contraloría social;
- n. Convocar a Asamblea General;
- o. Solicitar asesoría técnica, en caso necesario, a las instancias y entidades normativas y ejecutivas de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas y de la Sociedad Civil.

Los lineamientos marcan como instancia superior a la Asamblea General de la comunidad. Se infiere que es la instancia que se ha utilizado para tomar decisiones en la esfera pública de la comunidad, especialmente en municipios que se rigen por usos y costumbres. Esta Asamblea General debe ser la que valide todos los acuerdos de los comités comunitarios, así como el Plan Comunitario. Este último es un instrumento de planeación que establecen los lineamientos y que debe contener una *“matriz de indicadores a atender, opciones de solución, metas que se proponen alcanzar por cada indicador, acciones para cumplir con las metas, recursos necesarios, calendario de programación y responsables de cada una de las acciones previstas para los que se pueden designar las Comisiones de Trabajo que acepte la asamblea”*.

ESTUDIO EXPLORATORIO DE CAMPO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CNCH

Para conocer la forma en la que se implementan los procesos operativos y de coordinación asociados a la Cruzada se diseñó un estudio exploratorio sustentado en un estudio de caso múltiple que integra los distintos órdenes de gobierno e instancias que participan. De esta forma se ilustra el

proceso de coordinación entre las secretarías del gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales.

Para este estudio se seleccionaron los estados de Guerrero y Chiapas para el análisis de los Comités Estatales Intersecretariales y los Municipios de Mártir de Cuilapan y Acapulco del estado de Guerrero, así como el Municipio de Zinacantán del estado de Chiapas, pues contaban con mayor información debido a su avance en la implementación.

Estos municipios permitieron ilustrar los avances en la implementación de la Cruzada desde el nivel Federal hasta el local. Con la construcción del estudio de caso múltiple se buscó generar una visión que permitiera conocer la forma en la que interactúan en la práctica las distintas instancias involucradas en la implementación de la Cruzada. La información requerida para el desarrollo del presente estudio se generó con base en entrevistas semi-estructuradas y la organización de grupos de enfoque. En el Anexo 4 se presenta la conformación del estudio de caso múltiple.

CASO 1. COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE

La Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre (CICH) se instaló el 15 de febrero de 2013 y realizó su primera reunión de trabajo el 28 de febrero del mismo año. A la sesión de instalación asistieron todos los secretarios y secretarías de estado convocados. No obstante, en lo subsecuente fueron sub-secretarios y directores generales los asignados por cada dependencia para participar como representantes.

Una de las determinaciones iniciales más importantes tomadas en el pleno de esta comisión fue la decisión de utilizar los indicadores de pobreza extrema que se derivan de LGDS y que aplica el CONEVAL para la medición de la pobreza como referentes para medir el avance en los objetivos que persigue la Cruzada. Esta medida propició que se redujeran los debates sobre las concepciones particulares de cada dependencia federal y se centraran los esfuerzos en analizar la forma en la que cada uno de los programas de la APF puede incidir en los indicadores establecidos para medir los avances de la Cruzada. De manera complementaria la comisión decidió añadir indicadores que le permitieran observar los avances en los objetivos de nutrición de la población y de pérdidas y mermas de alimentos en las localidades en las que se enfoca la Cruzada.

A partir de las definiciones iniciales sobre los indicadores que se consideraron para dar seguimiento a los avances de la Cruzada la CICH instaló seis grupos de trabajo, que en concordancia con lo establecido en los lineamientos de operación de la Comisión se orientaron hacia los temas prioritarios. A continuación se describe la forma en la que estos grupos de trabajo funcionan en la práctica.

Los ejes temáticos de cada grupo son: 1) Empleo y opciones productivas; 2) Alimentación y nutrición; 3) Servicios de salud y seguridad social; 3) Servicios básicos, calidad y vivienda; 5) Participación social y 6) Producción agropecuaria.

Para la conformación de los grupos se realizó una selección de dependencias participantes de acuerdo con los temas a tratar en cada caso. Sin embargo, posteriormente se decidió abrir la convocatoria a todas las dependencias, con lo que el número de integrantes de cada grupo se incrementó de manera importante.

El trabajo de análisis que han realizado consiste fundamentalmente en estudiar la forma en la que cada programa puede influir en los indicadores considerados para identificar el logro de los objetivos de la Cruzada e iniciar, en algunos casos, el diseño de planes de trabajo.

La dinámica de trabajo es variable y depende en gran medida de las iniciativas del secretario técnico respectivo. En función de las características de cada programa el grupo decide colectivamente las acciones concretas que cada dependencia debería realizar en localidades específicas. Al interior se asignan tareas específicas de análisis, así como responsables para la elaboración de informes o presentaciones que servirán como insumos para hacer propuestas al pleno de la CICH.

Otro aspecto que parece ser determinante de los avances en cada grupo de trabajo, es el número de dependencias que inciden de manera preponderante. Así, en el caso de servicios de salud y seguridad social, la dependencia que lidera el tema es la Secretaría de Salud, al ser una dependencia la que encabeza, la toma de decisiones es más ágil. En cambio, en el tema de empleo y opciones productivas, un mayor número de dependencias pueden incidir de manera importante, ya que existe una gran variedad de programas que ofrecen apoyos y servicios destinados a este fin, con lo que el proceso de toma de decisiones puede ser más complejo.

En los grupos de trabajo no se observaron todavía mecanismos claros para el tratamiento de temas de corte transversal. Por ejemplo, si bien los documentos incluyen temas como la equidad de género y la sustentabilidad, en la práctica, los grupos de trabajo no parecen estar considerando estas dimensiones para hacerlas operativas de manera homogénea en el diseño de planes de trabajo y programas, lo cual puede explicarse por la ausencia de indicadores específicos en los cuales incidir. Parece ser una tarea pendiente definir la forma en la que dependencias como el INMUJERES o la SEMARNAT podrían participar en el proceso de toma de decisiones asegurando que todo programa o política que emane de la CICH considere de manera integral, consistente y operativa, criterios de equidad de género y sustentabilidad. El diseño de procesos para asegurar la atención de temas transversales, permitiría asegurar que otras prioridades que puedan surgir también sean atendibles.

Es importante destacar la reciente creación de los grupos y que aún se encuentra en proceso de definición la mecánica operativa al interior de cada uno de ellos. Hasta el cierre del estudio exploratorio, se observaron distintos niveles de avance: por ejemplo grupos que estaban en proceso de definición de su plan de trabajo y otros que ya lo tenían, grupos que habían asignado roles a distintos participantes para cumplir sus funciones y otros que seguían sesionando y funcionando únicamente en plenaria. La flexibilidad normativa para que cada grupo opere internamente de acuerdo con sus propias necesidades parece contribuir a que se dé un tratamiento diferenciado a los temas, con lo que se espera que las propuestas sean de mayor calidad. Sin embargo, es un reto

lograr que existan procesos suficientemente homogéneos para que la presentación de propuestas ante el pleno de la CICH sea estandarizada y consistente.

La normatividad establece que los grupos de trabajo podrán realizar estudios e investigaciones necesarios para conocer con mayor profundidad los temas de su competencia y así diseñar propuestas informadas. Sin embargo, se observó que no todos los grupos tenían claro que esa era una de sus funciones y atribuciones, por lo que no habían comenzado a trabajar en ese sentido.

Es importante destacar que el *Tablero de Seguimiento de Ejecución de Acciones y Programas* permite que todos los integrantes de los grupos de trabajo y de la CICH compartan la información generada. El sistema es para uso exclusivo de la CICH y de sus grupos de trabajo y es el mecanismo formal para propiciar una comunicación transversal entre grupos de trabajo en las diversas temáticas.

Existe además un mecanismo informal que genera beneficios adicionales para la comunicación transversal entre grupos de trabajo, y es el hecho de que hay funcionarios que participan en más de un grupo de trabajo, lo que permite socializar la información y temas de discusión de un grupo hacia otro.

De las cuatro instancias que fueron consideradas, la CICH es la que, al momento de conclusión del estudio exploratorio, tenía mayor nivel de avance en su implementación y funcionaba con mayor apego a lo establecido en la normatividad que regula la Cruzada. El trabajo que desempeña la secretaria técnica de la CICH ha sido muy importante para la continuidad en sus trabajos. A nivel interno se propusieron reunir a cada grupo de trabajo al menos cada 15 días con el propósito de dar continuidad a las discusiones y avanzar en los acuerdos de trabajo preestablecidos en cada reunión. La mayoría de los grupos de trabajo se reúnen con esta frecuencia.

En un contexto en que las Reglas de Operación (ROP) de los programas vigentes fueron diseñadas antes que la Cruzada, las dependencias operan sus programas de manera tradicional pero ahora en las locaciones acordadas al seno de la Comisión Intersecretarial. Cabe destacar que hasta ahora las propuestas de acción generadas por los grupos de trabajo se plantean sobre todo como esfuerzos independientes de cada dependencia, es decir, el resultado de estas deliberaciones contempla esquemas paralelos de aplicación de recursos, focalizados geográficamente de acuerdo con las prioridades de la Cruzada. Todavía no se observa que haya algún análisis en el que se contemple si los programas de las diferentes secretarías o dependencias se complementan, se duplican, o si generan sinergia. A cada dependencia y programa se le asignan metas en función de la situación de pobreza y las carencias identificadas en los indicadores del CONEVAL; éstas se incluyen en una matriz de inversión estatal y se conjugan con las acciones estatales, y posteriormente cada programa busca y atiende por separado a sus beneficiarios. Están en proceso planes de trabajo y acuerdos para avanzar en una mayor integración entre acciones y programas.

La CICH hasta el momento se ha orientado de manera importante al direccionamiento de recursos a municipios y localidades específicas, quedando aun pendientes acciones como la reformulación de programas y la articulación de los mismos en torno a líneas de acción y operación conjuntas.

En este sentido se identificó cierta resistencia a la idea de adaptar la operación de los programas a las prioridades que se establecen al seno de la CICH. Los argumentos giran en torno a la inflexibilidad en las ROP de los programas para reorientar los recursos o para flexibilizar el tipo de requisitos que se les solicita a los potenciales beneficiarios. Se menciona de manera frecuente que el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado el año pasado, es la principal limitante para que puedan ajustar las inversiones de sus programas hacia los rubros que establece la Cruzada.

Asimismo, algunos de los funcionarios entrevistados manifiestan que la participación en los distintos grupos de trabajo y en las actividades relacionadas con la Cruzada, requiere mucho tiempo, lo que genera preocupación con respecto al resto de sus funciones. En ese sentido, se considera importante lograr que las reuniones de trabajo sean ejecutivas, efectivas y productivas, a fin de lograr resultados y mantener el alto nivel de participación.

Respecto a las actividades de monitoreo, la Cruzada utiliza instrumentos como la Matriz de Integración de Programas y Acciones por Estado y Municipio y un Tablero de Seguimiento a la Ejecución de acciones que funcionarios directivos de la SEDESOL pueden consultar en tiempo real para saber el estado de ejecución de la Cruzada. Sin embargo, en los grupos no se había trabajado para definir la forma en que se dará seguimiento y monitoreo al trabajo realizado.

El grupo de trabajo que se orienta a temas de merma y pérdida de alimentos se ha apoyado en especialistas que han conceptualizado y desarrollado metodologías para cuantificar la merma de alimentos. Sin embargo, el resto de los grupos se ha limitado a realizar análisis en los que se utiliza la experiencia y conocimiento de los funcionarios involucrados. Todavía no se refleja el apoyo de especialistas externos.

De acuerdo con la normatividad, una vez que la CICH toma acuerdos es turno de los grupos de enlace de cada dependencia federal la reorientación y aplicación de los distintos programas. Estos Grupos de Enlace se encargan de informar sobre los avances en la aplicación de los programas a la CICH a través del propio Secretario Técnico de la CICH. Sin embargo, en la práctica dichos grupos de enlace no han tenido una participación activa; algunas dependencias federales han asignado a un funcionario como enlace pero no ha tomado la forma de grupo de enlace en ninguna secretaría.

Se observó que en algunos casos es necesario que exista un enlace al interior de la dependencia que tenga capacidad de interlocución para que los acuerdos tomados puedan atenderse de manera inmediata por parte de la dependencia.

No obstante, también se observó que cuando faltan equipos de enlace efectivos han sido sustituidos en la práctica por el liderazgo que tienen los Subsecretarios de la SEDESOL, quienes de manera directa se comunican con sus pares de otras secretarías de estado para solicitar su colaboración en la ejecución de ciertas actividades específicas relacionadas con la implementación de la Cruzada. Hasta el momento ha funcionado bien, pero de acuerdo con algunos funcionarios entrevistados, cuando la Cruzada se aplique con la misma intensidad en los 400 municipios seleccionados, este

mecanismo de coordinación podría reducir su eficacia dada la cantidad de asuntos asociados a la operación de la Cruzada que se tendrán que atender.

Para efectos de la implementación de los acuerdos de la CICH, la SEDESOL ha creado una logística con base en su estructura operativa actual que no es producto de la normatividad existente de la Cruzada. Esta estructura de implementación se sustenta en la asignación de coordinación de actividades relacionadas con la Cruzada a funcionarios adscritos a las oficinas centrales de la SEDESOL en estados y municipios específicos.

A su vez, a nivel municipal la SEDESOL asignó a funcionarios adscritos a las oficinas centrales como responsables de coordinar las actividades. Como parte de esta estrategia se genera un acuerdo con el gobierno estatal para que un secretario de gabinete funja como “padrino estatal”⁵⁷ con la idea de que ambos “padrinos” estén al tanto de que las acciones de la Cruzada se desarrollen sin contratiempos.

De igual forma, tanto a nivel estatal como a nivel municipal, los funcionarios asignados que pertenecen a la estructura central de la SEDESOL, son considerados como interlocutores válidos ante gobiernos estatales y municipales, pues se observa que cuentan con la autoridad suficiente para instruir y realizar las gestiones necesarias con los delegados de las diversas dependencias federales para la asignación de recursos de los programas federales que participan en la Cruzada.

Si bien en la escala actual de implementación de la Cruzada, la designación de funcionarios de SEDESOL como responsables de cada municipio ha generado una gran coordinación de acciones entre dependencias federales para focalizar recursos, al incrementar el número de municipios parece necesario que los grupos de enlace de cada dependencia funcionen y que sus representantes estatales participen permanentemente en la implementación y supervisión de las acciones de la cruzada, en coordinación con las autoridades estatales y municipales.

CASO 2. EL COMITÉ ESTATAL INTERSECRETARIAL DE LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE EN EL ESTADO DE CHIAPAS

El 2 de marzo de 2013 el estado de Chiapas firmó el Acuerdo Integral de Desarrollo Social Incluyente para desarrollar acciones conjuntas con el Gobierno Federal en el marco de la Cruzada. En este acuerdo no se consideró la integración de un Comité Estatal Intersecretarial para la Cruzada, en su lugar se integró el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) como la instancia rectora de las acciones que el estado de Chiapas desarrolle en conjunto con el Gobierno Federal. En esta entidad 55 municipios participan en la Cruzada, aunque para la primera etapa de implementación participan únicamente 12.

⁵⁷ Se ha generado un esquema de coordinación de las acciones de la Cruzada a nivel municipal donde se utiliza de manera coloquial la expresión “padrino” para referirse al o los funcionarios responsables de coordinar y supervisar las acciones de la Cruzada que se desarrollan en el municipio.

El caso de Chiapas se considera excepcional debido a que no se conformó un comité intersecretarial específico para la Cruzada. El COPLADE es una instancia reconocida y con capacidad de interlocución con otras dependencias, que hasta el momento ha mantenido un rol de liderazgo en la administración pública estatal y ha sido eficaz en el cumplimiento de sus funciones ejecutivas en el marco de la Cruzada. Sin embargo, su forma de operar no se apega estrictamente a la normativa de la Cruzada. Aun así, se considera un acierto aprovechar la existencia de este espacio ya institucionalizado en lugar de duplicar la estructura mediante la creación de un comité intersecretarial estatal.

Con respecto a la coordinación entre el gobierno Federal y Estatal se observó que existe un alto nivel de comunicación y confianza entre los dos órdenes de gobierno. La presencia del Subsecretario de Desarrollo Humano de la SEDESOL de manera semanal y de su coordinador de manera permanente en el estado ha ayudado mucho a establecer este nivel de confianza. Las sesiones de trabajo del COPLADE convocadas para tratar temas de la Cruzada son lideradas por la SEDESOL y en ellas se trabajan las matrices de inversión para cada municipio y se determinan las metas para cada programa que participa en la Cruzada. En el caso de Chiapas el COPLADE provee información de diagnóstico que es utilizada por los funcionarios de SEDESOL para determinar las metas que permitan incidir en los indicadores construidos por el CONEVAL.

El hecho de que se solicite a las delegaciones concentrar sus recursos en los 12 municipios de la primera fase de implementación, ha generado preocupación entre algunas delegaciones federales, pues desde su perspectiva, esto podría generar cierto nivel de desatención en otros municipios que no están considerados.

En este sentido, se detecta la existencia de un área de oportunidad en materia de comunicación conjunta sobre los esfuerzos que realiza el gobierno federal a nivel nacional, a fin de demostrar que están siendo atendidos, aunque de manera diferenciada, todos los municipios del país.

CASO 3. EL COMITÉ ESTATAL INTERSECRETARIAL DE LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE EN EL ESTADO DE GUERRERO

El 2 de marzo de 2013 el estado de Guerrero firmó el Acuerdo Integral de Desarrollo Social Incluyente para desarrollar acciones conjuntas con el Gobierno Federal en el marco de la Cruzada. En este caso se pudo identificar que en el inicio de la implementación de la Cruzada, la información respecto a la estrategia, los roles y los recursos con los que se contaba no era clara, sin embargo, la SEDESOL realizó talleres y capacitaciones, así como un proceso de acompañamiento que permitieron una mejor comprensión de la estrategia.

Como parte de la firma del *Acuerdo Integral para el Desarrollo Social Incluyente* en el estado de Guerrero se conformó el Comité Estatal Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre, el cual realiza reuniones periódicas a fin de coordinar y supervisar la aplicación de programas federales en los municipios prioritarios para la Cruzada. Otro uso que tiene esta Comisión es informar sobre los avances en la especificación de las matrices de inversión para cada municipio. El Subsecretario de

Desarrollo Comunitario y Participación Social ha tenido un papel fundamental en la coordinación de las acciones de la Cruzada en el estado de Guerrero.

CASO 4. CONSEJO INTERSECRETARIAL MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE ZINACANTÁN

En el estado de Chiapas, la SEDESOL designó a Zinacantán como municipio piloto para implementar la Cruzada. De acuerdo con la normativa, se deben conformar Comités Comunitarios de Beneficiarios de los Programas Sociales en los municipios en los que opera, los cuales deberán fungir como instancias ciudadanas de participación que agreguen valor a las acciones de gobierno en los procesos de instrumentación y supervisión del cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas de manera coordinada.

El proceso de coordinación de actividades a nivel municipal se ha dado hasta ahora directamente entre autoridades de la SEDESOL y las municipales. En Zinacantán se conformó un Consejo Intersecretarial Municipal, el cual se integra por miembros operadores de los programas de las diversas dependencias federales y estatales que forman parte de la Cruzada. Las sesiones de trabajo de este comité están principalmente orientadas a coordinar a nivel de operadores locales las actividades que se requieren para implementar la Cruzada.

A pesar del buen funcionamiento de la coordinación en general, en este nivel de operación se identificó un problema de coordinación puntual, aunque sólo fue de corto plazo. Como acuerdo inicial, tomado en una reunión estatal intersecretarial, se solicitó a cada dependencia realizar un diagnóstico para conocer la dimensión de la problemática que cada dependencia atendería de acuerdo con el indicador del CONEVAL el que se busca incidir. De esta forma, la primera tarea para el Consejo Intersecretarial Municipal de Zinacantán fue levantar información para conocer el estado socio-económico de las viviendas de municipio. Sin embargo, el proceso de levantamiento de información no se coordinó, varias dependencias realizaron encuestas simultáneas entre los pobladores para recabar información. Ante esta circunstancia, la SEDESOL, por medio de directores generales coordinadores de la Cruzada en Zinacantán, estableció los criterios y los adecuaron al proceso de levantamiento de Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) que utiliza la SEDESOL para operar sus programas. De este modo, destaca la oportuna intervención de la Secretaría ante los contratiempos que surgieron en la implementación de la Cruzada en este municipio.

CASO 5. COMITÉS COMUNITARIOS DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÁRTIR DE CUILAPAN: SAN JUAN TOTOLCINTLA Y TLAIXCUAC

El caso del municipio de Mártir de Cuilapan se considera una experiencia exitosa dada la cantidad de inversiones que ha realizado el gobierno federal en este municipio, principalmente en obras de agua potable, electrificación y generación de proyectos productivos.

Uno de los factores que incidió positivamente en este caso es el perfil técnico del presidente municipal⁵⁸, quien contaba con conocimientos previos sobre la forma en la que operan los programas federales. Así, al ser informado que Mártir de Cuilapan se consideró municipio prioritario, conformó un equipo técnico que tuviera como función principal gestionar recursos de programas federales. La conformación de una oficina técnica que dependa del municipio, con gestores especializados que conozcan los procesos administrativos, se considera una estrategia relevante y que podría ser un ejemplo a seguir en el resto de los municipios.

En relación con la participación de los Comités Comunitarios de Beneficiarios de los Programas Sociales, como parte del trabajo de campo, se observó que éstos han sido integrados como consecuencia de asambleas comunitarias. Un funcionario de la delegación de la SEDESOL facilita el proceso de conformación legal, para lo cual le dan a cada comité una carpeta que contiene la normatividad que regula su funcionamiento e información sobre las metas e indicadores relacionados con la Cruzada. En la práctica, los miembros de comité dan seguimiento a los apoyos gubernamentales que les fueron ofrecidos e informan a los miembros de la comunidad sobre fechas en las que llegarán recursos de los programas federales.

En el caso de la comunidad de Tlaixcuac, el comité comunitario de igual manera desarrolla actividades de vigilancia e información y aunque existe mucha motivación por parte de los miembros por contribuir de manera más activa con las actividades de la Cruzada, no identifican la forma en la que lo podrían hacer. Existe un reconocimiento entre sus miembros sobre las limitadas capacidades que tienen en este momento para comprender el funcionamiento del comité y consideran que requieren capacitación para desempeñar mejor su función como órgano colegiado.

No se observó todavía al comité comunitario como un órgano representativo de la comunidad que dé pauta a la toma de decisiones o generación de acuerdos en torno a las actividades que desarrollará la Cruzada en la comunidad, como está previsto en la normatividad. El espacio para tomar esas decisiones siguen siendo las tradicionales asambleas comunitarias. Se identifica la importancia de comprender el funcionamiento del comité localmente y se considera que mecanismos de capacitación permitirían un mejor desempeño de este órgano.

CASO 6. COMITÉ COMUNITARIO DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA COLONIA “SIMÓN BOLÍVAR” DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO

La colonia Simón Bolívar en el Municipio de Acapulco, es considerada un barrio urbano en el que varios de los actores entrevistados han destacado un problema serio de inseguridad. En esta comunidad se conformó el comité comunitario desde marzo. Se identificó que las condiciones de inseguridad inhiben la participación activa de las dependencias que participan en la Cruzada.

⁵⁸ En este caso, se pudo identificar que la capacidad de acción y cooperación de actores clave como el presidente municipal (José Guadalupe Rivera) derivan en el reconocimiento del resto de los actores involucrados y por tanto, fomentan la cooperación.

Al igual que los comités observados en Mártir de Cuilapan, el comité comunitario de Simón Bolívar se ha limitado a ser un espacio valioso de discusión entre miembros de la comunidad, pero sin capacidad para vincular de manera efectiva alguno de sus acuerdos a la agenda de desarrollo de la Cruzada. De este modo, las funciones principales que realiza son las de seguimiento a las obras que se están desarrollando y de información con los miembros de la comunidad.

HALLAZGOS DE NATURALEZA TRANSVERSAL EN TORNO A LOS SEIS CASOS ANALIZADOS

A partir del estudio exploratorio, en este apartado se identifican algunos hallazgos comunes del análisis conjunto de los seis casos.

En un plano operativo, es conveniente que existan los mecanismos e incentivos para modificar las ROP de los programas en función de las necesidades de la Cruzada. Las resistencias al cambio derivan de una percepción de inflexibilidad de las instancias normativas y de alto riesgo de observación por parte de los Órganos Internos de Control. Adicionalmente, se requerirá de capacitación y sensibilización de funcionarios y operadores a nivel local, dado que existen inercias operativas que podrían retrasar o dificultar la implementación de las modificaciones a la normatividad a nivel local.

De las cuatro instancias que fueron objeto del estudio exploratorio, la única que no se encontraba inserta en el proceso de implementación fue el Consejo de la Cruzada, el cual al momento de la realización del trabajo de campo solamente había sido instalado, aunque recientemente ya se ha tenido actividad. Este Consejo debería de estar retroalimentando constantemente a la Comisión Intersecretarial para la definición y redefinición de acciones orientadas a lograr los objetivos de la Cruzada. En este sentido, no es claro cuáles deberían ser los mecanismos de comunicación entre los dos órganos ni la capacidad vinculatoria de las propuestas del Consejo de la Cruzada sobre el CICH.

No obstante, de acuerdo con los funcionarios entrevistados de la SEDESOL a nivel central, el Consejo de la Cruzada gradualmente empezará a sesionar y a vincular sus acuerdos y deliberaciones con la CICH. En condición similar se encuentra el Comité de Expertos, que tiene como función principal presentar diagnósticos y propuestas de acción para mejorar la eficacia de la Cruzada.

Hasta el momento en que culminó el trabajo de campo, los órganos colegiados se utilizaban para coordinar acciones y conocer el estado de avance de propuestas. No se habían aprovechado estos espacios totalmente para estudiar mejores formas en las que se pueden complementar programas para potenciar resultados, o generar información necesaria para el diseño de políticas públicas temáticas (por ejemplo mediante estudios e investigaciones). En el análisis técnico que se realizó en estos órganos colegiados se identificaron cuántos recursos aplicados de manera aditiva pueden incidir en los indicadores.

Por otro lado, resultaría de gran utilidad para el trabajo de los órganos colegiados realizar un análisis de diseño de los programas de las dependencias federales involucradas en la Cruzada para

identificar coincidencias, potenciales complementariedades y contraposiciones que puedan existir entre ellos. Lo anterior con el objeto de que los recursos de programas de dos dependencias o más puedan ser ejecutados de manera integral en lugar de hacerlo de manera paralela y duplicando esfuerzos operativos, logísticos y de recursos. Esta sugerencia se orienta a resolver la problemática de que no todas las dependencias federales cuentan con una estructura operativa que cubre todas las regiones geográficas del país.

Las labores de coordinación de las acciones de la Cruzada han sido asumidas de manera directa por la estructura central de la SEDESOL. Asimismo, directores generales de la propia secretaría han tenido asignaciones para dar seguimiento a los avances de la Cruzada en determinados municipios. Este seguimiento es altamente demandante en tiempo, con lo cual surgen inquietudes sobre la sostenibilidad del mecanismo al incrementarse la escala de operación.

El liderazgo que ha asumido la SEDESOL en el proceso de implementación de la Cruzada, es el factor más importante que ha permitido realizar inversiones en las localidades para esta primera etapa⁵⁹.

Destaca el esquema de coordinación de actividades de la Cruzada que proviene de la estructura central y que funciona como brazo operativo de la CICH. El involucramiento directo de subsecretarios y directores generales de la SEDESOL en las actividades de coordinación de la Cruzada en Chiapas y Guerrero, y sus respectivos municipios piloto da muestra de la prioridad que representa la Cruzada para la Presidencia de la República.

La implementación de la Cruzada muestra una gran capacidad de coordinación y movilización por parte de las oficinas centrales de SEDESOL, tal y como se observó en los casos de los municipios de Mártir de Cuilapan en Guerrero y Zinacantán en Chiapas. Sin embargo, una coordinación en un mayor número de municipios debería de considerar una estructura más descentralizada por la complejidad que representa darle seguimiento puntual a cada municipio.

El motor de la estrategia ha sido el trabajo impulsado desde la SEDESOL, pero es importante enfatizar el hecho de que diversas dependencias de la APF realizan esfuerzos de coordinación e implementación en torno a una meta concreta que es la disminución del porcentaje de población en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Se observa que las diferentes dependencias de la APF tienen cuentan ahora con un mismo lenguaje y, en materia de los objetivos de la Cruzada, tienen objetivos e indicadores comunes. Los indicadores de pobreza que señala la LGDS han servido para coordinar mejor la estrategia y darle un hilo conductor concreto. De hecho, a partir de la puesta en marcha de la Cruzada, hoy se tiene un mayor conocimiento de la medición de pobreza y sus indicadores por parte de los servidores públicos federales y locales.

⁵⁹ En el caso de la coordinación interinstitucional, dada la complejidad operativa y la participación de diversas dependencias, se enfatiza la importancia de actores clave como los subsecretarios de la SEDESOL (Ernesto Nemer y Javier Guerrero el primero en Chiapas y el segundo en Guerrero), quienes han jugado un papel activo en esta fase de implementación y han fomentado mecanismos de cooperación interinstitucional y operación oportuna de la estrategia.

En el caso de la coordinación interinstitucional, dada la complejidad operativa y la participación de diversas dependencias, se reconoce la importancia que han tenido actores clave como la Secretaría de Desarrollo Social, los subsecretarios de Desarrollo Social y Humano y de Desarrollo Comunitario y Participación Social, el primero en Chiapas y el segundo en Guerrero, así como del Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación y del Secretario Técnico de la Cruzada, quienes han jugado un papel importante en esta fase de implementación y han fomentado mecanismos de cooperación interinstitucional y operación de la estrategia. A pesar de los retos en este rubro, se percibe que la coordinación entre secretarías y dependencias y entre órdenes de gobierno se ha incrementado, derivada de la acción federal, especialmente en zonas rurales.

Sin embargo, a pesar de estos importantes logros en materia de coordinación en los que participan varios actores, se tienen retos importantes. El liderazgo de coordinación entre pares, en este caso entre secretarías de estado, nunca ha sido fácil. Se necesita que todas las dependencias, secretarías y órdenes de gobierno asuman con claridad que este esfuerzo es una prioridad nacional, independientemente de la secretaría que lleve a cabo la coordinación. La presencia permanente y durante todo el sexenio de la Presidencia de la República es fundamental para el éxito de Cruzada. Asimismo, se sugiere enfatizar la importancia de los indicadores de pobreza extrema como guía en la operación y coordinación de la Cruzada.

Uno de los aspectos que limitan la operación de la Cruzada son las capacidades administrativas y gerenciales con las que cuentan los gobiernos municipales para gestionar correctamente recursos provenientes de programas federales. El caso de Mártir de Cuilapan es visto como un caso de éxito en cuanto a la capacidad que ha tenido el presidente municipal para gestionar los recursos de la Cruzada para su comunidad. En consecuencia, se sugiere valorar la viabilidad de replicar el modelo de generar una oficina técnica que dependa del municipio con gestores especializados que conozcan los procedimientos administrativos de los programas federales que participan en la Cruzada. Ello permitirá, por una parte, identificar con mayor precisión qué programa podría satisfacer las necesidades de la comunidad, y por otra, ayudar a los operadores de los programas a conformar expedientes de solicitudes de una manera más rápida que aminore el impacto de la Cruzada sobre las responsabilidades operativas cotidianas de un operador.

Una actividad transversal de implementación que es impulsada por la CICH es la utilización de matrices de inversión (también llamadas matrices de indicadores por los actores entrevistados) como instrumentos para planear las inversiones públicas que se realizarán por medio de cada programa federal y estatal que forma parte de la Cruzada y en las que las inversiones están asociadas a los indicadores del CONNEVAL. Este instrumento resulta de gran relevancia debido a que sus componentes reflejan acciones claras y obligaciones de los tres órdenes de gobierno para mejorar cada uno de los indicadores. En la figura 8 se muestran algunos de los elementos que se integran en las matrices de inversión.

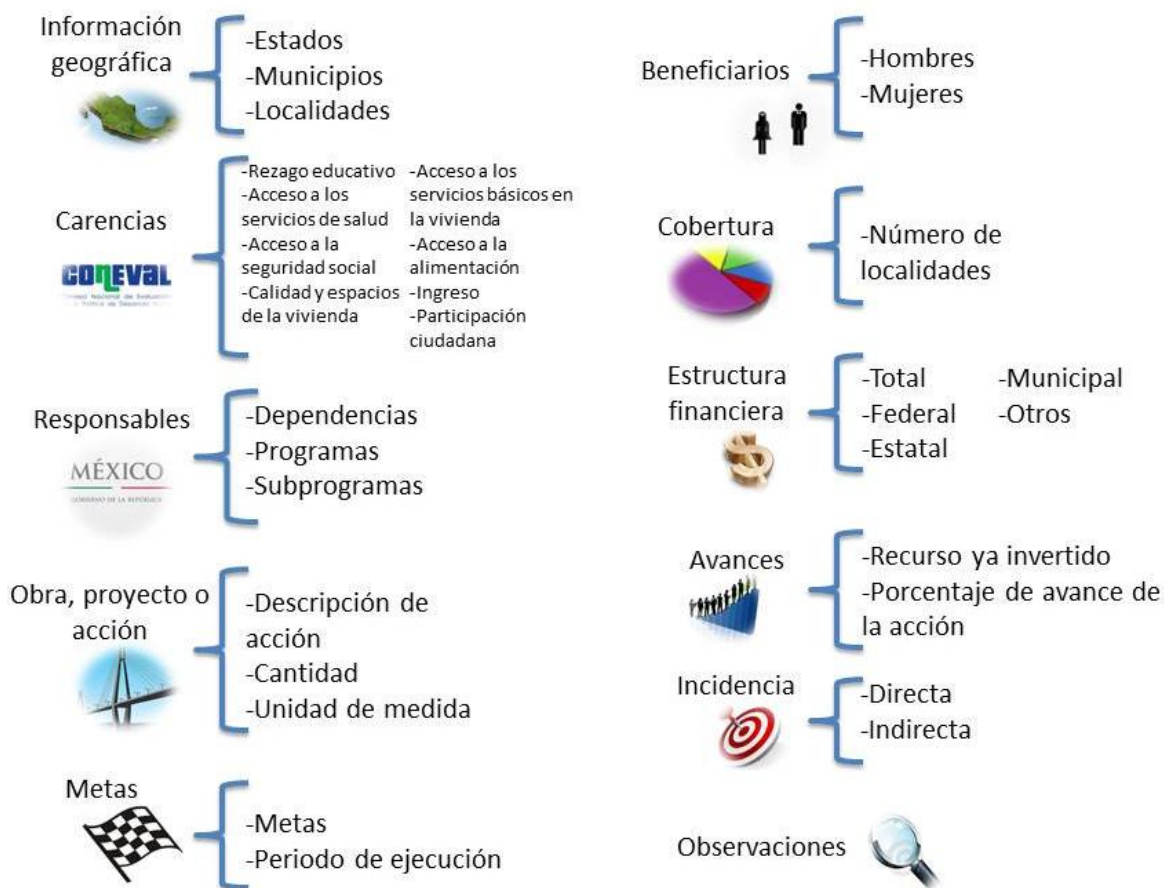
Las matrices se diseñaron con el objeto de aportar información puntual sobre cada una de las dimensiones de pobreza y la de participación. De este modo, a nivel de entidad, municipio o

localidad, a través de las matrices, se contará con información de la población con carencia, el programa que se implementará para reducir esa carencia, en caso de existir, los subprogramas, las acciones a implementar y las metas y plazos establecidos para su implementación. Asimismo, se incorpora información sobre el porcentaje de avances en cada uno de los indicadores para cada municipio así como los recursos invertidos. La información que contienen las matrices resalta su relevancia y utilidad en el proceso de implementación de la Cruzada.

La estructura financiera, información en las matrices de inversión que detalla los montos que comprometerá el gobierno federal, estatal y municipal para el cumplimiento de los objetivos, es una herramienta novedosa que contribuye de manera importante a la transparencia y rendición de cuentas en la Administración Pública.

Así, las matrices de inversión demuestran un gran esfuerzo de la SEDESOL por contar con herramientas que fomenten la eficiencia, compromiso y transparencia en los diversos procesos de implementación de la Cruzada.

Figura 8. Componentes de las matrices de inversión



Fuente: Elaboración de CONEVAL con información enviada por SEDESOL.

Se identifica que con el propósito de mejorar las matrices de inversión, es necesario que se genere un sistema homogéneo para recolectar y registrar la información, pues el agregado de las matrices de inversión es información que la CICH utiliza para nutrir al sistema que permite conocer los avances en las metas establecidas con una periodicidad de actualización semanal. Este sistema es un logro muy importante para establecer acciones de monitoreo y para incursionar en una gestión orientada a resultados.

Otro aspecto que se destaca es el uso de indicadores de pobreza extrema, que se derivan de la LGDS, para planificar las inversiones conjuntas de diversos programas federales en una localidad. La SEDESOL decidió utilizar los indicadores que el CONEVAL definió para medir la pobreza, mismos que provienen de la LGDS y que son elementos fundamentales de los derechos sociales. Esta iniciativa genera que las discusiones al seno de los distintos órganos colegiados no se distraigan en

discutir los objetivos, pues los consideran como dados por el CONEVAL, por lo que se concentran en discutir los tipos de apoyo que cada programa provee para incidir en el indicador del CONEVAL.

Además de orientar la planeación, el uso de indicadores ha tenido efectos en materia de evaluación. Así, los diversos actores participantes consideran que los resultados de la Cruzada serán medidos y evaluados con base en dichos los indicadores, mismos que mostrarán los avances de la estrategia. En la normatividad se establece que en las comisiones temáticas del Consejo de la Cruzada se deberá considerar el tema de seguimiento, monitoreo y evaluación, por lo que es de esperar que sea atendido cuando esa instancia inicie operaciones.

Asimismo, se considera relevante establecer que los indicadores son instrumentos que fueron creados para medir la pobreza y que cada indicador puede estar orientado a medir diversos aspectos y que la mayoría de los indicadores del CONEVAL ofrecen información directa para medir los resultados que están propiciando las acciones de la Cruzada. Sin embargo, es necesario que se incluyan indicadores complementarios que además de que puedan dar cuenta del avance de la estrategia en materia de alimentación y nutrición, también reflejen la mejora en la calidad de vida de la población objetivo. En este sentido, no sólo es necesario que se enfoque en la cobertura de salud a través de la derechohabencia en el Seguro Popular, el IMSS, ISSSTE, etc. También es fundamental que se contemplen indicadores de acceso efectivo y calidad a los servicios de salud y de educación.

La información que se otorga en la conformación de los comités comunitarios genera altas expectativas para las comunidades. En ese sentido, se recomienda cuidar la generación de expectativas entre los comités, a través de información clara sobre los potenciales beneficios de participar y las responsabilidades que implica hacerlo. También es deseable programar la conformación de los comités comunitarios de forma gradual en función de las prioridades geográficas que se decida en cada año fiscal para ejercer los recursos asociados a la Cruzada.

No se observa la incorporación de temas de naturaleza transversal en las acciones que forman parte de la Cruzada. Es decir, temas como sustentabilidad, equidad de género, participación social no están siendo incluidos como parte de acciones integrales de la Cruzada, ni se observaron mecanismos para asegurar su implementación. Los esfuerzos en estos temas siguen siendo aislados en función del perfil técnico de cada dependencia o de la naturaleza de cada programa.

Es importante indicar que se nota cierta premura para tener resultados en el muy corto plazo, lo cual si bien es importante para resolver los problemas históricos de pobreza extrema y de acceso a la alimentación, de manera inmediata podría repercutir en la calidad del diagnóstico, el diseño y de los resultados de mediano y largo plazo y en perder la atención de los objetivos centrales que se persiguen.

A partir del mandato que da origen a la Cruzada se generaron diversos análisis y documentos que intentan sistematizar los mecanismos idóneos para su implementación, se firmaron acuerdos, se han desarrollado numerosas reuniones y se han definido responsabilidades relativamente claras de los

principales actores. La estrategia ha tenido la flexibilidad para hacer cambios en su diseño y al mismo tiempo ajustar la operación. Los avances de infraestructura en los municipios pilotos rurales han sido importantes, especialmente en Mártir de Cuilapan, al menos antes de las intensas lluvias del mes de septiembre. Sin embargo, al ser una estrategia que involucra a los tres órdenes de gobierno, enfrenta retos importantes en materia de coordinación, implementación y monitoreo lo que se ha identificado a lo largo de esta primera fase de implementación.

Con estos avances y retos, es importante reconocer que las autoridades de la SEDESOL y el resto de las secretarías y dependencias han tenido la máxima apertura para brindar información y participar en este proceso. Han sido especialmente receptivas a la evaluación permanente de la Cruzada. Por ello, será importante que ante este análisis o cualquier retroalimentación externa, se busquen elementos de rediseño y que este proceso de mejora continua se documente con claridad y tenga como finalidad el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el mayor ejercicio y disfrute de sus derechos sociales.

VI. CONCLUSIONES

En el contexto de la crisis económica mundial y la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos que inició en 2007-2008, la población en pobreza aumentó en 2008-2010. Aunque en este periodo seis de las siete carencias identificadas por CONEVAL presentaron una disminución, la carencia por acceso a la alimentación fue la única que registró un aumento.

Las nuevas estimaciones indican que, entre 2010 y 2012, la proporción de personas en pobreza en el país pasó de 46.1 a 45.5 por ciento. Esto significó que la población pobre pasara de 52.8 a 53.3 millones de personas. La pobreza extrema, por su parte, pasó de 11.3 a 9.8 por ciento, lo cual implicó la disminución en casi millón y medio de personas (13.0 a 11.5 millones), 13.2 por ciento menos que el nivel registrado en 2010. En cuanto a las carencias sociales, cinco disminuyeron en el periodo analizado; la excepción fue la carencia por acceso a la seguridad social, la cual registró un ligero aumento.

En este entorno surge la Cruzada Nacional Contra el Hambre, que busca atender a la población con mayor desventaja de acuerdo con las estimaciones de CONEVAL, con metas en el mediano y largo plazos. La Cruzada identificó como su población objetivo a quienes se encontraban en pobreza extrema (cuyos ingresos son inferiores al valor de una canasta alimentaria y que además tienen tres o más carencias sociales) y que presentaban carencia por acceso a la alimentación. La focalización de la estrategia en esta población es una respuesta de política pública del gobierno federal a esta problemática, dadas sus condiciones de desventaja y mayor vulnerabilidad ante las condiciones económicas mundiales y la volatilidad de los precios de los alimentos.

En vista del alcance de la Cruzada y la multiplicidad de instancias y acciones involucradas, se consideró necesario establecer diferentes etapas y tipos de evaluación durante los siguientes seis años. En la primera de ellas, que se presenta en este documento, se realiza un diagnóstico del diseño de la estrategia, un análisis de consistencia y orientación a resultados y uno que identifique los principales procesos y actores involucrados. Es decir, esta primera etapa del proceso de evaluación busca sólo analizar el diseño de la estrategia y algunos elementos de los procesos de coordinación, pero aún no es posible medir sus resultados en las variables relevantes en las que la propia estrategia busca incidir. Esto último se llevará a cabo a partir de 2014, en donde se contempla la medición en el conjunto de los 400 municipios iniciales de la estrategia.

El documento que aquí se presenta es el diagnóstico final sobre el diseño de la Cruzada, que complementa e incluye el documento que se presentó en septiembre 2013. Este documento final incluye elementos nuevos sobre el proceso de coordinación y la planeación estratégica de la CNCH.

A partir de los hallazgos en materia de diseño de la Cruzada y sus primeros meses de operación, enseguida se destacan los principales avances y retos que se derivan de este diagnóstico de la CNCH.

Es importante enfatizar que desde su concepción, se contempló que la Cruzada se iría perfilando como parte de un proceso de aprendizaje y ajuste continuo, lo cual es comprensible por tratarse de una estrategia de gran alcance, de objetivos ambiciosos y que presenta desafíos importantes para su instrumentación. A lo largo de este proceso, la SEDESOL ha buscado retroalimentación con expertos nacionales e internacionales y por lo tanto es relevante mostrar las áreas de oportunidad con el fin de mejorar la estrategia.

En este sentido, con el objetivo de desarrollar un proceso de retroalimentación que propicie la mejora continua de la Cruzada a partir de los hallazgos identificados, se implementó un ejercicio que consiste en presentar las acciones que la SEDESOL y las dependencias integrantes de la estrategia han decidido poner en marcha a partir de este proceso.

Para esta sección **Avance identificado por el CONEVAL** representa un elemento positivo que se reconoce respecto a la estrategia. **Reto identificado por el CONEVAL** significa alguna problemática, o sugerencia indicada por CONEVAL. **Acción SEDESOL** expresa alguna modificación que la dependencia haya realizado o realizará próximamente para mejorar algún elemento de la Cruzada. **Respuesta SEDESOL** señala los comentarios que la SEDESOL realizó a algún hallazgo reportado por el CONEVAL en este documento. Las respuestas y acciones de la SEDESOL se incluyen en el documento tal y como fueron elaboradas por la dependencia.

AVANCES Y RETOS IDENTIFICADOS POR EL CONEVAL:

Tema Marco conceptual

Avances identificados por el CONEVAL. El acceso a la alimentación es considerado en la estrategia como un derecho social de la población.

***Respuesta SEDESOL.** La Cruzada Nacional contra el Hambre es una estrategia de política pública orientada a garantizar los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Avances identificados por el CONEVAL. A partir de la puesta en marcha de la Cruzada, hay un mayor conocimiento de la medición de pobreza y sus indicadores por parte de los servidores públicos federales y locales.

***Respuesta SEDESOL.** El constante uso del lenguaje relativo a los indicadores se ha convertido en un rasgo distintivo de los diversos colectivos que participan en la Cruzada. Ya es reiterante en vislumbrar toda acción en relación a su impacto con indicadores. El lenguaje ha trascendido de las esferas federales para ser compartido en los gobiernos locales e incluso en los municipios más*

pequeños ya se empieza a generalizar el uso y visión del concepto indicador-acción-inversión. De igual forma en los organismos insertos dentro del Consejo Nacional de la Cruzada se empieza a manejar con familiaridad esta forma de interpretar el combate a la pobreza.

Reto identificado por el CONEVAL. Si bien el problema que se busca resolver está definido en los documentos analizados, es necesario utilizar la misma definición y conceptos en la enunciación del problema en los diversos documentos.

Respuesta SEDESOL. SEDESOL señaló que una definición del problema ha sido publicada en la página web de SEDESOL con el objeto de que sea usada, esa misma, en los diversos documentos.

La delimitación de un marco conceptual único se atenderá con el Programa Nacional México Sin Hambre pues implica la categoría de unicidad necesaria para ser orientador de acciones y programas tanto en su operación como en su marco conceptual.

Se establecerán las acciones, medios y tecnologías de información y comunicación disponibles al interior del gobierno para profesionalizar de manera sistemática a los funcionarios de los tres órdenes de gobierno que participan en la CNCH para, entre otras cosas, homogeneizar los documentos que elaboran para ser distribuidos en sus ámbitos territoriales.

Acción SEDESOL. En los documentos se ha definido la problemática al identificar la población a la cual va dirigida la Cruzada. En su enunciación se ha comenzado a definir como pobreza extrema de alimentación.

Reto identificado por el CONEVAL. Si bien se tienen versiones avanzadas, se identificó la necesidad de contar con un documento conceptual final, en el que se integren y clarifiquen las diferentes definiciones y proporcione aspectos clave como el marco conceptual de la Cruzada, la identificación de las causas y los efectos, el diagnóstico de la situación de estos elementos en el caso de México y la caracterización de la población que presenta el problema. En este mismo sentido, el análisis mostró la relevancia de homogeneizar la información que se presenta en los diversos documentos.

Respuesta SEDESOL. Esta no es una necesidad desconocida sino que está contemplada desde el inicio de la Cruzada. No es una ausencia, sino que responde a la concepción de la Cruzada como un proceso de construcción basado en la experiencia de implementación en cada territorio específico y con la participación de todos los actores institucionales y de la sociedad. En consecuencia, está asentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 el mandato de conformar el “Programa Nacional México Sin Hambre”.

Este documento contendrá la información actualizada de la problemática de la pobreza extrema de alimentación. Las estimaciones respecto a la situación en los 400 municipios de la primera etapa con

datos de 2012 no han sido entregadas por CONEVAL a SEDESOL. Asimismo, se abundará y expondrán con mayor amplitud las definiciones conceptuales.

Se establecerán las acciones, medios y tecnologías de información y comunicación disponibles al interior del gobierno para profesionalizar de manera sistemática a los funcionarios de los tres órdenes de gobierno que participan en la CNCH para, entre otras cosas, homogeneizar los documentos que elaboran para ser distribuidos en sus ámbitos territoriales.

Reto identificado por el CONEVAL. Mediante la información analizada, se constató la necesidad de: (1) Homogeneizar el planteamiento de los elementos del marco lógico –Fin, Propósito, Componentes y Actividades- con las definiciones y conceptos de los diversos documentos; (2) Exponer claramente si el Propósito será ajustado a partir de la medición de pobreza del CONEVAL cada dos años; y (3) A partir de las premisas que dieron origen a la Cruzada, explicar con más claridad la elección de la población objetivo.

Acción SEDESOL. *Una definición del problema ha sido publicada en la página web de SEDESOL con el objeto de que sea usada, esa misma, en los diversos documentos.*

Se asumen estas consideraciones. El Marco Lógico será más difundido y explicado para que los distintos actores que participan en la Cruzada lo integren en sus exposiciones sobre la misma; Se abundará que la población objetivo es aquella en situación de pobreza extrema de alimentación y que por lo tanto no es un número fijo a atender sino una condición social. En el punto tres repetiremos, pues se considera necesario, con mayor incisión que:

La CNCH tiene como propósito prevenir y eliminar la exclusión del desarrollo de los grupos poblacionales que su condición de vulnerabilidad no cuentan con las capacidades para ejercer su derecho a la alimentación. En este aspecto, las acciones de apoyo atenderán a las personas en pobreza extrema de alimentación.

Ante tal premisa, la población objetivo de la CNCH serán los mexicanos que se encuentran en pobreza extrema y que además presentan carencia por acceso a la alimentación; así la definimos como la población en pobreza extrema alimentaria. Para cuantificar a esta población se hace uso de los cálculos oficiales de pobreza del CONEVAL de 2012. El procedimiento para cuantificar la población objetivo se basó en la caracterización de dos grupos poblacionales, el primero delimitado por las personas en pobreza extrema a nivel nacional y el segundo por las personas que presentan carencia por acceso a la alimentación.

Reto identificado por el CONEVAL. La precisión en el uso de conceptos como hambre, seguridad alimentaria y desnutrición es muy relevante, ya que éstos consisten en definiciones diferenciadas que

constituyen el punto de partida del diseño de la estrategia e influyen en sus principales decisiones. En ocasiones se usan estos conceptos de manera indistinta.

Acción SEDESOL. *Una definición del problema ha sido publicada en la página web de SEDESOL con el objeto de que sea usada, esa misma, en los diversos documentos.*

La Ley General de Desarrollo Social, el Marco Lógico y la definición de la población objetivo de la Cruzada Nacional contra el Hambre nos obligan a usar el término “Carencia Alimentaria”.

El Programa Nacional México Sin Hambre deberá dar punto final a un uso diferenciado de estos términos puesto que, hay plena coincidencia, la precisión es relevante.

El discurso eje sobre el que se ha venido haciendo hincapié es “Para medir la inseguridad alimentaria el CONNEVAL usa el indicador de carencia por acceso a la alimentación, el cual permite definir a la población que experimenta dificultades para acceder a los elementos mínimos para ejercer su derecho a la alimentación. Para construir el indicador se usa la metodología de Escalas Alimentarias, en la cual se aplica como instrumento la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) que consiste en 12 preguntas que exploran si en los últimos tres meses, por falta de recursos o dinero, los hogares experimentan situaciones en las que se ve comprometido el acceso a alimentos que se manifiestan en pérdida de variedad de la dieta hasta experiencias de hambre.

Se establecerán las acciones, medios y tecnologías de información y comunicación disponibles al interior del gobierno para profesionalizar de manera sistemática a los funcionarios de los tres órdenes de gobierno que participan en la CNCH para, entre otras cosas, homogeneizar los documentos que elaboran para ser distribuidos en sus ámbitos territoriales.

Tema Claridad de los resultados a obtener

Avances identificados por el CONNEVAL La Cruzada se plantea como meta disminuir la carencia de acceso a la alimentación y la pobreza extrema en contextos rurales pero también urbanos, donde el volumen de personas que viven en condiciones precarias es elevado.

Respuesta SEDESOL. *La pobreza extrema de las ciudades había sido relegada en las prioridades del desarrollo social.*

Avances identificados por el CONNEVAL Destaca el hecho de que todas las dependencias de la Administración Pública Federal realizan esfuerzos de coordinación e implementación en torno a una meta concreta que es la disminución del porcentaje de población en pobreza extrema y con carencia alimentaria.

Respuesta SEDESOL. *Dentro de lo complicado que resultó inicialmente romper esquemas pre concebidos, se ha avanzado, ya que ha sido muy claro que es el trabajo ordinario de la administración pública pero con un sentido de coordinación y focalización que antes no existía y no estaban acostumbrados los operadores de programas, pero que con el paso de los días se ha ido consolidando.*

Avances identificados por el CONEVAL Se han utilizado los indicadores de pobreza como elemento de coordinación intersecretarial y entre los tres órdenes de gobierno, a pesar de las dificultades que conlleva siempre la coordinación de estrategias territoriales.

Respuesta SEDESOL. *Los resultados de la nueva institucionalidad creada a resultas de los trabajos de la Cruzada en los municipios implementada ha hecho que muchas cosas se reformen. Es normal que algunos municipios avancen más rápido que otros, pero el lograr que conceptos homogéneos prevalezcan en todo el territorio Cruzada ha sido de gran ayuda. Dada la versatilidad y pragmatismo de los instrumentos utilizados en la Cruzada, y dada la prevalencia del concepto de indicador, las matrices han resultado muy prácticas y bien recibidas, a su vez el seguimiento derivado de las acciones implementadas se convierten en uso generalizado para los diversos actores que participan en los procesos.*

Reto identificado por el CONEVAL. El diagnóstico no especifica con claridad cuál es la problemática concreta de los productores rurales pequeños ni de la merma post-cosecha. Estas problemáticas no están cuantificadas en el diagnóstico. Posiblemente por esta razón, la estrategia necesita definir con mayor claridad cuál será la intervención para elevar el ingreso de los pequeños productores rurales y para reducir las pérdidas post-cosecha. Aquí el país tiene un problema de información para encontrar programas que sean efectivos para incrementar el ingreso, la producción y la productividad de los productores pequeños.

Respuesta SEDESOL. *La implementación de pruebas piloto permitió advertir la ausencia de instituciones en las comunidades donde habitan los pequeños productores rurales, la desactualizada información acerca de la problemática y la poca proporción de los presupuestos orientados a la productividad de los pequeños productores. Estos son aspectos en los que se debe fortalecer el diagnóstico y crear nuevas estrategias de solución.*

La implementación de pruebas piloto permitió advertir la ausencia de instituciones en las comunidades donde habitan los pequeños productores rurales, la desactualizada información acerca de la problemática y la poca proporción de los presupuestos orientados a la productividad de los pequeños productores.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social convocó el pasado 2 de septiembre a una reunión conjunta con las Secretarías de Economía; Hacienda; Agricultura,

Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación; y la propia SEDESOL en la cual se acordó un estudio que arroje información respecto a esto puntos.

Acción SEDESOL. *Se conformó el grupo de trabajo de merma y desperdicio de alimentos en el cual se elaboró un indicador nacional que estima el volumen y costo de las pérdidas post-cosecha dentro de la cadena alimentaria con base en un listado de alimentos básicos, ya que no se contaba con ninguna información oficial al respecto al inicio de la presente administración.*

Este indicador toma en cuenta la producción nacional de alimentos, por tipo de producto, las exportaciones e importaciones que México realiza de cada uno de ellos y el consumo en los hogares. El índice desarrollado arroja que en promedio en nuestro país se desperdician 37.4 por ciento de las lista de 34 productos incluidos con base en la canasta básica.

A través de un proceso de vinculación intersecretarial y con organizaciones de la sociedad civil expertas en la materia, se están elaborando propuestas para reducir las pérdidas de alimentos en México y se trabaja en un proyecto piloto en las cadenas de suministro.

Por su parte, el grupo de trabajo, empleo y opciones productivas, donde participan funcionarios de las dependencias relacionadas con la atención a los productores rurales como SAGARPA y el Instituto de Economía social de la Secretaría de Economía, entre otras dependencias donde se realizan diagnósticos y establecen esquemas de coordinación entre programas para la atención de población rural con potencial productivo.

La Comisión Intersecretarial ha establecido grupos de enlace para generar acciones coordinadas entre los programas para la atención de la población objetivo. Para estos temas, se sumarán esfuerzos institucionales con los programas disponibles para lograr un esquema de inclusión productiva que permita una vía principal para disminuir la pobreza.

En este ánimo, se ha establecido una estrategia para que en las reglas de operación de los programas sociales de mayor impacto en la Cruzada, ya sea por sus presupuesto o acciones, se establezca un párrafo transversal por el que las dependencias se comprometan a encontrar coincidencias en la implementación de su población objetivo, criterios y requisitos de elegibilidad, tipos de apoyo, crear ventanas de salida hacia programas productivos y coordinación interinstitucional.

Para el ejercicio presupuestal 2014 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación prevé la creación de nuevos programas en esta materia.

Reto identificado por el CONEVAL. Es adecuado haber incluido los objetivos del *Zero Hunger Challenge* de la Naciones Unidas como parte de la estrategia, pero esto podría confundir los objetivos centrales, pues el marco lógico de la estrategia y buena parte de la coordinación para la

operación se enfoca en reducir la problemática de la población objetivo (7.4 millones de personas en pobreza extrema y carencia alimentaria). El marco lógico tiene como propósito central precisamente que 7.4 millones de personas superen su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria, pero el Decreto de creación de la Cruzada incluye otros objetivos, lo cual puede ser confuso para el diseño de la estrategia.

Respuesta SEDESOL. *Este punto se resolverá con el documento del Programa Nacional México Sin Hambre pues su carácter implica la unicidad necesaria para ser orientador de acciones y programas tanto en su operación como en su marco conceptual.*

Reto identificado por el CONEVAL. No es claro por qué se eligió el objetivo de desnutrición aguda y no el de desnutrición crónica, que es un problema de mayor incidencia en el país y de mayores repercusiones en el futuro desarrollo de las niñas y niños.

Acción SEDESOL. *Se plantea ampliar los objetivos para comprender todo tipo de desnutrición infantil en la población en extrema pobreza de alimentación. En las acciones realizadas, hasta ahora, por la Cruzada se ha atendido tanto la desnutrición aguda como la crónica.*

Tema Pertinencia del diseño para atender la problemática

Avances identificados por el CONEVAL. El gobierno federal, con base en los resultados de la medición de pobreza 2010 decidió implementar la Cruzada Nacional Contra el Hambre como eje de la política de desarrollo social y centrar el esfuerzo en mejorar las condiciones de quienes, de acuerdo con la metodología de medición de la pobreza, presentan las condiciones de mayor precariedad.

Respuesta SEDESOL. *Sustentar la acción pública en los indicadores de ejercicio de los derechos sociales está permitiendo a la CNCH atender a quienes más lo necesitan.*

Avances identificados por el CONEVAL El diseño de la Cruzada incluyó la revisión de experiencias internacionales, especialmente el caso de Brasil y su estrategia *Hambre Cero*.

Respuesta SEDESOL. *A través del área de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Social, se ha fortalecido la comunicación con diferentes países de Latinoamérica que han venido implementado estrategias de política social similares a la CNCH. Esto con la intención de aprender de dichas experiencias en el ámbito de operación, monitoreo, seguimiento y cumplimiento con base en la medición de indicadores. Lo anterior con la finalidad que la Cruzada, como estrategia dinámica, oportunamente pueda irse adaptando y corrigiendo ante posibles errores de diseño y nuevos retos.*

Desde el inicio de la implementación de la Cruzada, la SEDESOL ha tenido una amplia participación en materia de cooperación técnica internacional, destacando:

- *Consulta de Alto Nivel de Madrid sobre Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición en el Marco de Desarrollo Post-2015, que tuvo lugar en Madrid, España, se presentó ante los representantes de Delegaciones de alrededor de 32 países y funcionarios de 17 agencias de Naciones Unidas la “Cruzada Nacional contra el Hambre”. Se hizo patente el compromiso que el Gobierno de México tiene con el combate a la pobreza, la erradicación del hambre y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*
- *Se asistió a la I Reunión de Ministros de Asuntos Sociales, que se llevó a cabo en la Ciudad de Panamá en el marco de los preparativos de la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. En este encuentro ministerial la SEDESOL compartió con los representantes de los países de Iberoamérica, los objetivos y líneas de acción de la Cruzada Nacional contra el Hambre, presentándola como el eje rector de la política social en México.*
- *Se participó al más alto nivel en el VI Foro Ministerial de Desarrollo Más Allá de la Pobreza los Nuevos Retos de Políticas de Cohesión Social, que se llevó a cabo en la sede de las Naciones Unidas, donde asistieron ministros y funcionarios de alto nivel de 14 países de América Latina y el Caribe. En este Foro la titular de la SEDESOL fungió como moderadora del taller Experiencias de avances en la superación de la pobreza, en el cual se presentaron las estrategias y diferentes tipos de intervenciones que los países de la región llevan a cabo para hacer frente a la pobreza. Así mismo la Secretaria de Desarrollo Social de México compartió la Política Social de Nueva Generación que ha dado a conocer esta nueva administración y su estrategia para combatir el hambre y la pobreza, la Cruzada Nacional contra el Hambre.*
- *En el marco de la I Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que se llevó a cabo en Caracas, Venezuela, se trabajó junto con los Ministros participantes en la adopción de un Plan de Acción Regional en Materia Social que permita implementar los acuerdos plasmados de manera prioritaria en los temas de seguridad alimentaria, salud y educación.*
- *Con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la SEDESOL firmó un Convenio de Colaboración para impulsar y dar seguimiento a los programas de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, con la finalidad de promover la igualdad y combatir la pobreza, en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre.*
- *De igual forma, se atendió a una Delegación de funcionarios del Ministerio de la Familia y Política Social de Turquía, interesados en intercambiar experiencias y conocer de cerca los programas de Desarrollo Humano Oportunidades y Estancias Infantiles y la estrategia de la nueva administración para combatir el hambre y la pobreza.*

- Cabe destacar el desarrollo de la iniciativa de cooperación con Guatemala con el propósito de llevar a cabo un proyecto de colaboración para el intercambio de experiencias y fortalecimiento del Pacto Hambre Cero de Guatemala y la Cruzada Nacional contra el Hambre de México, con énfasis en los Municipios fronterizos.
- SEDESOL recibió las visitas de importantes personalidades, entre ellas destacan Helen Clark, Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Sr. José Graziano da Silva, Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); del Director Regional para América Latina del Programa Mundial de Alimentos (PMA), Gemmo Lodesani; Víctor M. Villalobos, Director General del Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA), quienes han brindado su respaldo a la Cruzada Nacional contra el Hambre.
- Asimismo destacan las visitas para conocer la Cruzada Nacional contra el Hambre del expresidente de Brasil, Sr. Luiz Inácio Lula da Silva; y del Sr. Otto Pérez Molina, Presidente de Guatemala, con quienes se realizó un intercambio de experiencias exitosas y desafíos en el combate a la pobreza y el hambre.

Avances identificados por el CONEVAL. Para el logro de las metas de la estrategia, se contempla un Modelo de Atención a la Cruzada, que integra componentes como: la coordinación interinstitucional, la coordinación intergubernamental, la participación de los sectores privado y social, la participación social a través de Comités Comunitarios y los mecanismos de seguimiento y evaluación. El Modelo comprende la intervención en contextos geográficos seleccionados mediante la aplicación simultánea de diversos programas sociales que se dirijan a mejorar las dimensiones de pobreza.

Respuesta SEDESOL. La CNCH eligió su implementación por medio de una estrategia de coordinación de política pública que es un mecanismo que alcanza mayor impacto que actuar constituido en un solo programa.

Avances identificados por el CONEVAL La Cruzada reconoce la importancia tanto de programas sociales como productivos para reducir la pobreza y la carencia por acceso a la alimentación.

Respuesta SEDESOL. Es de alta prioridad para la SEDESOL realizar el mayor número de adecuaciones a los programas sociales, para llevarlos más a la vertiente productiva. Para esto, todos los responsables de la operación de programas están proponiendo su visión de cambio para que esta se plasme en las nuevas reglas de operación que entrarán en vigencia el próximo año. Este cambio – por lo que se refiere a SEDESOL y a sus sectorizados- va encaminado a cuidar los siguientes aspectos: unificar criterios con respecto a la población objetivo, flexibilización de requisitos, estimular la participación comunitaria, crear ventanas de salida, incrementar el perfil productivo y detonador de

la economía. En este rediseño, Oportunidades tiene un lugar especial, ya que se impulsa su vinculación con todos los demás programas, tanto al interior de SEDESOL como hacia otras dependencias como SAGARPA, SEP, SEDATU, INAES, ETC. Para potencializar el capital humano que representa a la vez que se detona el aspecto productivo de sus beneficiarios

Reto identificado por el CONEVAL: Se aprecia que por el hecho de que la Cruzada se instrumentara en un plazo reducido, tuvo repercusiones en el adecuado diagnóstico y diseño de la misma.

Acción SEDESOL. En el plano de los tiempos de instrumentación se contemplaron, entre otros, dos propósitos muy claros.

Primeramente, comenzar en los días iniciales de gobierno para desarrollar a tiempo las experiencias piloto y para incluir oportunamente las acciones de la Cruzada en la programación presupuestal 2013 de las dependencias federales y de los gobiernos locales.

De modo contrario la inversión pública alrededor de la Cruzada se habría dado hasta el año 2014.

El segundo propósito fue consolidar y fortalecer el diagnóstico y diseño, elaborándolo a partir de la experiencia obtenida; la consulta con expertos, instituciones académicas, funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno, las comunidades participantes y, preminentemente, la actualización de datos de la pobreza multidimensional y la evaluación de diseño que hiciera el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Este segundo propósito quedó plasmado por escrito en el Plan Nacional de Desarrollo. Ahí se mandata a la SEDESOL a elaborar el "Programa Nacional Sin Hambre".

El robustecer y mejorar el diagnóstico y el diseño de la Cruzada está contemplado hasta el nivel de conformar un programa nacional y fincado en el cumplimiento del artículo 22 de la Ley de Planeación.

Reto identificado por el CONEVAL. En materia de diseño, si bien se analizaron experiencias internacionales similares, como es el caso de la estrategia *Hambre Cero* en Brasil, no siempre se consideraron todos los elementos, de acuerdo a los documentos analizados. El diagnóstico no retomó los problemas que Brasil enfrentó en dicha estrategia. Por ejemplo, ahora Brasil tiene una estrategia distinta, *Brasil Sin Miseria*, ante la problemática que enfrentó *Hambre Cero*.

Respuesta SEDESOL. Sí se retomó la experiencia de *Hambre Cero*, por ejemplo el desarrollo de apoyo especial a los pequeños productores y la corrección hecha en Brasil de no encomendar la estrategia a un solo ministerio. Del *Brasil Sin Miseria* se rescata la necesidad de incluir la dotación de

servicios básicos a la vivienda como manera de atender integralmente el problema de la pobreza extrema.

De la misma manera, se hizo una consulta jurídica para revisar las diversas legislaciones internacionales que hablan sobre la materia alimentaria y en específico, en Brasil, y considerando esta experiencia que derivó en una ley de seguridad alimentaria que tardó tres años en implementarse, se decidió que una mejor estrategia sería un instrumento jurídico más ágil y que permitiera arrancar la Cruzada de un modo más expedito. El instrumento jurídico por el que se optó fue un Decreto, que le da fundamento legal a la Cruzada, derivado de este ejercicio de derecho comparado.

La Consulta e información de experiencias internacionales no se inició a partir del día primero de diciembre que tomó posesión la nueva administración. No fueron solo sesenta días de conocer el tema. Había ya una amplia experiencia e información al respecto por parte de conocedores y especialistas de los que se aprovechó ese bagaje.

Tema Institucionalización de la Cruzada

Avances identificados por el CONEVAL. A partir del inicio de la Cruzada se han elaborado una serie de documentos oficiales que denotan esfuerzos de sistematización del universo de programas federales que convergen en esta estrategia.

Respuesta SEDESOL. *Un propósito central es que se comparta el propósito y el fin de la CNCH conformando una coalición de apoyo por parte de todos los órdenes de gobierno. Subrayar que la colaboración para superar la pobreza extrema con carencia alimentaria beneficiará a todos los gobiernos y a todos los mexicanos.*

Avances identificados por el CONEVAL. La SEDESOL ha asumido el liderazgo en el proceso de implementación y coordinación de la Cruzada. La capacidad de coordinación y el trabajo de las secretarías y dependencias se identifican como un factores clave de la estrategia.

Respuesta SEDESOL. *Las diecinueve dependencias del gobierno federal han desarrollado acciones y actitudes que permiten alcanzar los objetivos de la Cruzada.*

Avances identificados por el CONEVAL. En términos de la operación de la Cruzada, se reconoce que una estrategia territorial de estas características podrá tener éxito en tanto logre una adecuada coordinación de las diferentes instancias involucradas.

Respuesta SEDESOL. *La complejidad de los problemas sociales reclama estrategias de coordinación.*

Avances identificados por el CONEVAL. Dada la problemática de la coordinación de este tipo de estrategias, se reconoce, de manera particular, que la CNCH haya llevado a cabo la definición normativa que obliga a la coordinación interinstitucional, mas allá de voluntades individuales.

Respuesta SEDESOL. *Uno de los propósitos de la CNCH es reconstruir un andamiaje institucional para la gestión efectiva de la política social.*

Reto identificado por el CONEVAL. El esfuerzo realizado por la SEDESOL en la generación de información relevante para la Cruzada y que deriva en análisis detallados sobre los mecanismos de diseño, implementación y coordinación, pareciera menor de lo que en realidad es, debido a que un número importante de documentos no son públicos.

Respuesta SEDESOL. En el vínculo <http://www.SEDESOL.gob.mx/es/SEDESOL/TodoSobrelaCruzada> están disponibles una serie de documentos técnicos relevantes.

Hasta el momento hay documentos que no están en la página de internet (pero que se dieron a CONEVAL, esto es, no son inaccesibles) porque son documentos de trabajo que todavía se están enriqueciendo en su diagnóstico y en las consecuencias que derivarán respecto al diseño de la Cruzada. Su circulación es entre las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y grupos de beneficiarios. En cuanto adquieran un carácter más definitivo se ubicarán en la página web, de la misma forma como ya se han hecho con otros informativos.

Es necesario asentar que muchos de esos documentos han sido entregados a manera de respuesta de solicitudes de información.

Reto identificado por el CONEVAL. El liderazgo de coordinación entre pares no ha sido fácil en ninguna estrategia territorial. Se necesita que todas las dependencias, secretarías y órdenes de gobierno asuman con claridad que este esfuerzo es una prioridad nacional. La presencia permanente y durante todo el sexenio de la Presidencia de la República será fundamental para el éxito de Cruzada.

Respuesta SEDESOL. *Se asume esta consideración. El tablero de control y seguimiento adoptado institucionalmente por la Cruzada permite informar permanentemente a la Presidencia de la República de los acontecimientos respecto a los indicadores y objetivos.*

Tema Identificación de la población objetivo

Avances identificados por el CONEVAL. La estrategia reconoce que la población en pobreza extrema y que además tiene carencia por acceso a la alimentación, es el grupo de población con las peores condiciones en el país.

Avances identificados por el CONEVAL. La población objetivo de la Cruzada: personas en pobreza extrema y con carencia a la alimentación, es ahora uno de los catorce indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Respuesta SEDESOL. *La Cruzada por definición tiene una visión territorial. Tiene claridad en la población objetivo así como también el ámbito de cobertura de acciones que deben atenderse en los territorios urbanos y rurales que hoy habitan millones aún en extrema pobreza y con carencia alimentaria.*

Los avances en materia de homogeneidad conceptual a partir del conocimiento de la medición multidimensional de la pobreza y su relación con las causas que provocan la carencia por acceso a los alimentos, se han traducido en acciones muy puntuales, que incluso ya se hacen patentes por los Comités Comunitarios que los propios derechohabientes de los programas certificaron más de 17 mil acciones en sus comunidades, por lo tanto se reitera, este es uno de los avances más significativos.

Avances identificados por el CONEVAL. La Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCH, señala que en los 400 municipios de la primera fase de la estrategia se levantó un censo en los hogares para recolectar información mediante el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH, así como la recolección sobre el volumen o cantidad de piso firme y techo que se requerirá para reducir las carencias relacionadas con vivienda. En los municipios rurales fue un levantamiento general y en los urbanos fue a los polígonos con alta concentración de población en pobreza extrema. En los dos municipios piloto, Mártir de Cuilapan y Acapulco, se aplicaron además cuestionarios de medición de Talla y Peso para la población infantil. Lo anterior fortalece la selección de la población objetivo y la medición de resultados.

Respuesta SEDESOL. *Se tiene una agenda muy precisa: la construcción del padrón único de derechohabientes de los programas sociales (federales, estatales y municipales), como medio para la focalización, transparencia y orientación efectiva y eficiente de los recursos disponibles bajo un enfoque de resultados. El uso y optimización del cuestionario único de información socioeconómica CUIS, como medio para mejorar los esquemas de atención a la población objetivo de la cruzada. Que para la mejor identificación de la población objetivo y potencial -toda vez que es la misma para*

efectos de esta estrategia- se trabajará explorando otros medios adicionales al módulo de condiciones socioeconómicas de la ENIGH y los polígonos de las zonas de atención prioritarias zap's urbanas, donde la participación de expertos, centros de investigación y gobiernos locales será fundamental en 2014.

Avances identificados por el CONEVAL. La SEDESOL cuenta con el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI) 2013. Tanto el MCS como el CUI cuentan con una batería de preguntas para conocer información socioeconómica y demográfica de los hogares, además de un módulo sobre seguridad alimentaria. Información con la que es posible conocer las carencias específicas de los hogares y de los beneficiarios, cuando el levantamiento no es en los domicilios.

Respuesta SEDESOL. La Sedesol en su carácter de coordinación y normativo, realiza al paralelo de la implementación de la Cruzada, la elaboración de la normatividad y lineamientos para la integración de todos los padrones de beneficiarios (que son derechohabientes por Ley) de los programas sociales existentes, aparte de los que inciden en la Cruzada, a través de la Subsecretaría de Planeación, Prospectiva y Evaluación, se trabaja de manera permanente con todas las dependencias federales y sus padrones.

El reto mayor será la construcción del padrón único de todos los programas sociales en México, incluyendo los generados por los programas de los Gobiernos estatales y Municipales.

El objetivo es de doble alcance: lograr que los programas no se traslapen y no excluyan a población que es derechohabiente por razones operativas, políticas y/o territoriales de acceso y que no son atendidos. Y por supuesto está el de transparentar y acceso público de todos los apoyos de gobierno en sus tres órdenes, al sector social a fin de evitar prácticas negativas, fuera de Ley e injustas.

Retos identificados por el CONEVAL. Sería conveniente señalar dentro de los lineamientos operativos de la CNCH, los mecanismos para identificar la población objetivo de la estrategia, incluyendo la descripción de la metodología y fuentes de información utilizados.

Respuesta y Acción SEDESOL. En todos los documentos existentes, se define con precisión que la población objetivo de la cruzada son las y los mexicanos que padecen de pobreza extrema y con carencia alimentaria en los 2,457 municipios de la República Mexicana. (7.01 millones de personas según la actualización 2012, del CONEVAL). Asimismo y por ser una estrategia, no cuenta con reglas de operación o lineamientos operativos. Cada programa participante tiene las suyas propias y lo que hacen en la estrategia de la Cruzada, es orientar sus esfuerzos a impactar un conjunto preciso de indicadores y territorios específicos.

Un insumo fundamental será la información sobre la población en extrema pobreza con carencia alimentaria a nivel municipal que aportará CONEVAL próximamente.

Ya se desarrolla un proceso de integración de información para identificar a la población objetivo de la Cruzada, como lo señala uno de los avances que reconoce CONEVAL, que se alimenta en forma complementaria de información de las estadísticas nacionales generadas por el INEGI para seleccionar unidades territoriales y del CUIS para determinar la elegibilidad de la población a ser atendida por los programas que conforman la Cruzada. Se realiza un esfuerzo de recorrido casa por casa interinstitucionalmente sin precedentes en la política social de nuestro país.

Asimismo, se insertará en la agenda de la Comisión Intersecretarial el análisis para definición de un CUIS estandarizado para la identificación de población objetivo, el cual deberá complementarse con información específica según las características de cada programa presupuestario integrante de la Cruzada. Esto se realizaría en el seno de un grupo de trabajo creado exprofeso.

Hay que tener en cuenta que sería un error estandarizar en forma cerrada y monolítica los procesos de identificación de la población objetivo pues los distintos programas que integran la Cruzada están especializados en problemáticas y poblaciones específicas. Los procesos también tienen que atender las situaciones específicas de, por ejemplo, los programas dirigidos a los adultos mayores y no obligarlos a tener los mismos e idénticos de los programas que atienden a los niños con desnutrición, así como siempre considerar los contrastes entre el campo y la ciudad.

Es importante mencionar que los trabajos del Padrón Único de Beneficiarios y del Sistema Nacional de Programas Sociales están encaminados a transparentar la selección de beneficiarios.

No obstante, que en el documento conceptual de la CNCH, se establecen detalladamente los criterios de definición de los 400 municipios correspondientes a la primera etapa, así como las fuentes de información utilizadas para tal efecto. Las Dependencias y sus correspondientes programas que participan en la Cruzada, integran una Comisión Intersecretarial donde se mantiene una dinámica permanente de divulgación de toda la información a través de la Secretaría Técnica de dicha Comisión, con las aportaciones de cada dependencia e institución tales como mecanismos y criterios de operación, minutas y documentos generados de las sesiones de los Grupos de Trabajo, entre otros documentos, que permiten la planeación, seguimiento y evaluación de la Cruzada.

Esta sugerencia será considerada, también, en el Programa Nacional México Sin Hambre.

Reto identificado por el CONEVAL. Si bien se menciona con claridad cuál es la población objetivo de la Cruzada, no se hace explícito cuál es su población potencial. Cabe preguntarse si la problemática general es la pobreza extrema, la carencia por acceso a la alimentación del país u otras definiciones de hambre para toda la población.

Respuesta SEDESOL. La SEDESOL señala que la población potencial que presenta el problema de pobreza extrema y carencia alimentaria es la que atiende la Cruzada Nacional contra el Hambre y es exactamente la que tiene planeado atender en su totalidad durante esta administración como estrategia de política pública que orienta los programas presupuestales del gobierno federal por lo que es, también, la población objetivo.

Reto identificado por el CONEVAL. En el Decreto de Creación se plantea la actualización de la cifra de la población que se encuentra en pobreza extrema y carencia alimentaria de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL. 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.

Acción SEDESOL. Ya se realizó la actualización nacional que es la única que hasta ahora nos ha entregado el CONEVAL. Se ha hecho de acuerdo a lo planteado en el Decreto de Creación de la estrategia, respecto a la actualización con base a las estimaciones de pobreza 2012. En todos los documentos emitidos a partir de la publicación del informe de CONEVAL ya la cifra nacional está actualizada.

Es de resaltar que en el Primer Informe de Gobierno se hizo pública la actualización de la población que se encuentra en pobreza extrema y carencia alimentaria, pasando de 7.4 a 7.01 millones de personas, calculada con los datos de la medición de la pobreza 2012, dados a conocer por CONEVAL. En este momento nos encontramos en el proceso de homogeneizar la información de las decenas de documentos emitidos previamente.

Reto identificado por el CONEVAL. En la selección de los 400 municipios se observa que la gran mayoría de ellos, 384 de los 400, fueron elegidos siguiendo los criterios precisos que la SEDESOL marcó. Sobre los 16 municipios restantes, en los cuales si bien hay población en pobreza extrema y con carencia de alimentación, hará falta tener información más precisa para comprender su priorización.

Respuesta SEDESOL. Se ha explicado que se procuró una primera etapa de instrumentación que cuyo número no fuera mayor al 20% del número de municipios del país para que la cantidad de espacios a desarrollar permitiera una operación posible de acuerdo a los recursos humanos que advertimos tener al llegar; que se atendiera la recomendación de CONEVAL para atender tanto el número como el porcentaje de pobreza extrema, que implicó la posibilidad de atender el fenómeno urbano; que dentro de ese número estuviera al menos la mitad de la población objetivo para no tener impactos de poca magnitud respecto a la expectativa que suelen generar nuevas estrategias públicas; que tuviera un alcance nacional, de modo que las instituciones necesarias para la operación de la Cruzada se construyeran en todas las entidades y también se advirtieran las

especificidades de implementación de todas ellas; y que estuvieran reflejada lo mejor posible la condición de los estados con mayor pobreza extrema y dónde mas hubiera crecido la carencia alimentaria.

Primera etapa se incluyeron seis municipios para aumentar la representatividad: Los Cabos en Baja California Sur, Cuernavaca en, Morelos, El Carmen Tequexquitla, Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos y San Pablo del Monte en Tlaxcala así como Tecomán en Colima, cuyos estados no están comprendidos en la primera selección.

Partiendo de que el número de habitantes de los municipios del país no es homogéneo, las dimensiones de los municipios de tales entidades no les permiten ser parte de las mayores cantidades o de las mayores proporciones de los indicadores que se tomaron en cuenta.

Los municipios con poca población no tienen los porcentajes del tamaño de Oaxaca, Guerrero o Chiapas y los municipios de mayor número de habitantes no alcanzan las magnitudes de las delegaciones del Distrito Federal o de ciudades como Puebla.

Con el mismo propósito, se incluyeron nueve municipios que son parte de cuatro de los seis estados que en conjunto aglutinan a más del 56% de la población objetivo y que, cada uno de ellos, contienen más del 5% del total nacional de la misma población objetivo.

Estado de México, Guerrero, Oaxaca y Puebla contienen, junto con Chiapas y Veracruz, el 56.7% de los 7.4 millones de mexicanos en condición de pobreza extrema con carencia alimentaria.

Se incluyeron cinco municipios cuyos estados aumentaron su porcentaje de población con carencia alimentaria de 2008 a 2010 (entre 4 y 10 puntos porcentuales) pues se consideró que la representatividad de la primera etapa debería comprender esta circunstancia:

El porcentaje de personas con carencia alimentaria en Campeche aumentó 53.7%, equivalente a 10.9 puntos porcentuales, al pasar en 2008 de 20.2 a 31.1 por ciento en 2010.

El porcentaje de personas con carencia alimentaria en Jalisco aumentó 23.5%, equivalente a 4.2 puntos porcentuales, al pasar en 2008 de 17.9 a 22.1 por ciento en 2010.

El porcentaje de personas con carencia alimentaria en Sonora aumentó 22.4%, equivalente a 4.8 puntos porcentuales, al pasar en 2008 de 21.2 a 26.0 por ciento en 2010.

El porcentaje de personas con carencia alimentaria en Querétaro aumentó 21.4% equivalente a 3.1 puntos porcentuales, al pasar en 2008 de 17.9 a 21.4%.

El porcentaje de personas con carencia alimentaria en Hidalgo aumentó 21.2%, equivalente a 5.1 puntos porcentuales, al pasar en 2008 de 23.9 a 29.0 por ciento en 2010.

1. San Pablo del Monte, 2. El Carmen Tequexquiltla en Tlaxcala, son los primeros municipios con un mayor porcentaje de personas en pobreza extrema y que son carentes por acceso a la alimentación en su estado y que en conjunto suman 15,769 personas. En contraste estos dos municipios ocupan el lugar 186, 809 y 1045 del ranking nacional, respectivamente, por ende su inclusión podría haberse postergado. Dado el análisis de su importancia para el estado es que fueron incluidos. En San Pablo del Monte existen 23,441 personas con carencia por acceso a la alimentación, el 48.5% de su población no tiene acceso a los servicios de salud y 67 mil personas no tienen seguridad Social. En el caso de El Carmen Tequexquiltla hay 4,759 personas con carencia por acceso a la alimentación, el 95% de su población carece de seguridad social y 3,708 personas no tienen acceso a los servicios de salud.

3. Cuernavaca, Morelos, es el primer lugar en Carencia alimentaria con 76,894 personas, es decir 30 mil personas más que el segundo municipio con mayor carencia en ese rubro (Jiutepec) aún y cuando ocupa el lugar 274 en el ranking nacional. Además tiene 9,586 personas en pobreza extrema, es decir, que aparte de tener carencia alimentaria, viven por debajo del nivel mínimo de bienestar económico y tienen más de tres carencias sociales, no obstante ocupa el lugar 362 en ranking nacional. Hay 47 mil personas sin acceso a los servicios básicos en sus hogares, 35 mil que aún tienen piso de tierra o muros y techos precarios o viven hacinados en sus viviendas. 5 de cada 10 habitantes no tienen seguridad social, 126 mil personas carecen de acceso a servicios médicos y más 63 mil personas se encuentran en rezago educativo.

4. Escárcega, Campeche, es el municipio 196 a nivel nacional pero el tercer a nivel estatal con el mayor número y porcentaje de personas en pobreza extrema y que son carentes por acceso a la alimentación. 4 de cada 10 habitantes no acceden a los alimentos, la mitad de la población carece de servicios básicos en la vivienda, 3 de cada 10 habitantes se mantienen en rezago educativo y 8 de cada 10 no tienen seguridad social.

5. Ixtapan del Oro en Estado de México, 6. Olinalá y 7 Florencio Villarreal y en Guerrero.

Se consideraron especialmente municipios del Estado de México y Guerrero dado que en ambas entidades se observó el 45% de incremento total de personas en pobreza extrema y carencia alimentaria entre 2008 y 2010, es decir 410 mil personas más.

5. Ixtapan del Oro en el Estado de México es el municipio 177 en el ranking nacional de porcentaje de población pobre extrema y que es carente por acceso a la alimentación.

6. Olinalá en el Estado de Guerrero, con la mitad de su población en carencia por acceso a la alimentación y con 90% del total de las personas sin acceso a los servicios básicos en sus hogares.

7. Florencio Villarreal, del Estado de Guerrero, tiene 5 de cada 10 personas en carencia alimentaria y sin servicios básicos en las viviendas.

8. *San Bartolo Tutotepec en Hidalgo es el municipio 214 en el ranking nacional de porcentaje de población pobre extrema y que es carente por acceso a la alimentación. El 50% de su población es carente de acceso a la alimentación, el 70% no tiene servicios básicos en las viviendas, 40% padecen hacinamiento y viven en viviendas hechas de materiales precarios y con piso de tierra, El 40% de su población cae en el criterio de vivir en extrema pobreza, el 90% de la gente no tiene acceso a la seguridad social y 4 de cada 10 están en rezago educativo.*

9. *Mezquitic, Jalisco. El estado de Jalisco fue la segunda entidad con mayor crecimiento en el porcentaje de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación a nivel nacional. Con esta premisa se integró este municipio por ser el municipio 353 en el ranking nacional de porcentaje de población pobre extrema y que es carente por acceso a la alimentación, pero es el primero a nivel estatal. El 70% no disfrutaban de los servicios básicos en sus hogares, el 90% no tienen seguridad social y el 40% viven en casas hechas de materiales precarios y con hacinamiento. Son 6,488 personas las que viven en extrema pobreza, es decir 4 de cada 10 habitantes.*

10. *Oaxaca de Juárez en Oaxaca es el segundo a nivel estatal y es el municipio 158 en el ranking nacional de número de población pobre extrema y que es carente por acceso a la alimentación. En esta última carencia alimentaria se encuentran 55 mil personas.*

11. *Santa Ana Zegache en Oaxaca por ser el municipio 236 en el ranking nacional de porcentaje de población pobre extrema y que es carente por acceso a la alimentación, es decir son 1,741 personas que son el 53% de la población.*

12. *San Juan Diuxi, en Oaxaca, tiene 96% de viviendas sin servicios básicos, el 90% sin acceso a servicios de salud y la mitad de la población en rezago educativo.*

13. *Santa María Chimalapa en Oaxaca, donde el 74% de la población carece de servicios básicos.*

Estos municipios ocupan las posiciones 170 y 172 en el ranking nacional de porcentaje de porcentaje de población en pobreza extrema. Ambos municipios tiene el 60% de su población en pobreza extrema.

14. *San Antonio Cañada en Puebla es el municipio 143 en el ranking nacional de porcentaje de población pobre extrema y que es carente por acceso a la alimentación (2,211 personas) y el quinto a nivel estatal. Asimismo 9 de cada 10 viviendas carecen de servicios básicos, 50% de la población está en rezago educativo, y 30% no cuentan con acceso a servicios de salud y el 90% de la población no tiene seguridad social.*

15. *Etchojoa, en Sonora es el municipio 234 en el ranking nacional en cuanto al número de población pobre extrema y que es carente por acceso a la alimentación. Es decir 26 mil personas carecen de alimentación suficiente, 60% viven en casas sin servicios básicos, 40% aún viven en casas con pisos de tierra, muros y techos precarios, 60% no tienen seguridad social y cerca de 15 mil*

habitantes presentan rezago educativo. En este municipio suman 9,618 personas en extrema pobreza.

16. San Juan del Río, Querétaro presenta 54,442 personas en carencia de acceso a la alimentación, 45,742 personas que no gozan de los servicios básicos en sus casas, 18 mil personas que viven en casas con pisos de tierra, hacinados y con materiales precarios en techos y muros, 138 mil personas sin seguridad social, 65 mil sin acceso a los servicios básicos de salud, 46 mil personas en rezago educativo y 11,590 personas en pobreza extrema. Es el municipio número 194 a nivel nacional con mayor número de personas en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación.

Advertimos que es necesario que en las siguientes etapas se conforme una mesa técnica donde participen varios actores para la definición de las prioridades. Dicha mesa técnica ya ha sido establecida con la participación inicial de CONEVAL, CONAPO, INEGI y SEDESOL.

Es importante tomar en cuenta si habrá un ajuste en las estimaciones a nivel municipal dados los ajustes poblacionales que se aplicaron en la medición nacional 2010. Siendo este el caso, será importante replicar los criterios de selección con los nuevos datos.

Tema Justificación y vinculación de los programas presupuestarios de la Cruzada

Avances identificados por el CONEVAL. La estrategia ha tenido un número importante de acciones en diversos programas presupuestarios en estos ocho meses de trabajo, como lo señala el Primer Informe de Labores 2012-2013 de la SEDESOL.

Respuesta SEDESOL. La sumatoria de todos los trabajos coordinados en materia de organización, orientación hacia resultados y metas se advierten de manera pormenorizada y desagregada por el conjunto de los 400 municipios de la primera etapa en el documento de avances de la Cruzada a los primeros meses de su implementación. Permite por primera vez observar el conjunto de acciones y estrategias conjuntas que atienden al indicador privilegiando este principio no así el de cada Dependencia por separado. Este primer informe de labores lo integra la Sedesol a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial e incluye puntualmente y en cifras, las aportaciones de cada Dependencia y orden de gobierno participante, incluso de la participación comunitaria.

Reto identificado por el CONEVAL. Será necesario hacer un análisis y documentar sistemáticamente qué objetivos de la Cruzada no son atendidos adecuadamente por el conjunto de programas presupuestarios existentes, de tal manera de actualizar el listado de los programas presupuestarios participantes en la estrategia, modificarlos o crear instrumentos nuevos para cumplir con los objetivos de la Cruzada.

Respuesta SEDESOL. Se asume esta consideración porque ya era un proceso que se tenía contemplado realizar pues ya está establecido ese proceso de análisis en el Decreto publicado desde el 22 de enero de este año y ya se realizan las acciones correspondientes.

Si se lee el Decreto por el que se establece el sistema nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre se puede advertir el artículo cuarto mandata: “Los programas del Gobierno Federal que podrán apoyar en la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre serán los previstos en el "Anexo B" del presente Decreto, sin perjuicio de que se amplíen o modifiquen por la Comisión Intersecretarial a que se refiere el artículo Sexto de este Decreto, atendiendo a su incidencia en el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre”.

Con mayor contundencia el artículo sexto establece: “La Comisión propondrá las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre, las cuales podrán consistir, entre otras, en:

I. Ajustes en el diseño de los programas;

II. Ajustes en la focalización o cobertura de los programas, y

III. Implementación de acciones eficaces de coordinación.

En los casos en que sea procedente, se modificarán las reglas de operación de los programas para orientarlos a apoyar el cumplimiento de los objetivos de este Decreto, con apego a los principios, procedimientos y plazos que establece la normatividad aplicable.”

Para el proceso de configuración del Tablero de Evaluación y Seguimiento se realizó un ejercicio básico para clasificar la carencia social impactada por cada programa, lo que sirve de base para la documentación sistemática del proceso de análisis.

Ya el próximo Presupuesto contendrá nuevos programas y el Decreto de Creación de la Cruzada contempla esta acción.

A través de los grupos de trabajo instalados en la Comisión Intersecretarial de la CNCH, se realizan desde los primeros meses de operación de la estrategia, los análisis que permiten identificar la vinculación de los programas presupuestarios así como las áreas de atención que los recursos hasta hoy disponibles tienen dificultad para cubrir los problemas y carencias identificadas en los diagnósticos que dieron origen a la Cruzada.

El grupo de Merma y Pérdida de Alimentos, ha trabajado en la construcción de un indicador nacional que permite identificar la cuantificación en volumen y recursos económicos, que se pierden y/o desperdician durante el proceso de la cadena alimentaria lo que permitirá iniciar con pruebas piloto en territorios específicos con la intervención de dependencias federales que inciden en la solución del problema.

El grupo de Generación de Ingreso y Opciones productivas, se concentró en el indicador de ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, y desarrolló una estrategia de coordinación entre las dependencias con programas que proporcionan subsidios productivos, diagnósticos de las vocaciones productivas locales, acompañamiento y vinculación con mercados, para establecer programas regionales donde los problemas de producción, administración y comercialización, sean atendidos de manera interinstitucional, en coordinación con los gobiernos locales y con los grupos organizados de beneficiarios.

Todos los grupos de trabajo, generan experiencias, concurrencia y acuerdos que se han traducido en propuestas de modificación a las reglas de operación de los programas sociales, a fin de concretar esquemas de concurrencia, complementariedad e integralidad de los recursos disponibles en función de indicadores y metas comunes.

Se dispone de un protocolo de trabajo para que los Comités Estatales y Municipales Intersecretariales planeen, programen e integren un ejercicio conjunto a través de la Matriz de Inversión, de acuerdo a los indicadores basados en las carencias sociales que definen la pobreza, donde se identifican las necesidades de atención social no cubiertas con desagregación estatal, municipal y por localidad.

No existía este nuevo enfoque institucional de coordinación intersecretarial que permitirá que todos los resultados de trabajo se capitalicen en la siguiente etapa de la estrategia, para la mejora de las reglas de operación y la formulación de nuevos programas.

Por otro lado, la revisión de Reglas de Operación y del presupuesto asignado a cada programa, está en desarrollo ya que se partió de un acuerdo de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (8 de abril): “Por último la Comisión Intersecretarial acordó la instalación de mesas de trabajo para la revisión de las Reglas de Operación y montos de inversión requeridos por los programas de las dependencias participantes para cumplir con los objetivos de la cruzada.”

En el marco de estas mesas de trabajo, de carácter bilateral con la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, se revisan y se proponen modificaciones a las Reglas de Operación y arreglos presupuestarios que faciliten la implementación de la Cruzada. Así mismo en el marco de estas mesas de trabajo, se puede realizar la propuesta de nuevos programas que apoyen el propósito y componentes de la Cruzada.

En virtud de que la problemática de falta de alimentación adecuada (oportuna y de calidad) detectada en millones de mexicanos y de la inexistencia de programas eficientes para atender directa y expresamente esta cuestión, como parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre se han emprendido modificaciones estructurales a reglas de operación de los programas existentes (como DICONSA y LICONSA) y se ha creado el Programa Comedores Comunitarios, que en el año 2014 concluirá la apertura de 5000 establecimientos de este tipo, Programa nuevo propuesto en el PEF 2014 con un monto presupuestal de más de 1,500 millones de pesos. Adicionalmente, se creó la

modalidad del Programa Alimentario denominada PAL-SIN HAMBRE, que permitirá que millones de mexicanos (un millón hasta ahora) tengan acceso a los alimentos básicos.

Definitivamente, es un proceso que ya se está realizando y que ha tenido como resultado la creación de PAL-SIN HAMBRE y los comedores comunitarios. Estos son avances que no mencionados.

Asimismo, en el seno de la Comisión Intersecretarial se lleva a cabo un proceso de revisión continua de los programas y sus reglas de operación. Algunas de las sugerencias que podrían ser revisadas en la Comisión están:

- La creación de un Anexo en el Presupuesto de Egresos, similar al Anexo de. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas, de esta forma se formaliza e institucionalizan los recursos asignados para la Cruzada de distintas dependencias.
- Que los programas involucrados en la CNCH etiqueten una parte de su presupuesto exclusivo para la CNCH.
- Que en la especificación de su población potencial y objetivos se contemple también la que se ha definido para la CNCH.
- Alinear reglas de operación de los programas involucrados a objetivos de la CNCH.
- Que para cada programa, al menos uno de sus indicadores esté a relacionado a la CNCH, de acuerdo con su ámbito de competencia.
- Considerar la posibilidad de crear una estructura operativa central con recursos humanos y presupuestales exclusivos para la CNCH por dependencia.
- Modificar los lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33 para que los recursos se orienten hacia el conjunto de acciones que de la CNCH.

Durante los meses de octubre y noviembre la SEDESOL lleva a cabo el proceso de revisión y modificación de Reglas de Operación de los Programas Sociales a su cargo. En este proceso se están analizando propuestas de modificaciones a las Reglas para contribuir a incrementar su aporte al cumplimiento de objetivos de la Cruzada.

Reiteramos que, institucionalmente, el Decreto por el que se crea a Cruzada Contra el Hambre establece que la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada podrá decidir, cuando sea procedente, si requiere que se consideren modificaciones a las reglas de operación de los programas para orientarlos a apoyar el cumplimiento de los objetivos. La Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales ya ha establecido contacto con dicha comisión para saber su opinión al respecto.

Cumpliendo con lo que ya establece el decreto y ya estaba en la agenda de la Cruzada desde el mes de enero, este análisis y este conjunto de acciones de innovación conforman un proceso continuo que tendrá una de sus etapas de arribo, un producto, en un estudio base (diagnóstico) para elaborar el Programa Nacional México sin Hambre, [mismo que se realizaría en el marco de la cooperación con la FAO para la Cruzada]. El estudio base incluiría, entre otros aspectos, un análisis de los alcances y limitaciones de los programas federales, a partir de su diseño 2014, para atender adecuadamente la problemática que busca resolver la Cruzada y hacer una contribución relevante al cumplimiento de los cinco objetivos considerados en su decreto de creación. Asimismo, el estudio base incluiría una depuración de programas y una agenda de transformaciones de los mismos en sus objetivos, tipos de apoyo, focalización y asignación presupuestaria.

De este modo, el Programa Nacional México sin Hambre ya incorporará una solución eficaz a este reto, diseñada en forma rigurosa en un estudio académico coordinado con la FAO.

En este documento además deberá proporcionar elementos sobre las acciones puntuales con las que participa cada Programa Federal, especificando las acciones a realizar en el periodo de 2014-2015 y de 2016-2018.

Tema Planeación estratégica

Avances identificados por el CONEVAL. La CNCH cuenta con el documento "Cruzada Nacional contra el Hambre: Visión y escenario al 2015" en el cual se condensan los objetivos generales de la CNCH, la estrategia a aplicar en el lapso 2013-2015 y las principales acciones anuales para el cumplimiento de las metas fijadas para este periodo.

Respuesta SEDESOL. La estrategia hoy ya demuestra una nueva institucionalidad en el tema de coordinación entre dependencias federales y con los gobiernos locales. Por tanto, la ruta trazada es perfeccionar este esquema que permita construir un modelo de transparencia sobre todo en la oportunidad de los programas locales de desarrollo social -registrados en la matriz de inversión- su vinculación con los Coplades y la sinergia con el FISM que deberá aprovechar la oportunidad de la modificación a la ley de coordinación fiscal en un modelo orientado a privilegiar los incentivos a la inversión federación-municipio.

Avances identificados por el CONEVAL. Existen varios elementos relacionados con la planeación estratégica de la CNCH tales como: indicadores estratégicos propuestos para medir los avances en el logro de los resultados de la CNCH; las metas que se quieren alcanzar al nivel de Propósito, de los Componentes y de algunas Actividades; metas para el mediano plazo (2015) y sexenales (2018).

Respuesta SEDESOL. *La nueva institucionalidad de monitoreo, seguimiento y evaluación es la que vertebra y hace posible la coordinación interinstitucional. A partir de que los objetivos y metas no pueden ser evadidos o simulados es como la necesaria coordinación se convierte en una necesidad de todos los actores. Se crean incentivos.*

Retos identificados por el CONEVAL. No es claro el mecanismo y criterios seguidos para el establecimiento de las metas intermedias (a 2015) y, en el caso de las metas sexenales, parecieran muy amplias porque se propone, en varios casos, la erradicación de la carencia social. Se sugiere que el Plan estratégico de la CNCH incluya: las líneas de acción específicas que formarán parte de la Cruzada en el mediano y largo plazo; fundamentar la vinculación entre los cinco objetivos generales de la Cruzada y todos los elementos de la MIR; incorporar los diferentes elementos de planeación que han emanado de los Grupos de Trabajo; elaborar programas anuales que establezcan el avance que se espera lograr y que ayuden a justificar las metas sexenales que se proponen. Los programas anuales se deben detallar en términos operativos, organizacionales y de presupuesto, así como de logro de las metas sustantivas de la Cruzada.

Respuesta y acción de SEDESOL: *Las metas se establecieron analizando las brechas de las carencias sociales que presentaba la población objetivo. Se considera muy importante reevaluar, sistemática y permanentemente, la definición de las metas atendiendo dos criterios: a) la información disponible a nivel nacional con los nuevos datos de pobreza y b) la programación y cobertura atendiendo metas intermedias.*

Las metas son amplias, como las considera CONEVAL, porque es un compromiso del gobierno mexicano hacer efectivos los derechos sociales de la población que padece las peores condiciones para resolver sus problemas de alimentación: la población en extrema pobreza y carencia alimentaria.

Las líneas de acción específicas que formarán parte de la Cruzada en el mediano y largo plazo están en el documento de catálogo de acciones que impactan los indicadores y objetivos de la Cruzada.

El Programa Nacional México Sin Hambre, que estará alineado al PND 2013-2018, contemplará los mecanismos institucionales para la definición del Plan Estratégico de la CNCH, fundamentará la vinculación entre los cinco objetivos generales de la Cruzada y todos los elementos de la MIR; incorporará los diferentes elementos de planeación que han emanado de los Grupos de Trabajo sobre todo en la manera en que las dependencias establecerán sus programas anuales y darán reporte de los avances en sus indicadores y metas. En este sentido, el énfasis debe ponerse en la coordinación interinstitucional e intergubernamental, no en los POAs.

El Programa Nacional México sin Hambre será elaborado a partir de un estudio base (diagnóstico), pero también recogerá, sintetizará y sistematizará tanto la información teórica y conceptual relevante, como los elementos de aprendizaje obtenido en la práctica durante la ejecución de la Cruzada. Asimismo, se incorporará una estructura revisada y ampliada de indicadores, para los que establecerán metas revisadas a partir de ejercicios de prospección.

Así, el estudio académico coordinado con la FAO permitirá conocer los principales programas y acciones que debieran participar en la Cruzada, identificando concretamente su aportación tanto en términos de metas como asignación presupuestal. El Programa Nacional México sin Hambre, elaborado a partir de dicho estudio base (diagnóstico), será analizado y validado en el seno de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada, para mantener el compromiso de las acciones a implementar.

Los mecanismos y criterios que establecen todas las metas de la Cruzada, se basan en las carencias sociales existentes identificadas a partir de las cifras censales del INEGI y presentadas por el CONEVAL.

Las proyecciones para su cumplimiento, podrán retroalimentarse y ajustarse con base en los resultados del primer año de instrumentación de la CNCH -y de acuerdo a la información estadística oficial disponible-, ya que la CNCH es una estrategia que permite la evaluación y mejora continua, sin precedentes en la política social de México.

Tanto los objetivos de la Cruzada como los componentes de su Matriz de Marco Lógico (MML), están relacionados y se han plasmado en el Informe a los 6 meses de iniciada la Cruzada, obedeciendo a los ordenamientos en materia de transparencia que dictan los lineamientos de la Comisión Intersecretarial de la CNCH.

Las distintas Dependencias e Instituciones Federales junto con sus programas, por normatividad deben establecer sus Programas Operativos Anuales (POA's) y a partir del 2014, se verán precisados con el resultado de las metas alcanzadas en la Cruzada a través de medios institucionalizados de operación tales como la Matriz de Inversión, que es un instrumento idóneo para la planeación multianual.

En efecto, la Cruzada Nacional contra el Hambre definirá con toda precisión las metas planteadas gradualmente esto se hará en el Programa Especial México SIN HAMBRE.

Tema Análisis de los procesos identificados

Avances identificados por el CONEVAL. Para cumplir con su propósito general, la CNCH cuenta con diversos procesos clave que están claramente identificados: la coordinación intersecretarial e intergubernamental, la participación ciudadana a través de los comités comunitarios y el seguimiento, evaluación y propuestas de mejora de las acciones implementadas.

Respuesta y Acción SEDESOL. *En todos los rubros mencionados la Cruzada Nacional ha innovado y creado nuevos espacios institucionales. Se está haciendo una reforma de las instituciones del desarrollo social.*

Se cuenta, con nuevas instancias para la coordinación intersecretarial e intergubernamental a todos los niveles:

- *Federal: Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre*
- *Estatad: Comités Estatales Intersecretariales*
- *Municipal: Comités Municipales Intersecretariales*

Las últimas dos se tratan de instancias que funcionan como espejos de la Comisión Intersecretarial permitiendo la colaboración entre órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

A nivel local se cuenta con los Comités Comunitarios que ejercen, entre otras, funciones de contraloría social, siendo un instrumento de participación ciudadana.

Reto identificado por el CONEVAL. La información sobre el proceso general de la CNCH y los diferentes procesos clave se encuentra en varios documentos y archivos, por lo que no facilitan el entendimiento de su contenido. Se sugiere tener pocos documentos generales, o un documento “maestro” en el que se tenga claridad sobre los procesos clave de la CNCH, señalando las distintas etapas, su secuencia, las unidades responsables, los productos esperados, etc. Una vez establecido el proceso general, éste podrá enriquecerse con documentos detallados sobre cada etapa del proceso, como se presentan actualmente estos últimos.

Respuesta SEDESOL. Para esta primera etapa de la Cruzada, se requirió de un esfuerzo extraordinario de comunicación y entendimiento entre los funcionarios de las Dependencias del Ejecutivo Federal, los gobiernos Estatales y Municipales, así como con la población en las localidades que integran los Comités Comunitarios. Por esa razón se justifica el uso de formatos de fácil comprensión, tales como presentaciones ejecutivas, toda vez acompañadas de comunicados, con información e indicaciones detalladas emitidos de manera sistemática a todos los miembros de la Comisión Intersecretarial.

No podría ser funcional para esta primera etapa, tener sólo un medio único genérico, ya que la necesidad de operar en este mismo año, justifica la elaboración y uso de documentos diferenciados, derivados todos de un ordenamiento superior. Ver <http://www.SEDESOL.gob.mx/es/SEDESOL/TODOsobreLaCruzada>.

Los documentos que contienen los procesos clave de la CNCH, obedecen siempre a un orden legal, cuyo origen es el Decreto Presidencial de Creación de la Cruzada; se basan en la Ley General de Desarrollo Social y respetan los reglamentos y competencias de cada Dependencia e Institución participante en la Cruzada, hasta el punto de así definir los lineamientos tanto de la Comisión Intersecretarial como de las estructuras que operan en torno a la CNCH.

Por supuesto que sí existen documentos de mayor contenido metodológico.

El proceso general se encuentra planteado en el marco lógico de la Cruzada, que será más detallado con la estructuración del Programa Sin Hambre. Por otro, la idea de describir etapas, y secuencias sería parte de una práctica de gestión del conocimiento que es una de las ideas propuestas en la Visión y Escenario al 2015. De momento, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial cuenta con un sistema básico de seguimiento de acuerdos y documentos que permite tener un control cronológico del avance de los mismos y el impacto de los productos generados en la instrumentación de la Cruzada, que sería nuestra primera base para un sistema de gestión del conocimiento. Definitivamente, la gestión del conocimiento debe de dar lugar a reportes de lecciones aprendidas que compartan las experiencias positivas y áreas de oportunidad con otros países e instrumentación de políticas públicas similares.

En breve y de acuerdo con la Ley General de Planeación, se conformará e integrará el “Programa Nacional México Sin Hambre, que cumplirá con el carácter de unicidad documental de la Cruzada.

Sería útil para las siguientes evaluaciones contar con estudios de opinión que aporten evidencias sobre los distintos públicos y las estrategias de comunicación que cada uno de ellos requiere.

Tema Coordinación interinstitucional

Avances identificados por el CONEVAL. Se reconoce que el acceso a la alimentación y la reducción de pobreza no son sólo responsabilidad de la SEDESOL. En la Comisión Intersecretarial de la Cruzada participan todas las Secretarías que conforman el gabinete, así como diversos programas y dependencias.

Respuesta SEDESOL. La definición entendida por todos los participantes en la Cruzada sobre pobreza multidimensional permitió identificar que adicionalmente a la variable del ingreso de las familias, existen, tal como lo advierte la Ley, un conjunto de factores que implican derechos o carencias sociales, que se disfrutan o no se tienen, respectivamente.

Cada Derecho Social no garantizado a la población implica una carencia a ser atendida y es la el Gobierno Federal en coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales, tienen la obligatoriedad de revertir, atender y apoyar con los medios y recursos disponibles, la superación del estado de desventaja y exclusión que se encuentre la población. Es ahí donde se ordena todo. Donde se establece cuál carencia existe primero y luego qué prescripción está a disposición; también la Cruzada considera en su diseño y origen que, si dicha prescripción no funciona, entonces se recapitule y reformulen los programas y las estrategias para su tratamiento efectivo y eficaz en la superación de la pobreza.

Avances identificados por el CONEVAL. En el caso de la coordinación interinstitucional, dada la complejidad operativa y la participación de diversas dependencias en cualquier estrategia territorial, se reconoce la importancia que la Cruzada le dio a la creación de normas y de elementos institucionales a nivel federal y local, para que la coordinación no sólo fuera un asunto de voluntades individuales.

Respuesta SEDESOL. *La etapa de diseño e instrumentación inicial de la Cruzada Nacional contra el Hambre debió basarse como se hizo, en lineamientos precisos, con claridad de objetivos e incorporación de indicadores como elementos que fijaran en la planeación y en la operación todas las actividades.*

La inercialidad en cómo se había venido trabajando con los programas sociales, establecían sobreponer actitudes y orientaciones con base una visión unilateral e individualista. Es decir, se ha transitado de un esquema insular de los procedimientos y operación de programas sociales, a uno de complementariedad con base en una visión de trabajo conjunto, y se reconoce la imperiosa necesidad de la evaluación para poder lograr su optimización y correcta orientación al abatimiento de la pobreza. Evidencia de ello es el presente documento.

La existencia de una Comisión Intersecretarial, su agenda y programa de trabajo implicó que las acciones programadas pudieran tener orden, congruencia y conexión entre las partes. Se ha demostrado que con los recursos disponibles, aún y cuando presenten muchas áreas de oportunidad, ha sido posible lograr consolidar la primera etapa.

Avances identificados por el CONEVAL. Se observó que la coordinación interinstitucional es un elemento crucial en el diseño de la CNCH, ya que se traduce en la concurrencia de programas de diferentes secretarías y dependencias gubernamentales en cada municipio para el logro de un objetivo común. Este objetivo común o hilo conductor de la coordinación son los indicadores de pobreza extrema y carencia de acceso a la alimentación que señala la Ley General de Desarrollo Social y que se acuerdan en las sesiones de la Comisión Intersecretarial y en los grupos de trabajo. Esto permite la implementación de una estrategia integral que focaliza los esfuerzos y el futuro podría evitar dispersiones y duplicidades.

Respuesta SEDESOL. *El hilo conductor constituido por los indicadores de carencias sociales permite la colaboración entre distintos sectores y órdenes de gobierno y evita acciones que distraen del propósito que se desea alcanzar, por este motivo la matriz de inversión se centra en actividades que abaten en los indicadores carencia social y es una herramienta de planeación y programación que alinea los recursos del nivel federal, estatal y municipal del gobierno.*

Avances identificados por el CONEVAL. Se identificó un importante cambio en la gestión de los operadores hacia un enfoque de resultados, a partir de la definición clara y explícita de los resultados que se quieren lograr con la Cruzada. Los resultados están definidos como la disminución de la población en pobreza extrema y carencia de alimentación. Por ello, al seno de los distintos órganos colegiados las discusiones se enfocan a organizar las acciones a realizar para incidir en este objetivo.

Respuesta SEDESOL. *Otra innovación que reforma la gestión de la política social es el proceso de certificación de logros. La certificación se realiza en la medida que se van cumpliendo los logros programados por cada dependencia a nivel comunidad o colonia en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Se realiza una validación por los mismos derechohabientes, organizados en la figura de Comité Comunitario en conjunción con el Ayuntamiento.*

Se cuenta con un Protocolo de Certificación que considera al momento 22 Criterios de atención alimentaria, servicios básicos y calidad y espacios de vivienda, seguridad social y servicios de salud, generación de empleos e ingresos y participación social. No son los informes burocráticos los que guían la evaluación.

Se trabaja para alcanzar metas y no para cumplir procesos burocráticos. Las metas responden a los derechos sociales establecidos en la Constitución Mexicana.

Avances identificados por el CONEVAL. Se reconoce la importancia de actores clave como la Secretaría de Desarrollo Social, los subsecretarios de Desarrollo Social y Humano y de Desarrollo Comunitario y Participación Social, el primero en Chiapas y el segundo en Guerrero, así como del Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación, del Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial para la Implementación de la Cruzada y del coordinador de asesores, quienes han jugado un papel activo en esta fase de implementación y han fomentado mecanismos de cooperación interinstitucional y operación oportuna de la estrategia.

Respuesta SEDESOL. *Todas las dependencias y funcionarios de los tres órdenes de gobierno han desempeñado acciones de vital importancia.*

Avances identificados por el CONEVAL. La Cruzada está implementando un sistema Tablero de Control que es una herramienta que permite observar la ejecución de cada uno de los componentes de la Cruzada y sus actividades. Tiene entre sus objetivos asegurar el cumplimiento de las ejecución de las acciones federales de la Cruzada; verificar sistemáticamente lo realizado respecto a lo programas y, corregir oportunamente para evitar desvíos y recuperar capacidad de ejecución. Este instrumento reforzará la coordinación, la evaluación y la consecución de resultados.

Respuesta SEDESOL. *El Tablero de Seguimiento de Ejecución de Acciones y Programas de la Cruzada Nacional contra el Hambre, es una herramienta que permite observar la ejecución de cada uno de los componentes de la Cruzada así como las respectivas actividades que realizan las Dependencias e Instituciones Federales, en el marco del Decreto de Creación de la CNCH.*

Este tablero permite asegurar el cumplimiento de la ejecución de las acciones federales institucionales de conformidad el propósito y fin de la Matriz del Marco Lógico (MML) de la CNCH. Asimismo, asegurar la capacidad de ejecución de acciones con base a objetivos y metas en el conjunto de los municipios de la primera fase de la Cruzada. Su diseño, tiene la capacidad de verificar sistemáticamente las acciones realizadas versus las programadas y, de manera paralela, asociar la inversión de los programas federales, estatales y municipales, así como la aportación de los beneficiarios de los programas sociales. A través de un conjunto de medidas de control o reglas de negocios, el tablero establece criterios de alerta para una oportuna corrección que evite desvíos en las metas y recupere la capacidad de ejecución de cada programa; evitando así la dispersión, duplicidad y subejercicio de los recursos públicos, antes del cierre de cada ejercicio fiscal. Finalmente, el Tablero de Seguimiento de la Cruzada, permite retroalimentar a las Dependencias e Instituciones que participan en la Comisión Intersecretarial para toma de decisiones durante la operación de la estrategia en el territorio.

Retos identificados por el CONEVAL. Se observa que desde hace varios años cada dependencia ha operado sus programas presupuestarios de manera individual y no de manera integral, que sería lo deseable cuando se busca coordinar estrategias territoriales y darle un mejor trato al ciudadano. Se sugiere una revisión de la normatividad que regula la Cruzada, incluyendo las reglas de operación y lineamientos de los programas, con el objeto de homogeneizar la terminología, la población objetivo, los criterios de asignación utilizados y establecer con mayor claridad los vínculos que existen entre las distintas instancias que participan en la implementación. Se sugiere analizar procesos que reduzcan el tiempo de los ciudadanos para conocer y acceder a programas sociales, lo cual también ayudará a minimizar la formación de clientelas sectoriales y de intermediarios. Se sugiere por ello identificar la sinergia, complementariedad y posible duplicidad entre programas.

Respuesta y acción de SEDESOL: *Efectivamente, el estado de la gestión pública del desarrollo social era de una total ausencia de coordinación no solo entre las mismas dependencias de la administración pública federal sino entre los órdenes de gobierno y entre las dependencias públicas y los sectores de la sociedad civil. Ong's, universidades, expertos y, lamentablemente, la misma población en extrema pobreza y carencia alimentaria.*

En este terreno, como lo señalan los avances reconocidos antes, se ha hecho una labor de reconstrucción y reforma institucional muy importante.

El promotor o brigadista impulsa tareas de autodiagnóstico y elaboración de programas o planes comunitarios de desarrollo. Sin duda la formación de las comisiones municipales es el apoyo técnico que requieren los miembros de la comunidad, dado que la mayoría de los programas cuenta con personal de campo capacitado.

El objetivo es que la oferta institucional es la que debe adaptarse a las necesidades de las comunidades y no cuadrar de forma artificial oferta institucional con demandas comunitarias. El elemento fundamental para que la participación social tenga éxito es que las comunidades apunten hacia la “apropiación” de los programas.

Es importante decir que los modelos de participación social que se impulsan no implican sustituir a la comunidad si no apoyarla en su organización. La tarea que sigue a la conformación del comité implica el inicio de su consolidación por medio de procesos activos de capacitación

Se inicia mencionando un ejemplo ilustrativo de la reforma institucional que se lleva a cabo: Se ha avanzado en formalizar una estrategia que privilegie el diálogo en torno al trabajo entre el Gobierno Federal y las Autoridades Municipales, para lo cual se han planteado los siguientes objetivos:

- 1. Recabar información cualitativa basada en la percepción de Autoridades Municipales respecto a la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre en los municipios que representan.*
- 2. Recabar información cuantitativa de los avances físicos de acciones realizadas en el marco de la Cruzada.*
- 3. Contar con un instrumento de comunicación personalizada entre la SEDESOL y Autoridades Municipales que fortalezca las relaciones de confianza entre los órdenes de gobierno.*

A través de este diálogo se busca valorar los avances de la CNCH a través de la percepción de las Autoridades Municipales (Valoración cualitativa), valorar los avances de la CNCH (programado vs. Ejecutado) a través de información sistematizada por Autoridades Municipales (Valoración cuantitativa), conocer el grado de satisfacción de los órdenes de gobierno locales y por último, y no menos importante, conocer propuestas de solución a los problemas que se presentan en la ejecución de los programas de acuerdo a la percepción de las Autoridades Municipales.

El esfuerzo de Coordinación Intersecretarial que ha propiciado la estrategia de la Cruzada ha permitido identificar, a partir de la labor de los Grupos de Trabajo de la Cruzada; posibles sinergias entre programas del Gobierno Federal inter e intra secretarías, de forma tal que a la fecha ya varios programas de diversas dependencias están trabajando en la adecuación de Reglas de Operación para que la población objetivo no se duplique cuando no debe duplicarse y se complementen los recursos de atención a grupos específicos de la población cuando las características de dichos grupos exijan la coordinación interinstitucional e intergubernamental. Incluso se han identificado ya áreas clave para la creación de ventanillas únicas (como el caso del sector agropecuario) para no duplicar esfuerzos gubernamentales y alcanzar mayores niveles de eficiencia en la administración del sector público federal.

Cada programa presupuestario está inserto en un marco estratégico específico, determinado por los objetivos institucionales que el PND asigna a cada dependencia, así como por sus respectivas atribuciones y mandatos legales. En este sentido, es pertinente la operación ‘sectorizada’ o ‘individual’

de los programas. Sin embargo, cuando se trata de la concurrencia de dependencias y programas federales para dar contenido u operatividad a una estrategia transversal, resulta necesario en primer término darle formalidad a la misma mediante la elaboración del correspondiente Programa Especial en términos de lo previsto por la Ley de Planeación; de modo que dicho plan provee el espacio jurídico para establecer, entre otras cosas, complementariedades, sinergias y un marco referencial homogéneo, además de una terminología compartida. Para el caso particular de la Cruzada, se trabaja en la integración del Programa Nacional México sin Hambre, en el que se habrán de subsanar todas estas áreas de oportunidad identificadas, en beneficio de una política pública consistente, eficiente y eficaz.

Si se lee el Decreto por el que se establece el sistema nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre se puede advertir el artículo cuarto mandata: “Los programas del Gobierno Federal que podrán apoyar en la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre serán los previstos en el “Anexo B” del presente Decreto, sin perjuicio de que se amplíen o modifiquen por la Comisión Intersecretarial a que se refiere el artículo Sexto de este Decreto, atendiendo a su incidencia en el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre”.

Con mayor contundencia el artículo sexto establece: “La Comisión propondrá las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre, las cuales podrán consistir, entre otras, en:

I. Ajustes en el diseño de los programas;

II. Ajustes en la focalización o cobertura de los programas, y

III. Implementación de acciones eficaces de coordinación.

En los casos en que sea procedente, se modificarán las reglas de operación de los programas para orientarlos a apoyar el cumplimiento de los objetivos de este Decreto, con apego a los principios procedimientos y plazos que establece la normatividad aplicable.”

A través de los grupos de trabajo instalados en la Comisión Intersecretarial de la CNCH, se realizan desde los primeros meses de operación de la estrategia, los análisis que permiten identificar la vinculación de los programas presupuestarios así como las áreas de atención que los recursos hasta hoy disponibles tienen dificultad para cubrir los problemas y carencias identificadas en los diagnósticos que dieron origen a la Cruzada.

El grupo de Merma y Pérdida de Alimentos, ha trabajado en la construcción de un indicador nacional que permite identificar la cuantificación en volumen y recursos económicos, que se pierden y/o desperdician durante el proceso de la cadena alimentaria lo que permitirá iniciar con pruebas piloto en territorios específicos con la intervención de dependencias federales que inciden en la solución del problema.

El grupo de Generación de Ingreso y Opciones productivas, se concentró en el indicador de ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, y desarrolló una estrategia de coordinación entre las

dependencias con programas que proporcionan subsidios productivos, diagnósticos de las vocaciones productivas locales, acompañamiento y vinculación con mercados, para establecer programas regionales donde los problemas de producción, administración y comercialización, sean atendidos de manera interinstitucional, en coordinación con los gobiernos locales y con los grupos organizados de beneficiarios.

Todos los grupos de trabajo, generan experiencias, concurrencia y acuerdos que se han traducido en propuestas de modificación a las reglas de operación de los programas sociales, a fin de concretar esquemas de concurrencia, complementariedad e integralidad de los recursos disponibles en función de indicadores y metas comunes.

Se dispone de un protocolo de trabajo para que los Comités Estatales y Municipales Intersecretariales planeen, programen e integren un ejercicio conjunto a través de la Matriz de Inversión, de acuerdo a los indicadores basados en las carencias sociales que definen la pobreza, donde se identifican las necesidades de atención social no cubiertas con desagregación estatal, municipal y por localidad.

No existía este nuevo enfoque institucional de coordinación intersecretarial que permitirá que todos los resultados de trabajo se capitalicen en la siguiente etapa de la estrategia, para la mejora de las reglas de operación y la formulación de nuevos programas.

Para el proceso de configuración del Tablero de Evaluación y Seguimiento se realizó un ejercicio básico para clasificar la carencia social impactada por cada programa, éste puede servir de base para el análisis sugerido. Por otro lado, la revisión de Reglas de Operación y del presupuesto asignado a cada programa, está en desarrollo ya que se partió de un acuerdo de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (8 de abril):

“Por último la Comisión Intersecretarial acordó la instalación de mesas de trabajo para la revisión de las Reglas de Operación y montos de inversión requeridos por los programas de las dependencias participantes para cumplir con los objetivos de la cruzada.”

En el marco de estas mesas de trabajo, de carácter bilateral con la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, se revisan y se proponen modificaciones a las Reglas de Operación y arreglos presupuestarios que faciliten la implementación de la Cruzada. Así mismo en el marco de estas mesas de trabajo, se puede realizar la propuesta de nuevos programas que apoyen el propósito y componentes de la Cruzada.

En virtud de que la problemática de falta de alimentación adecuada (oportuna y de calidad) detectada en millones de mexicanos y de la inexistencia de programas eficientes para atender directa y expresamente esta cuestión, como parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre se han emprendido modificaciones estructurales a reglas de operación de los programas existentes (como DICONSA y LICONSA) y se ha creado el Programa Comedores Comunitarios, que en el año 2014 concluirá la apertura de 5000 establecimientos de este tipo, Programa nuevo propuesto en el PEF 2014 con un monto presupuestal de más de 1,500 millones de pesos. Adicionalmente, se creó la modalidad del

Programa Alimentario denominada PAL-SIN HAMBRE, que permitirá que millones de mexicanos (un millón hasta ahora) tengan acceso a los alimentos básicos.

Definitivamente, es un proceso que ya se está realizando y que ha tenido como resultado, por ejemplo los citados antes, la creación de PAL-SIN HAMBRE y los comedores comunitarios. Estos son avances que no mencionados.

Asimismo, en el seno de la Comisión Intersecretarial se lleva a cabo un proceso de revisión continua de los programas y sus reglas de operación. Algunas de las sugerencias que podrían ser revisadas en la Comisión están:

- *La creación de un Anexo en el Presupuesto de Egresos, similar al Anexo de. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas, de esta forma se formaliza e institucionalizan los recursos asignados para la Cruzada de distintas dependencias.*
- *Que los programas involucrados en la CNCH etiqueten una parte de su presupuesto exclusivo para la CNCH.*
- *Que en la especificación de su población potencial y objetivos se contemple también la que se ha definido para la CNCH*
- *Alinear reglas de operación de los programas involucrados a objetivos de la CNCH*
- *Que para cada programa, al menos uno de sus indicadores esté a relacionado a la CNCH, de acuerdo con su ámbito de competencia.*
- *Considerar la posibilidad de crear una estructura operativa central con recursos humanos y presupuestales exclusivos para la CNCH por dependencia.*
- *Modificar los lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33 para que los recursos se orienten hacia el conjunto de acciones que de la CNCH.*

Durante los meses de octubre y noviembre la SEDESOL lleva a cabo el proceso de revisión y modificación de Reglas de Operación de los Programas Sociales a su cargo. En este proceso se están analizando propuestas de modificaciones a las Reglas para contribuir a incrementar su aporte al cumplimiento de objetivos de la Cruzada.

Reiteramos que, institucionalmente, el Decreto por el que se crea a Cruzada Contra el Hambre establece que la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada podrá decidir, cuando sea procedente, si requiere que se consideren modificaciones a las reglas de operación de los programas para orientarlos a apoyar el cumplimiento de los objetivos. La Unidad de Planeación y

Relaciones Internacionales ya ha establecido contacto con dicha comisión para saber su opinión al respecto.

Cumpliendo con lo que ya establece el decreto y ya estaba en la agenda de la Cruzada desde el mes de enero, este análisis y este conjunto de acciones de innovación conforman un proceso continuo que tendrá una de sus etapas de arribo, un producto, en un estudio base (diagnóstico) para elaborar el Programa Nacional México sin Hambre, [mismo que se realizaría en el marco de la cooperación con la FAO para la Cruzada]. El estudio base incluiría, entre otros aspectos, un análisis de los alcances y limitaciones de los programas federales, a partir de su diseño 2014, para atender adecuadamente la problemática que busca resolver la Cruzada y hacer una contribución relevante al cumplimiento de los cinco objetivos considerados en su decreto de creación. Asimismo, el estudio base incluiría una depuración de programas y una agenda de transformaciones de los mismos en sus objetivos, tipos de apoyo, focalización y asignación presupuestaria.

De este modo, el Programa Nacional México sin Hambre ya incorporará una solución eficaz a este reto, diseñada en forma rigurosa en un estudio académico coordinado con la FAO.

En este documento además deberá proporcionar elementos sobre las acciones puntuales con las que participa cada Programa Federal, especificando las acciones a realizar en el periodo de 2014-2015 y de 2016-2018.

Asimismo, la SEDESOL se encuentra liderando los esfuerzos para conformar el padrón único de beneficiarios, lo cual implica lograr un entendimiento intersectorial de terminología, instrumentos de identificación de beneficiarios, tipos y montos de apoyo, objetivos y cobertura. De esta manera, se lograría no solo tener información y herramientas tecnológicas unificadas, sino que también se podría utilizar esta información para crear esquemas de atención complementarios, potenciar sinergias o eliminar duplicidades entre programas de diversas Secretarías.

Para fortalecer el análisis de sinergias y complementariedades entre Programas, la SEDESOL se encuentra realizando un proceso de consulta en internet a través del cual, toda persona interesada puede hacer sugerencias a las reglas de operación. Asimismo, invitó a la consulta a las Comisiones de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para contar con su opinión respecto a las reglas de operación de la SEDESOL. De la misma manera, se organizó un taller con diversas dependencias federales, organizaciones de la sociedad civil e integrantes de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, para informarles sobre este proceso de consulta a reglas de operación y para invitarlos a enviar sus sugerencias y recomendaciones para que a través de estos documentos normativos se pueda fortalecer la Cruzada contra el Hambre.

Con respecto a la sinergia, complementariedad y duplicidad entre programas la SEDESOL está trabajando en dos herramientas:

- *El Sistema Nacional de Programas Sociales, el cual contendrá información de programas sociales a nivel nacional, estatal y municipal.*

- *El Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales, el cual podrá permitir la instalación de ventanillas únicas de atención.*

Finalmente, es importante diseñar e incluir otros mecanismos de transversalidad que faciliten la articulación y concurrencia efectiva de recursos.

Reto identificado por el CONEVAL. Hasta ahora, los avances en coordinación se han dado por el intenso trabajo de los mandos superiores de la SEDESOL y las dependencias que participan en la cruzada, pero en la medida en que la operación de la Cruzada avance y se expanda, los elementos de soporte de la institución podrían no ser suficientes.

Respuesta SEDESOL. *No debe menospreciarse que existen más elementos que han hecho posible los avances, que el mismo diagnóstico los resalta y que si no se le consideran se estaría contradiciendo el diagnóstico mismo.*

Entre esos elementos esta: Que hay indicadores claros y un catálogo bien definido de acciones que los impactan; que hay una matriz de inversión municipal que refleja la participación de los actores; que hay un mecanismo de evaluación centrado en el impacto sobre los indicadores y no en el reporte administrativo; que hay arenas institucionales, rutinas y prácticas para el diálogo y colaboración entre las dependencias. Los incentivos institucionales para no simular y no dejar de participar están muy claramente establecidos.

Todas las dependencias federales y los gobiernos locales han desarrollado un trabajo muy intenso. Existe evidencia de su participación en las sesiones nacionales, estatales y municipales de coordinación y en las matrices de inversión conjunta para impactar en los indicadores y objetivos de la Cruzada. El trabajo intenso no se reduce a la labor de coordinación.

Si no se trabaja en un municipio, se detecta por el mecanismo de monitoreo y se evidencia por el mecanismo de evaluación, que precisamente desarrolla CONEVAL.

La operación y la coordinación de la Cruzada no están fincadas en acuerdos informales y su cumplimiento no se puede evadir por la falta de evaluación y seguimiento.

La participación de dependencias federales y de los otros órdenes de gobierno tiene un basamento legal y un mecanismo de evaluación y seguimiento puntual y consensado.

Tema Coordinación intergubernamental

Avances identificados por el CONEVAL. La coordinación intergubernamental es un elemento fundamental para el funcionamiento de la CNCH que permite organizar los esfuerzos entre los diferentes órdenes de gobierno en torno a los objetivos de la CNCH. Los órganos colegiados se utilizan para coordinar acciones y conocer el estado de avance de las acciones propuestas en sesiones anteriores. El análisis técnico que se realiza en estos órganos colegiados se dirige a identificar cuántos recursos aplicados de manera aditiva pueden mejorar el valor de un indicador de pobreza.

Respuesta SEDESOL. Además de identificar el impacto de los recursos aplicados en los indicadores, al interior de la Comisión Intersecretarial, Comités Estatales y Municipales Intersecretariales en el marco de los Grupos de Trabajo, Comisiones o Ejes Temáticos, deben de identificarse sinergias más allá de las presupuestales. En el caso de la Comisión Intersecretariales, los Grupos de Trabajo han permitido trascender la colaboración presupuestaria y dar paso a al diseño del modelo de Desarrollo Sustentable (Grupo de Trabajo de Generación de Ingreso) y la construcción del Índice de Desperdicio de Alimentos en México (Grupo de Trabajo de Mermas y Desperdicio de Alimentos). Los instancias de la Cruzada para garantizar la colaboración intersecretarial e intersectorial, tienen miras a convertirse en foros para la generación de acciones complementarias, mejores prácticas más allá de la coordinación presupuestal e incluso dando espacio a la experiencias y conocimiento de organismos de la sociedad civil y del Comité de Expertos.

Avances identificados por el CONEVAL. Una actividad transversal de implementación que es impulsada por la Cruzada es la utilización de **matrices de inversión** como instrumentos para planear las inversiones públicas que se realizarán a través de cada programa federal y estatal que forma parte de la Cruzada. En estas matrices las inversiones están asociadas a los indicadores del CONEVAL definidos como referentes para medir los avances de la Cruzada. Estas matrices de inversión hacen la conexión entre los objetivos de la Cruzada y la operación en campo hasta el nivel de localidades y beneficiarios finales de manera coordinada para tener una gestión con base en resultados.

Respuesta SEDESOL. Además de la participación federal y estatal, las matrices de inversión cuentan con las aportaciones municipales. Un reciente esfuerzo por activar las funciones plenas de los Comités Municipales, derivarán en convertir al municipio en un agente activo en la Cruzada, más allá de un receptor pasivo de las acciones federales y estatales.

Avances identificados por el CONEVAL. Como parte de la firma del *Acuerdo Integral para el Desarrollo Social Inuyente* en el estado de Guerrero se conformó el Comité Estatal Intersecretarial

para la Cruzada contra el Hambre, el cual realiza reuniones periódicas, una vez al mes en promedio, a fin de coordinar y supervisar la aplicación de programas federales en los municipios prioritarios para la Cruzada.

A partir de las sesiones de trabajo se diseñan las matrices de inversión para cada municipio en las que se determinan las metas para cada programa que participa en la Cruzada. En el caso de Chiapas y Guerrero el COPLADE provee información de diagnóstico que es utilizada por los funcionarios de SEDESOL para determinar las metas que permitan influir en los indicadores construidos por el CONEVAL. Las matrices de inversión a nivel estatal son una innovación fundamental de la estrategia al desarrollo social territorial.

Con el propósito de fortalecer la coordinación local se sugiere que las matrices de inversión así como el Tablero de Control sean accesibles a los operadores de los programas, para fortalecer la coordinación de las acciones entre dependencias.

Respuesta SEDESOL. *El proceso que se describe para Guerrero es el que se sigue en los estados, las matrices de inversión son el instrumento de organización y programación a nivel estatal y municipal por lo que ya se tratan de documentos compartidos entre los actores gubernamentales*

Avances identificados por el CONEVAL. Con relación a las actividades de monitoreo, la Comisión Intersecretarial de la Cruzada ha establecido un sistema que permite conocer los avances en las metas establecidas con una periodicidad semanal. El sistema se basa en la agregación de las matrices de inversión de todos los municipios involucrados. Este sistema se considera como un logro muy importante que se dirige hacia una gestión por resultados.

Respuesta SEDESOL. *Se van construyendo nuevas instituciones y también nuevas herramientas metodológicas.*

Retos identificados por el CONEVAL. Hasta el momento no se observa con claridad cuál es la influencia en la CNCH del Consejo Nacional para la Cruzada contra el Hambre, órgano que debería de estar retroalimentando a la Comisión Intersecretarial para la definición y redefinición de acciones orientadas a lograr los objetivos de la Cruzada contra el Hambre. Se podrían aprovechar los órganos colegiados para estudiar mejores formas en las que se pueden complementar programas para potenciar resultados, así como para generar información necesaria para el diseño de políticas públicas temáticas (por ejemplo mediante estudios e investigaciones económicos y sociales).

Respuesta SEDESOL. *A la fecha el Consejo Nacional se ha realizado retroalimentaciones en el marco dos actividades:*

- *Revisión de Reglas de Operación.*
- *Co-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.*

A través de Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, se contará con retroalimentación de OSCs expertas en cada uno de las carencias sociales a impactar. Particularmente, desde la instalación de Comisiones Temáticas que fungen como espejo de los Grupos de Trabajo en el interior del Consejo, se han ido estructurando los espacios de intercambio de ideas, por lo que se ha iniciado la práctica en la que el representante de cada Comisión Temática participe en sesiones de los Grupos de Trabajo, con el fin de retroalimentar procesos. Por este motivo, un primer acercamiento entre el Consejo y la Comisión Intersecretarial se da a través de la Comisión Temática de Monitoreo y Evaluación quien colabora en la elaboración de un esquema de monitoreo independiente de la Cruzada.

Desde su instalación la segunda semana de julio, las distintas Comisiones Temáticas del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre (CNCH) han sesionado regularmente, en promedio dos veces al mes, sin que estas reuniones se realicen dentro de un marco de periodicidad estricta, pues cada Comisión define el mecanismo por el cual estarán en comunicación y las fechas en las que se reunirán. Lo anterior depende de las posibilidades de los Consejeros, de los temas que tengan que tratarse, el calendario de trabajo establecido y la necesidad que exista de llevar a cabo reuniones presenciales. Las Comisiones Temáticas del CNCH establecidas son las siguientes:

Comisiones Temáticas:

- 1. Generación de Ingresos en Población en Situación de Pobreza*
- 2. Mecanismo de monitoreo, seguimiento y evaluación de la Cruzada contra el Hambre*
- 3. Impulso de la producción agrícola en el campo mexicano*
- 4. Vivienda y dotación de infraestructura social básica*
- 5. Fomento de la participación social y comunitaria en la Cruzada contra el Hambre*
- 6. Acceso a servicios de salud y educación de la población en situación de pobreza*
- 7. Alimentación, nutrición abasto y comercialización eficiente y oportuna de las personas en situación de pobreza (para hacer más eficiente la operatividad, se subdividió en dos partes: Alimentación y Nutrición, y Abasto y Comercialización)*

El 29 de julio se instaló una Comisión de Integración y Coordinación, en la que participan los Secretarios Técnicos y los Coordinadores de las 7 Comisiones Temáticas, junto con la Secretaría

Ejecutiva del CNCH. Lo anterior ha contribuido a simplificar la comunicación entre las Organizaciones y la Secretaría Técnica, ya que cada Coordinador asume la representación de los Consejeros que integran su comisión temática. En su segunda reunión, de fecha el 24 de agosto, los Consejeros Coordinadores y la Secretaría Ejecutiva del CNCH acordaron impulsar mecanismos de acercamiento y vinculación con la Comisión Intersecretarial de la Cruzada, para coordinar los trabajos de las Comisiones Temáticas del CNCH con los Grupos de Trabajo de la CICCH. Derivado de lo anterior:

- *En la tercera reunión de la Comisión de Integración y Coordinación del CNCH, llevada a cabo el 27 de agosto, se contó con la participación de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada Contra el Hambre, para definir los mecanismos de coordinación entre ambos órganos y tener un panorama de las acciones que el Consejo está realizando, sus propuestas generales y planes de trabajo.*
- *La Asociación Un Kilo de Ayuda, representando a la Comisión Temática de “Alimentación y Nutrición” del CNCH, asistió a la reunión del Grupo de Trabajo de “Alimentación y nutrición adecuada de las personas en situación de pobreza” de la CICCH, en donde se informó de los avances que han tenido en dicha Comisión.*
- *La Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, en representación de la Comisión Temática de “Abasto y Comercialización de Alimentos Eficiente y Oportuna” ha participado en las reuniones de los Grupos de Trabajo de “Merma y Desperdicio de Alimentos de la Comisión Intersecretarial”.*
- *La Asociación The Hunger Project, coordinadora de la Comisión Temática de “Mecanismos de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la Cruzada Contra el Hambre” del Consejo, ha participado en las reuniones de los grupos de trabajo de Mecanismos de Evaluación y Monitoreo de la Cruzada Contra el Hambre de la Comisión Intersecretarial, en las que acordaron desarrollar una evaluación independiente a la Cruzada, que incluya la participación de la Sociedad Civil Organizada en cuanto al diseño y ejecución.*

Por otra parte, todas las Comisiones Temáticas han trabajado para presentar propuestas de modificación a los programas que son parte de la Cruzada, principalmente en lo referente a sus reglas de Operación, mismas que serán integradas por la Secretaría Técnica del Consejo. Se tiene programado recibir las propuestas que tengan por Organización y Comisión Temática para el 14 de octubre, mismas que formarán parte de documento de trabajo que se analizará el jueves 17 en reunión de trabajo de la Comisión de Integración y Coordinación, para su posterior entrega a la Presidenta del CNCH la Secretaria Rosario Robles Berlanga y al Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada contra el Hambre.

Asimismo y con el objetivo de establecer un mecanismo de coordinación más eficiente entre la Intersecretarial y el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, éste último propondrá al Pleno del mismo en su Segunda Sesión Ordinaria programada para el 29 de octubre modificar los nombres y

orientación de las Comisiones Temáticas, de tal forma que se homologuen a los de los Grupos de Trabajo de la Comisión Intersecretarial.

Una vez homologadas las temáticas, se propondrá que se lleven a cabo reuniones de actualización y colaboración entre los responsables al menos una vez al mes, para que los Coordinadores y Secretarios Técnicos de las Mesas de Trabajo y Comisiones Temáticas estarán en permanente coordinación e intercambio de información, no obstante que los coordinadores de las Comisiones Temáticas del CNCH participarán en las mesas de trabajo de la Comisión Intersecretarial como invitados permanentes.

Retos identificados por el CONEVAL. El hecho de que la estrategia concentra sus recursos en los municipios prioritarios de la Cruzada, ha creado cierta preocupación de que el resto de los municipios no serán apoyados, o que efectivamente se reduzca el apoyo a otros municipios. En este sentido se detecta un área de oportunidad en materia de comunicación sobre los esfuerzos que realiza el gobierno federal a nivel nacional, a fin de mostrar que están siendo atendidos, aunque de manera diferenciada, todos los municipios del país.

Repuesta SEDESOL. Se asume esta sugerencia de comunicar eficazmente que la acción de los programas sociales comprende a todos los municipios del país.

La población que eventualmente podría entender erróneamente que los programas sociales se desarrollan solo en los 400 municipios es la que integra a sectores sociales distintos a la población beneficiaria.

Oportunidades, Seguro popular, Diconsa, Estancias Infantiles, así como todos los programas sociales que confluyen en la Cruzada Nacional contra el Hambre siguen actuando en los municipios de su ámbito de competencia por lo que la población beneficiaria sabe con certeza que su acción no se limita a los municipios de la primera etapa.

Es importante tomar en consideración que la Cruzada Nacional contra el Hambre es una Política Social de índole nacional, esto quiere decir que incidirá en todos y cada uno de los municipios del país en donde existan mexicanas y mexicanos en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria.

Se ha considerado que la CNCH se implemente bajo una estrategia de focalización que asegure el cumplimiento eficaz y eficiente de sus objetivos, lo que implica que durante la presente administración se establecerá paulatinamente por fases hasta alcanzar la cobertura total de la población objetivo (7.01 millones de personas).

La Cruzada Nacional contra el Hambre, no excluye a ninguna persona de la atención por parte de las dependencias federales, estatales y municipales en cuanto a la oferta institucional de programas sociales y de desarrollo productivo, por el contrario, refuerza el mecanismo de atención de dichos

programas sociales y únicamente prioriza en el sector de población más vulnerable en términos de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. Todas las delegaciones y representaciones federales mantienen la atención a toda la población derechohabiente.

Se ha realizado toda una estrategia de comunicación con los gobiernos municipales de todo el país. Sin embargo, dicha estrategia deberá intensificarse a partir del año 2014.

Tema. Participación social

Avances identificados por el CONNEVAL. A partir de la exploración en campo se observó que la integración de los Comités Comunitarios de Beneficiarios de los Programas Sociales se ha realizado a partir de asambleas comunitarias. Un funcionario de la delegación de la SEDESOL facilita el proceso de conformación legal, para lo cual le dan a cada comité una carpeta que contiene la normatividad que regula su funcionamiento e información sobre las metas e indicadores relacionados con la Cruzada. Las funciones principales que realiza son las de seguimiento a las obras que se están desarrollando y de información con los miembros de la comunidad.

Respuesta SEDESOL: *Además de las funciones operativas, también se destaca el hecho de que los Comités Comunitarios contribuyen a la detección más objetiva de las necesidades que existen en cada localidad, lo cual debe de contribuir a realizar una mejor y más correcta aplicación de los recursos provenientes del Estado. Por otro lado, la constitución de los Comités Comunitarios son un escenario ideal que propicia el seguimiento, monitoreo y la evaluación de resultados por parte de los mismos derechohabientes, lo que hace que se establezca una retroalimentación directa entre Gobierno y Sociedad, en donde los beneficiarios dejan de ser únicamente sujetos de apoyo para convertirse en agentes de desarrollo a nivel local.*

Retos identificados por el CONNEVAL. Existe una gran motivación por parte de los integrantes de los comités comunitarios entrevistados por contribuir de manera más activa con las actividades de la Cruzada, sin embargo, no identifican claramente la forma en la que lo podrían hacer. Se sugiere replicar el modelo que se llevó a cabo en el municipio de Mártir de Cuilapan, de establecer una oficina técnica que dependa del municipio con gestores especializados que conozcan los procedimientos administrativos de los programas federales que participan en la Cruzada. Ello permitirá identificar con mayor precisión qué programa podría satisfacer las necesidades de la comunidad, y también ayudar a los operadores de los programas a conformar expedientes de solicitudes de una manera más rápida que aminore el impacto de la Cruzada sobre las responsabilidades operativas cotidianas de un operador.

Respuesta SEDESOL. Como la misma recomendación lo advierte, ya se desarrolla, desde la misma experiencia piloto, un trabajo de acompañamiento para la coordinación intergubernamental a nivel territorial.

La Secretaría de Desarrollo Social en colaboración con las dependencias federales que participan en la implementación de la CNCh, está desarrollando metodologías e instrumentos que tienen como objetivo, fortalecer las funciones operativas de los Comités Comunitarios, así como establecer un mecanismo de, accesibilidad, seguimiento, monitoreo y evaluación de los impactos de la Cruzada a nivel local.

Esto tiene como finalidad incrementar el grado de cohesión social y capacidad de autogestión, a través del fortalecimiento de la participación activa de los beneficiarios en la identificación y solución a sus necesidades, y por ende, contribuir al bienestar social de forma integral en cada comunidad. Si bien son pocas las experiencias de política social a nivel internacional que han considerado el papel fundamental de la misma sociedad en la resolución de los conflictos y abatimiento de carencias sociales, en el Diseño de la Cruzada Nacional contra el hambre se considera fundamental la participación de la sociedad en todas sus dimensiones.

Los promotores y Coordinadores municipales de la Cruzada Nacional contra el hambre se encuentran en un proceso de capacitación constante que está permitiendo que en cada municipio y en cada comité comunitario los participantes tomen como suya la estrategia de participación social, plasmando sus aspiraciones, como comunidad, en los planes de desarrollo comunitario. Esta metodología se ha venido intensificando a medida que se avanza en la conformación de los comités comunitarios pueblo por pueblo, comunidad por comunidad, barrio por barrio en todo el país.

Es pertinente que la evaluación y seguimiento de los Comités Comunitarios basados en la exploración de campo, se realice en un conjunto mayor y representativo de unidades de observación tanto para zonas urbanas como rurales. La experiencia de Mártir de Cuilapan, sólo se refiere a lo segundo.

La inclusión social a partir de los Comités Comunitarios, se basa entre otros factores, en la legitimidad que se genera en estas instancias de participación local, a través de las acciones realizadas y verificadas por la propia población.

La Cruzada y las dependencias federales que participan, disponen de un protocolo y lineamientos de certificación de acciones, que impactan la disminución de carencias sociales y actualmente son más de 17 mil los certificados que están firmados por un igual número de personas en la localidades que avalan su existencia.

En la agenda de trabajo está previsto adecuar el modelo para las diferentes regiones y zonas culturales. Lo que se está contemplando es capacitar a los municipios e incluso a líderes de las comunidades para que puedan identificar los programas federales que pueden ser aplicados en la comunidad y en el municipio. Además se pretende establecer un sistema de promotores que provean de asesoría técnica a los comités comunitarios para convertirlos en autogestores de la demanda social. Dicha asesoría contempla:

- *Capacitación en cuanto a la oferta de programas y servicios de los tres órdenes de gobierno.*
- *Capacitación sobre los mecanismos para tomar acuerdos y generar minutas y oficios de solicitud.*
- *Crear vínculos de gestión entre autoridades y los comités comunitarios.*
- *Generación de expedientes técnicos de proyectos.*

Es importante decir que los modelos de participación social que se impulsan no implican sustituir a la comunidad si no apoyarla en su organización. La tarea que sigue a la conformación del comité implica el inicio de su consolidación por medio de procesos activos de capacitación.

El promotor o brigadista impulsa tareas de autodiagnóstico y elaboración de programas o planes comunitarios de desarrollo. Sin duda la formación de las comisiones municipales es el apoyo técnico que requieren los miembros de la comunidad, dado que la mayoría de los programas cuenta con personal de campo capacitado.

El objetivo es que la oferta institucional es la que debe adaptarse a las necesidades de las comunidades y no cuadrar de forma artificial oferta institucional con demandas comunitarias. El elemento fundamental para que la participación social tenga éxito es que las comunidades apunten hacia la “apropiación” de los programas.

Tema Avances en implementación

Avances identificados por el CONEVAL. Los primeros hallazgos del trabajo de campo sobre la puesta en marcha de la Cruzada señalan que los avances de infraestructura en el municipio de Mártir de Cuilapan, Guerrero, y en Zinacantán, Chiapas, han sido importantes en estos meses, al menos antes de las intensas lluvias del mes de septiembre.

Respuesta SEDESOL. Los resultados deberán mantener un ritmo sostenido, asumiendo que en esta primera etapa, fundamentalmente, se están construyendo las instituciones que producirán los resultados.

Avances identificados por el CONEVAL. Estos hallazgos ponen de relieve la importancia de actores clave en la coordinación e implementación de la cruzada. En el caso del municipio de Mártir de Cuilapan se aprecia que los resultados obtenidos en materia de infraestructura, derivan de una

buena ejecución del gasto, así como de la capacidad operativa del presidente municipal que se ha vuelto un actor clave en el desarrollo de la estrategia en el municipio.

Respuesta SEDESOL. *El fortalecimiento institucional de los ayuntamientos también es una actividad imprescindible, que se irá haciendo conforme se implementa la Cruzada.*

Reto identificado por el CONEVAL. Uno de los retos más relevantes de la estrategia es su aplicación en las zonas urbanas: existe gran dificultad para llevar a cabo una focalización adecuada, para encontrar a la población objetivo en las ciudades y para identificar las acciones que se generarán para reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación en estas zonas. De hecho, el país cuenta con un vacío de información sobre cómo atender a la población en pobreza en las zonas urbanas.

Respuesta y Acción SEDESOL. *Hasta el momento la fuente de información para delimitar las zonas urbanas a atender es la definición de zonas prioritarias de CONEVAL.⁶⁰ Este es el esfuerzo más completo para ubicar zonas donde puede habitar la población objetivo. A partir de ese ejercicio de territorialización se ha elaborado un cuestionario basado en el Módulo de Condiciones Económicas del INEGI y de la Cedula Única de Información Socioeconómica que se venía aplicando por SEDESOL para identificar con mayor precisión y llevar a cabo una focalización adecuada.*

Gracias a que la CNCH se inició desde los primeros días de la administración manera que ya hay experiencia de trabajo por haberse desarrollado la Cruzada en 134 poblaciones mayores a 30 mil habitantes.

La delimitación las zonas urbanas será materia de estudio de la Mesa Técnica mencionada anteriormente.

Reto identificado por el CONEVAL. Aunque se han suscrito diversos 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.

Respuesta SEDESOL. *Se asume esta consideración. Se explicitará el impacto de las acciones que se desprenden de los acuerdos. A la fecha y en el marco de la Cruzada, la SEDESOL ha establecido 23 convenios de colaboración, concertación, coordinación, específicos de comisión o memorándums de entendimiento con organismos del sector privado, social y académico. De este total, el 43.5% (10*

⁶⁰ Es importante aclarar que las Zonas de Atención Prioritaria las define la SEDSOL, con base en los resultados de medición de pobreza que lleva a cabo el CONEVAL.

convenios de coordinación) se ha firmado con instituciones educativas del sector público de las entidades federativas; 26.1% (6 convenios de concertación) se han firmado con organismos privados de la sociedad civil y de educación superior; 21.7% (6 convenios de colaboración) se han firmado con instituciones nacionales de educación superior y con organismos empresariales; asimismo, se ha firmado un memorándum de entendimiento con un organismo internacional y un específico en comisión con un organismo privado.

La gran mayoría de estos convenios son generales, por lo que no es posible definir con exactitud sus contribuciones a sus objetivos; no obstante, en la medida en que se den los acuerdos específicos en el marco de dichos convenios se podrán detallar estos impactos.

Reto identificado por el CONEVAL. No se cuenta aún con una evaluación interna de hasta qué punto las actividades culturales que ha impulsado la Cruzada (concurso de cortometrajes, fotografía, conciertos, etcétera) han tenido impacto en los objetivos de la estrategia, especialmente en el de participación social.

Respuesta SEDESOL. Para difundir la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y sensibilizar principalmente a los jóvenes sobre la situación de hambre en la que viven siete millones de mexicanos así como para impulsar la participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías, se realizó la activación “1/4 de leche por cada like en Facebook”. De esta manera, durante el mes de abril 52 mil 324 cuartos de leche por cada “Me gusta” en nuestra página de Facebook fueron donados por Alpura y la paraestatal Liconsa. Se entregaron a través de OSC’s en comedores comunitarios de municipios de la Cruzada Nacional.

Se convocó a los concursos nacionales de fotografía “México Sin Hambre” y de cortometrajes “En Corto contra el Hambre”. El concurso de fotografía se realizó en colaboración con el CONACULTA, a través del Centro de la Imagen. Participaron 456 personas de todos los estados del país, que enviaron 1507 fotografías, 486 para la categoría de Exposición y 1021 para la categoría Online. Se dieron premios que fueron otorgados por el productor de cine Michel Franco, a las cinco mejores fotos en cada categoría. Y se seleccionaron 35 para que fueran expuestas en el Centro Nacional de las Artes del 8 de julio al 21 de agosto.

“En Corto contra el Hambre”, se realizó en colaboración con CONACULTA, a través del Instituto Mexicano de Cinematografía y Close Up México. Se recibieron 43 cortometrajes, enviados por 70 participantes de 13 estados de la República: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

Se realizó el primer concierto de la Cruzada Nacional contra el Hambre “Compartamos la música: Erradiquemos el Hambre”, en el Auditorio Nacional. Participaron nueve mil jóvenes que obtuvieron sus boletos a cambio de kilos de alimentos, se recaudaron 20 toneladas y participaron cuatro bandas de rock.

El alimento fue entregado al organismo Un Kilo de Ayuda para su distribución en los municipios que participan en la Cruzada Nacional.

El concierto fue visto por 4,373 personas a través de la página www.sinhambre.gob.mx

Reto identificado por el CONEVAL. En estos meses se aprecian avances importantes de infraestructura en los municipios de Mártir de Cuilapan y Zinacantán, al menos antes de las intensas lluvias que han ocurrido en el mes de septiembre. También se detectan avances en la coordinación de los doce municipios prioritarios de Chiapas que están en la Cruzada en este primer año. Lo anterior se debe, además de la creciente coordinación entre diferentes instituciones, al incremento del gasto presupuestario en esos dos municipios y a la labor extraordinaria de actores locales, como es el caso del Presidente Municipal de Mártir de Cuilapan. Sin embargo, no es claro si la operación y la coordinación puedan ser replicables en el resto de los 400 municipios. Hasta este momento no parecen definidos los mecanismos que han de realizarse e institucionalizarse en el momento en el que se integre el resto de los municipios a la Cruzada.

Respuesta SEDESOL. *La operación y coordinación de la Cruzada no están basadas en acuerdos informales y su cumplimiento no se puede evadir por la falta de evaluación y seguimiento. La participación de dependencias federales y de los otros órdenes de gobierno tiene un fundamento legal y un mecanismo de evaluación y seguimiento puntual y consensado.*

El decreto de creación de la Cruzada; el reglamento de funcionamiento de la Comisión Nacional Intersecretarial; el reglamento del Consejo Nacional de la Cruzada; el acuerdo de la Comisión Intersecretarial para establecer los mecanismos de evaluación y monitoreo; Los Acuerdos Estatales para el Desarrollo Social Integral son documentos oficiales y públicos que establecen una arena institucional para la implementación de la Cruzada en todos los municipios del país. También se dispone de los elementos operativos, de seguimiento, programación y acuerdo entre los tres órdenes de gobierno a través del trabajo de los Comités Estatales Interinstitucionales. No hay una sola regla ni esquema de operación que sea de aplicación excepcional. De manera adicional a la normatividad, se reconoce que las matrices de inversión son un instrumento rector para la implementación de la Cruzada.

En 396 municipios en donde se implementa la Cruzada en su primera etapa, existen comités municipales intersecretariales con mayor o menor grado de ejecución de acciones comprometidas en la matriz de inversión municipal, instrumento base de la coordinación interinstitucional y que alimentarán el sistema de tablero de control.

Existen 396 matrices de inversión conjunta de las dependencias alineadas en torno a los indicadores y objetivos de la Cruzada.

Los indicadores de pobreza extrema como guía en la operación y coordinación de la estrategia están presentes central, obligatoria e institucionalmente en los Acuerdos Estatales para el Desarrollo Integral firmados con los gobiernos locales; en las matrices de inversión conjunta; en el mecanismo de evaluación acordado con SEDESOL y en el Tablero de Control y Seguimiento de la Cruzada.

A partir de la experiencia desarrollada, varias dependencias han dispuesto la creación de programas, cambios de reglas de operación e incremento de personal en las comunidades con mayor orientación a objetivos e indicadores de la Cruzada.

Tema Elementos Generales

Reto identificado por el CONEVAL Es importante reconocer que la Cruzada ha tenido avances en estos meses de implementación. Pero también hay que subrayar que la política social debe incluir otras estrategias y acciones para poder conseguir el cumplimiento cabal del pleno ejercicio de los derechos sociales por parte de toda la población mexicana, entre otras:

- Enfatizar en cada una de las secretarías la importancia de que la cobertura de servicios básicos es insuficiente y que es fundamental que se busque lograr el acceso efectivo y con calidad para toda la población, como complemento indispensable de la Cruzada.
- Por ello, se sugiere seguir explorando la incorporación de indicadores complementarios a los de la medición de la pobreza para guiar los esfuerzos hacia el acceso efectivo a servicios de salud y educación.
- El crecimiento económico y la creación de empleos es esencial para reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación. Se sugiere incluir el crecimiento económico del país como un elemento explícito de la estrategia. Este factor fue uno de los elementos más importantes de la reducción de la pobreza por ingresos en el caso brasileño y en ejemplos como los de China, India o Chile.
- La pobreza en el país es tan elevada, 53.3 millones de personas en 2012, que se necesitarán esfuerzos más amplios que esta estrategia para reducirla de manera significativa.
- Es importante notar que las reformas que se han planteado durante 2013 pretenden incidir sobre algunos de estos puntos.

Respuesta SEDESOL.

La Cruzada Nacional contra el Hambre no es el único esfuerzo para reducir la pobreza. Por el contrario, se insiste, el Plan Nacional de Desarrollo la considera como una parte de la política Social de Nueva Generación que procura un México Incluyente.

El Plan Nacional de Desarrollo contiene un apartado de “México Incluyente” donde establece metas y estrategias mucho más allá de la sola Cruzada Nacional contra el Hambre.

El Plan Nacional también mandata a conformar dos programas más: el “Programa Sectorial de Desarrollo Social” y el “Programa Nacional de Desarrollo Social”

La Cruzada Nacional contra el Hambre no es el único esfuerzo para reducir la pobreza. Por el contrario, se insiste, el Plan Nacional de Desarrollo la considera como una parte de la política Social de Nueva Generación que procura un México Incluyente.

Se subraya la importancia que la presente administración federal decretó una estrategia como la Cruzada como una de varias medidas que se instrumentarán para la disminución de la pobreza de manera estructural. La estrategia atiende de manera focalizada a la séptima parte de la población en pobreza en el país cuyas condiciones son las más emergentes y requieren de una atención inmediata.

Con la reciente presentación del Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2014 y de la Reforma Hacendaria, se define el inicio de la creación de un sistema universal de seguridad social, que implica una transformación de forma y fondo en la manera en que el Estado mexicano abordará el real cumplimiento de sus obligaciones en el marco de los derechos sociales. La pensión universal para adultos mayores, el seguro de desempleo, el seguro de vida para jefas de familia, la cobertura médica portable, significarán la transformación, y por lo tanto, el pasar de manera efectiva a una política social de nueva generación. Junto al tema de la democratización de la productividad, que implica que los programas sociales realicen un rediseño que conlleve a la creación de rutas de salida para dejar de ser meramente asistencialistas y coadyuvar a incrementar el aspecto productivo en las familias.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2013). *Esquema General de Procesos de Gestión para el Tablero de Control CDI*. México: CDI.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2011). *Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2012a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012b). *Informe de pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2019*. México: CONEVAL.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (20 de enero de 2004). *Ley General de Desarrollo Social*. México.

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

Diario Oficial de la Federación (DOF) (20 de mayo de 2013b). *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.

DICONSA (2013). *Esquema General de Proceso Gestión para el Tablero de Control DICONSA-PAR*. México: DICONSA.

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) (2013). *Esquema General de Proceso Gestión para el Tablero de Control FONHAPO*. México: FONHAPO.

Fondo Nacional Para El Fomento De Las Artesanías (FONART) (2013). *Propuesta flujograma FONART*. México: FONART.

Foro Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional (FONAN) (2012). *Relatoría de los Ejes Temáticos, Conferencias, Mesas y Plenarias, Mapas Mentales y Elementos Sustantivos*

del Foro Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional (FONAN) realizado los días 11 y 12 del mes de junio del año 2012 en la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional del IMSS, México, DF. Consultado el 27 de agosto de 2013 en http://www.nutricionemexico.com/documentos/Foro%20Nacional%20Nutrici%3n%20y%20Alimentacion%2016_OCT_2012.pdf

Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) (2013). *Esquema General de Proceso Gestión para el Tablero de Control INDESOL*. México: INDESOL.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2013). *Tablero de Seguimiento de ejecución de acciones y programas Cruzada Nacional contra el Hambre Instituto Nacional de las Mujeres*. México: INMUJERES.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2006a). *Seguridad Alimentaria*, Informe de políticas, Núm. 2, 2006.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2006b). *“Hambre Cero: principales lecciones”*. Documento de trabajo para Videoconferencia Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela realizada el 14 de agosto de 2006. Brasil. FAO. Documento consultado el 3 de junio de 2013 en http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2006/hambre_cero.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2012). *“Reto Hambre Cero”*, presentado en la Conferencia de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas. Río de Janeiro, ONU. Documento consultado el 3 de junio de 2013 en http://www.un.org/es/zerohunger/pdfs/ES_ZeroHungerChallenge.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2013*. Nueva York, Estados Unidos.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2013)*. México. Presidencia de la República. Documento consultado el 19 de septiembre de 2013 en <http://pnd.gob.mx/>

Presidencia de la República, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Sistema de Información de los Objetivos del Desarrollo del Milenio*. Documento consultado el 9 de agosto de 2013 en www.objetivosdesarrollodemilenio.org.mx

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2013). *Esquema General de Proceso Gestión para el Tablero de Control SAGARPA*. México: SAGARPA.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (2013). *Esquema General de Proceso Gestión para el Tablero de Control SCT*. México: SCT.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (2013). *Esquema General de Proceso Gestión para el Tablero de Control SEDATU*. México: SEDATU.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2012). Consideraciones básicas para una Cruzada Nacional contra el Hambre: mapa conceptual, estadísticas y oferta institucional disponible. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013a). *400 municipios validados*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013b). *Acta de instalación y primera sesión ordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013c). *Acta de la primera sesión extraordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013d). *Acta de la segunda sesión extraordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013e). *Acta de la segunda sesión ordinaria de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013f). *Análisis de programas para la CNCH-DGEMPS*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013g). *Anexo 1. Marco conceptual de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013h). *Árbol del problema de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. México. SEDESOL. Remitido al CONEVAL en formato impreso en abril de 2013.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013i). *Cruzada Nacional contra el Hambre: Aspectos conceptuales y prácticos*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013j). *Escenario y visión al 2015*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013k). *Indicadores De Género Para La Cruzada Nacional Contra El Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013l). *Mapa de los objetivos e indicadores de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013m). *Matriz de Marco Lógico de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. México. SEDESOL. Consultado el 20 de junio de 2013 en http://www.SEDESOL.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/6_MATRIZ_DE_MARCO_LOGICO_DE_LA_CNCH.pdf.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013n). *Minuta 1ª. SESIÓN ordinaria Comité de Expertos Cruzada Nacional Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013o). *Nota técnica del procedimiento de selección de los 400 municipios prioritarios de la CNCH*. www.SEDESOL.gob.mx

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013p). *Sistema Nacional para la Cruzada contra el hambre y la Pobreza Extrema: Documento de Apoyo*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013q). *MIR de programas que participan en la Cruzada*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013r). *Acta de instalación del Grupo de trabajo "Evaluación y monitoreo de la Cruzada contra el Hambre" de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013s). *Acuerdos Integrales Para El Desarrollo Social Incluyente*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013t). *Aproximación Territorial a la Focalización de Acciones y Modelo de Intervención Urbana*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013u). *Caracterización de los municipios de la primera etapa*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013v). *Comités Estatales Intersecretariales: Lineamientos Básicos*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013w). *Cruzada Nacional contra el Hambre: aspectos conceptuales y prácticos*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013x). *Descripción y líneas directrices de la Cruzada Nacional Contra El Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013y). *Elementos para un Modelo De Atención Productiva (Mártir de Cuilapan)*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013z). *Esquema general de los procesos de gestión para el Tablero SEDESOL*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013aa). *Esquema general de proceso gestión para el Tablero de Control Oportunidades*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ab). *Evaluación, Monitoreo y Seguimiento*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ac). *Guía de acciones que se desarrollarán para iniciar la instrumentación de la Cruzada*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ad). *Informe de Actividades de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, 15 de febrero al 15 de mayo de 2013*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ae). *Informe de actividades de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013af). *Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ag). *Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ah). *Metodología para la constitución de Comités Comunitarios*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ai). *MIR de dependencias CNCH*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013aj). *Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra El Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ak). *Plan anual de trabajo 2013*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013al). *Plan de Trabajo del Grupo de Desperdicio y Mermas de Alimentos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013am). *Plan de Trabajo del Grupo de Trabajo Generación de Ingresos (Empleo y Opciones Productivas) de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013an). *Política Social de Nueva Generación y Cruzada Nacional contra el Hambre: Documento Conceptual – Versión preliminar*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ao). *Protocolo de Certificación de Criterios de Atención Prioritaria en el Marco de la Cruzada contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ap). *Protocolo De Certificación De Criterios De Atención Prioritaria En El Marco De La Cruzada Contra El Hambre: Propuesta de Trabajo*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013aq). *Ruta Crítica del Grupo de Trabajo “Alimentación y Nutrición” de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013ar). *Segundo Informe Trimestral de Actividades de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, 15 de mayo al 15 de agosto de 2013*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013as). *Tablero de Seguimiento de ejecución de acciones y programas Cruzada Nacional contra el Hambre*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2013at). *Versión estenográfica de la participación de la Mtra. Rosario Robles Berlanga, secretaria de Desarrollo Social, durante la Instauración de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en el Salón Tesorería, de Palacio Nacional*. México: SEDESOL.

Secretaría de Economía (SE) (2013). *Propuesta Tablero de control SE-INAES*. México: SE.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2013). *Esquema General de Proceso Gestión para el Tablero de Control SEMARNAT*. México: SEMARNAT.

Secretaría de Salud (SALUD) (2013). *Esquema General de Proceso de Gestión para el Tablero de Control SSA*. México: SALUD.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) (2013). *Esquema General de Proceso Gestión para el Tablero de Control STPS*. México: STPS.

Secretaría de Turismo (SECTUR) (2013). *Esquema General de los Procesos de Gestión para el Tablero SECTUR*. México: SECTUR.

Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013). *Evidencia de experiencias internacionales que justifican el tipo de intervención que la Cruzada Nacional contra el Hambre lleva a cabo*. México

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (2013). *Esquema General de Proceso Gestión para el Tablero de Control Sistema Nacional DIF*. México: DIF.

The High Level Panel of Experts on Food and Nutrition (HLPE) (2012). *Social Protection for Food Security*. Roma, Italia.

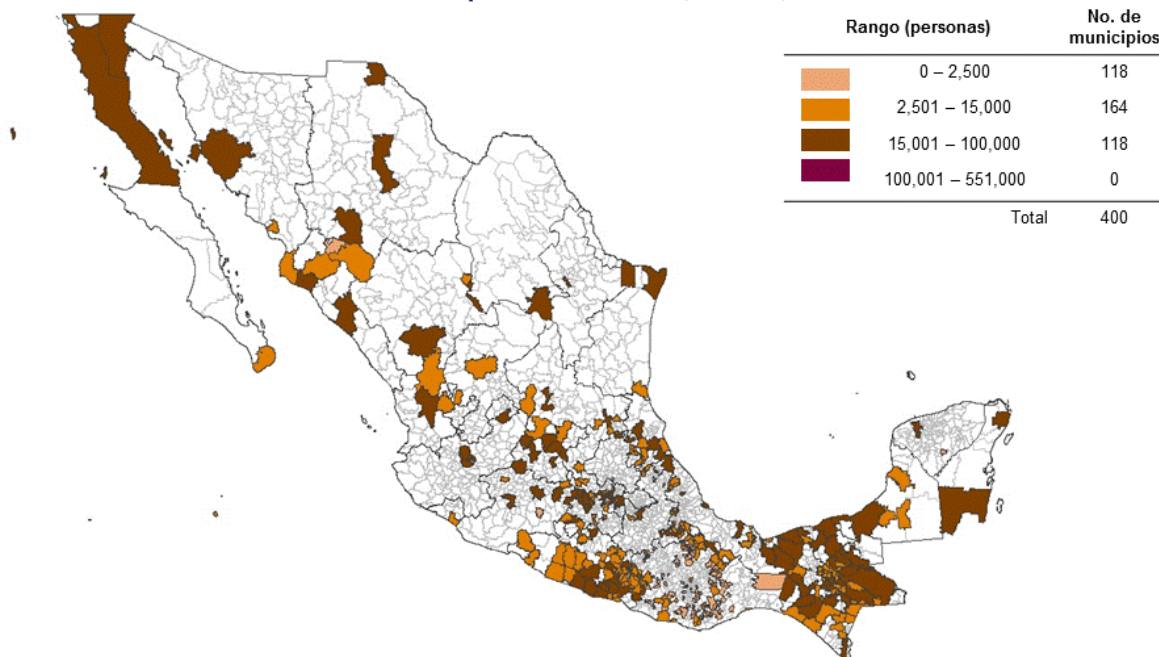
Vivero Pol, Jose Luis (2004). *Teoría del Hambre. Conceptos, definiciones, implicaciones y elementos para el debate*. Guatemala: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 13 de julio de 2004.

VIII. ANEXOS

ANEXO 1. CARACTERIZACIÓN DE LOS 400 MUNICIPIOS PRIMERA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

En el mapa 1.1 se muestra la distribución de los 400 municipios de la Cruzada según el número de personas que en 2010 cumplía con ambas características. Se observa que 41 por ciento de los municipios tiene una población entre 2,501 y 15,000 habitantes, y se distribuyen por igual los municipios con menos de 2,500 y más de 15,000 habitantes con una participación del 29.5 por ciento en cada grupo. Ningún municipio tiene más de 100,000 personas con ambas condiciones.

Mapa 1.1
Población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación en los 400 municipios de la Cruzada, México, 2010

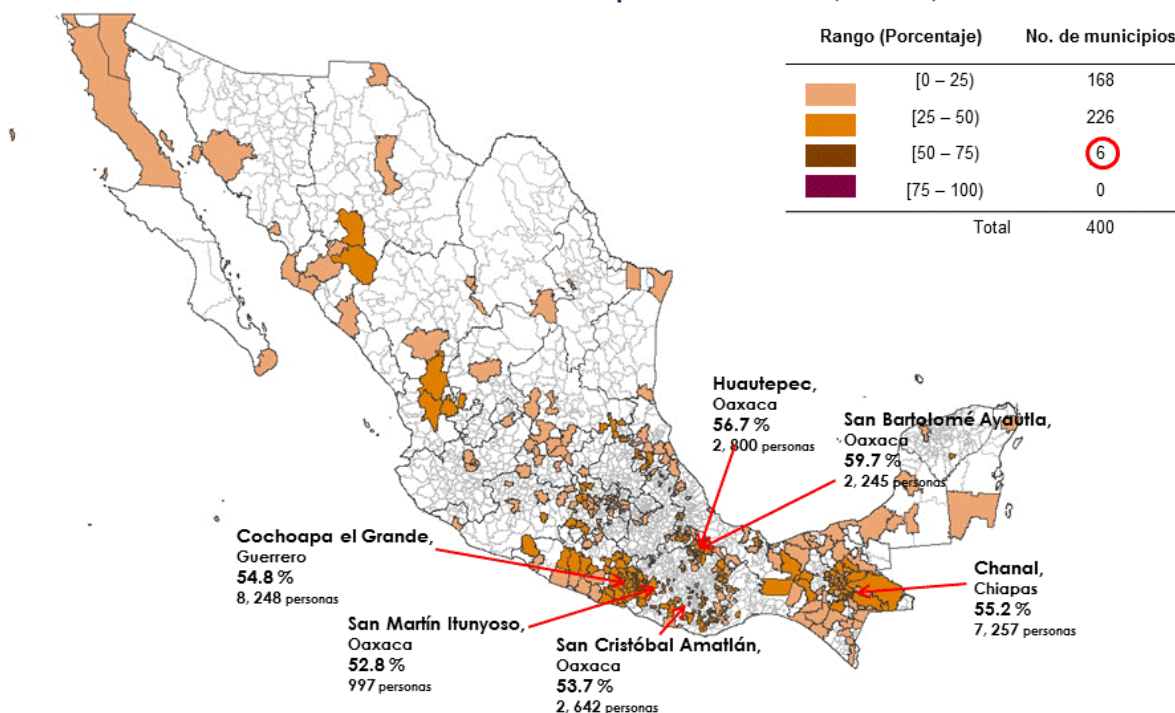


Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

Ahora bien, al analizar la distribución de municipios según el porcentaje de población que cumple con ambas características –pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación– en el mapa 1.2 se observa que existen 168 municipios con un rango inferior a 25 por ciento; en 226 municipios el rango oscila entre 25 y 50 por ciento y únicamente en 6 municipios se observa un porcentaje de población superior al 50 por ciento. Ningún municipio tiene un porcentaje superior al 75 por ciento.

Los seis municipios con mayor porcentaje de población en estas condiciones son: San Bartolomé Ayautla (59.7 por ciento, 2,245 personas), Huatepec (56.7 por ciento, 2,800 personas) ambos en el estado de Oaxaca; Chanal, Chiapas (55.2 por ciento, 7,257 personas), Cochoapa el Grande, Guerrero (54.8 por ciento, 8,248 personas), San Cristóbal Amatlán, Oaxaca (53.7 por ciento, 2,642 personas) y San Martín Itunyoso, Oaxaca (52.8 por ciento, 997 personas).

Mapa 1.2
Porcentaje de población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación en los 400 municipios de la Cruzada, México, 2010



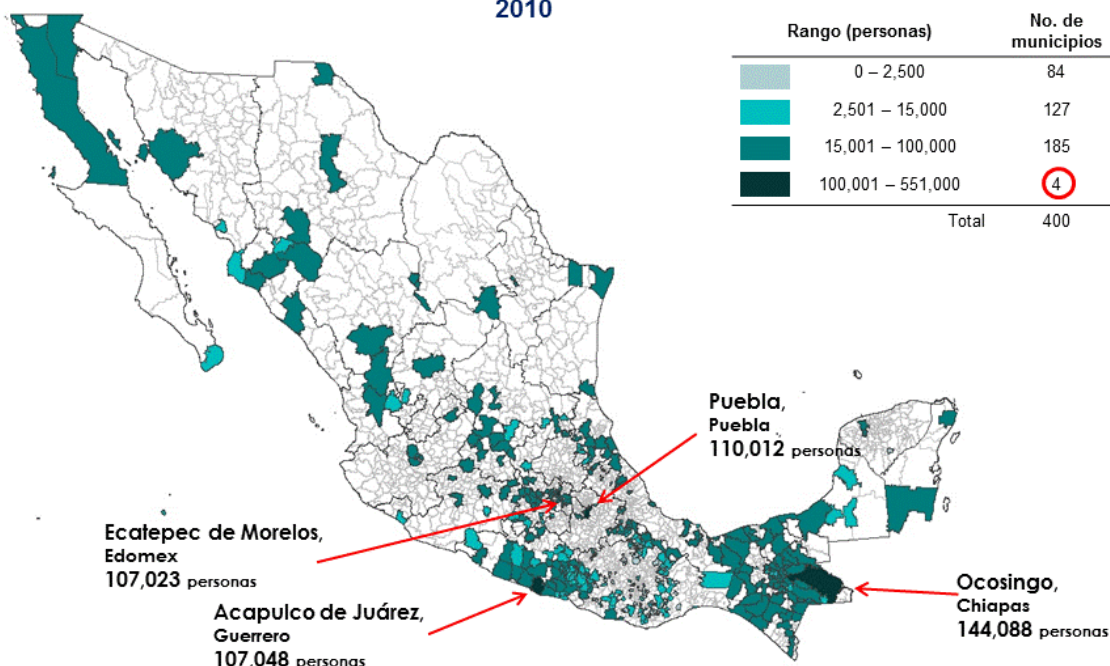
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

1. POBREZA EXTREMA

El mapa 1.3 muestra la distribución de los 400 municipios según el número de personas en pobreza extrema. Se observa que en 84 municipios la población en pobreza extrema era menor a 2,500 personas y únicamente en cuatro municipios se registraron más de 100,000 personas en esta condición.

Estos cuatro municipios son Ocosingo, Chiapas (144, 088 personas), Puebla, Puebla (110, 012 personas), Acapulco de Juárez, Guerrero (107, 048 personas) y Ecatepec de Morelos en el Estado de México (107,023 personas).

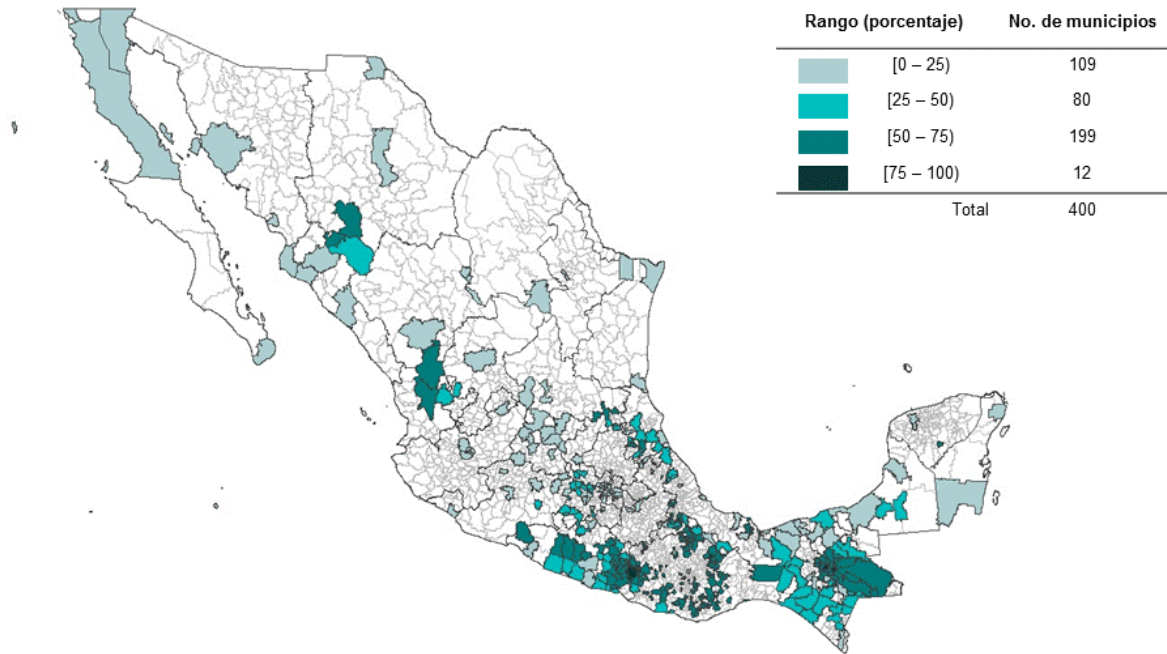
Mapa 1.3
Población en pobreza extrema en los 400 municipios de la Cruzada, México, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

Respecto al porcentaje de población que se encuentra en pobreza extrema en los 400 municipios, se observa que en 199 municipios el rango se encuentra entre 50 y 75 por ciento, y en doce municipios supera el 75 por ciento. De estos doce municipios los primeros cinco son Cochoapa el Grande, Guerrero (82.6 por ciento), San Simón Zahuatlán, Oaxaca (80.8 por ciento), San Juan Cancuc, Chiapas (80.5 por ciento), Mixtla de Altamirano, Veracruz (80.3 por ciento) y Chalchihuitán, Chiapas (79.8 por ciento).

Mapa 1.4
Porcentaje de población en pobreza extrema en los 400 municipios de la Cruzada,
México. 2010

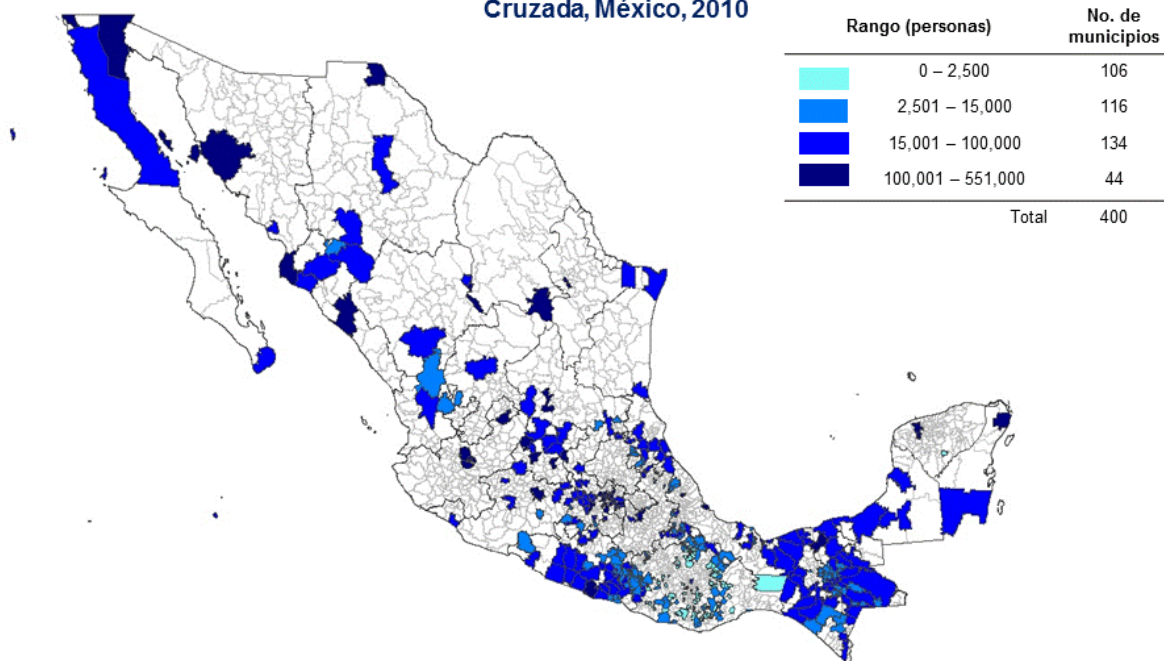


Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

2. Carencia por Acceso a la Alimentación

La distribución de los 400 municipios con base en la información sobre el número de personas que presentan carencia por acceso a la alimentación, es la siguiente:

Mapa 1.5
Población con carencia por acceso a la alimentación en los 400 municipios de la
Cruzada, México, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

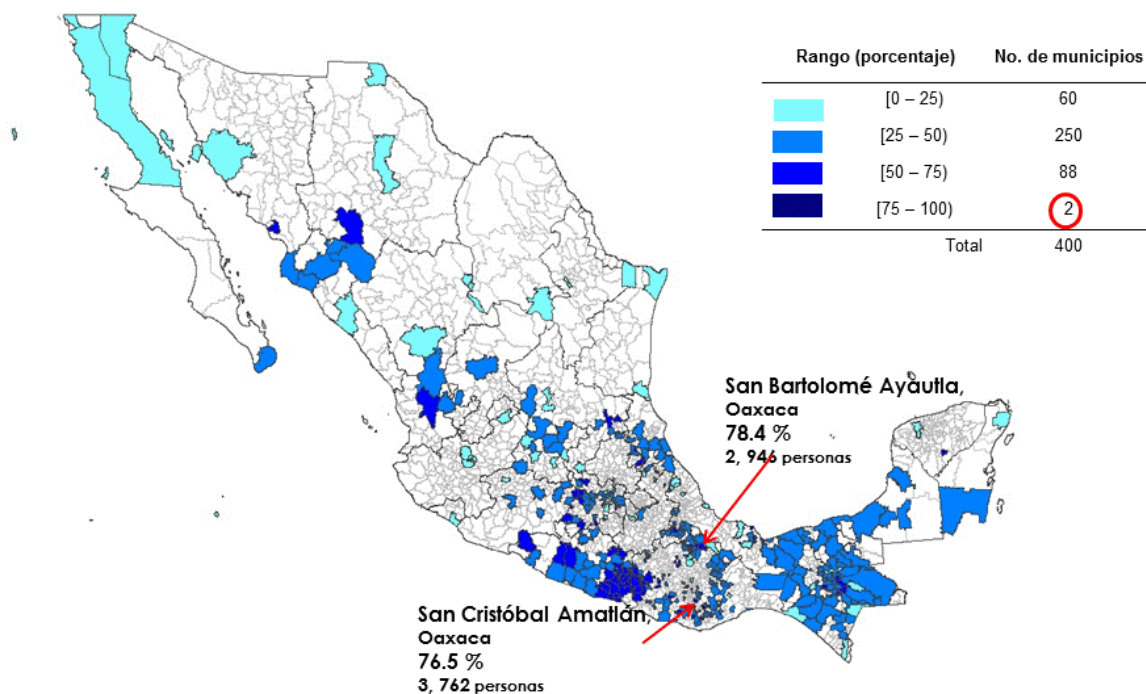
- En 26.5 por ciento (106 municipios) entre 0 y 2, 500 personas presentan carencia.
- En 29 por ciento (116 municipios) entre 2, 501 y 15, 000 personas reportan esta condición.
- En 33.5 (134 municipios) entre 15,000 y 100, 000 habitantes presentan carencia por acceso a la alimentación.
- Finalmente en 11 por ciento (44 municipios) más de 100,000 personas se encuentran en esta situación. Dentro de este grupo los cinco municipios con mayor número de personas son:
 - Ecatepec de Morelos, Estado de México (550,683 personas).
 - Puebla, Puebla (517,593 personas).
 - Iztapalapa, Distrito Federal (378,774 personas).
 - Toluca, Estado de México (328,718 personas).
 - Acapulco de Juárez, Guerrero (320,979 personas).

Con respecto al porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación de los 400 municipios, la distribución es la siguiente:

- En 15 por ciento (60 municipios) entre 0 y 25 por ciento de la población presenta dicha carencia.
- En 62.5 por ciento (250 municipios) entre el 25 y el 50 por ciento de su población reporta la carencia.

- En 22.0 por ciento (88 municipios) entre el 50 y el 75 por ciento de su población tiene la carencia.
- Existen dos municipios, ambos del estado de Oaxaca, con más del 75 por ciento de sus habitantes con carencia por acceso a la alimentación: San Bartolomé Ayautla con 78.4 por ciento (2,946 personas) y San Cristóbal Amatlán con 76.5 por ciento (3,762 personas). (ver mapa 1.6)

Mapa 1.6
Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación en los 400 municipios de la Cruzada, México, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

3. Bienestar económico en los 400 municipios de la Cruzada

La medición de pobreza en la dimensión del ingreso utiliza dos líneas: la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona al mes.

Para cada una de estas líneas se obtienen valores diferenciados para el ámbito rural y urbano. Los valores de las líneas de bienestar a julio de 2013 (valores mensuales per cápita a precios corrientes) son:

- Línea de Bienestar Mínimo: \$825.37 (rural) y \$1,167.94 (urbana).
- Línea de Bienestar: \$1,533.92 (rural) y \$2,399.75 (urbana).

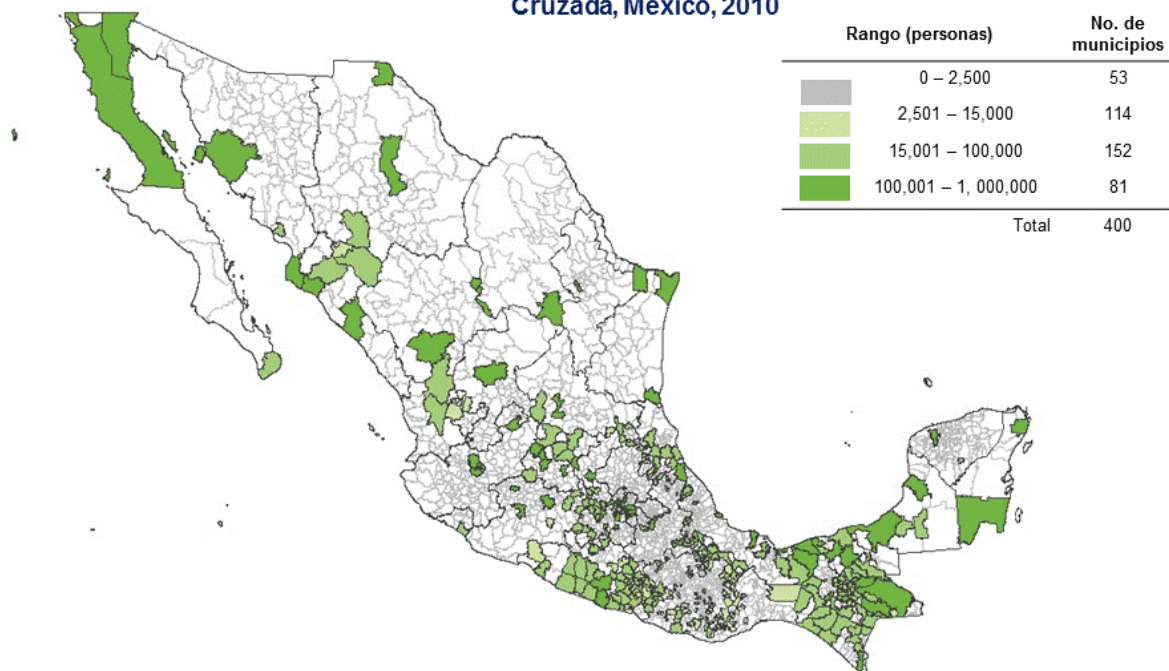
Para actualizar el valor de las líneas de bienestar y de bienestar mínimo, el CONEVAL utiliza el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) publicado por el INEGI de forma mensual.

a. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar

Al analizar la información de los 400 municipios respecto a la línea de bienestar, obtenemos que la distribución de los que reportan un ingreso inferior es la siguiente:

- En 38 por ciento (152 municipios) entre 15,000 y 100,000 personas tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar.
- En 23 por ciento (81) hay más de 100,000 personas con ingreso inferior a la línea de bienestar.

Mapa 1.7
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar en los 400 municipios de la Cruzada, México, 2010



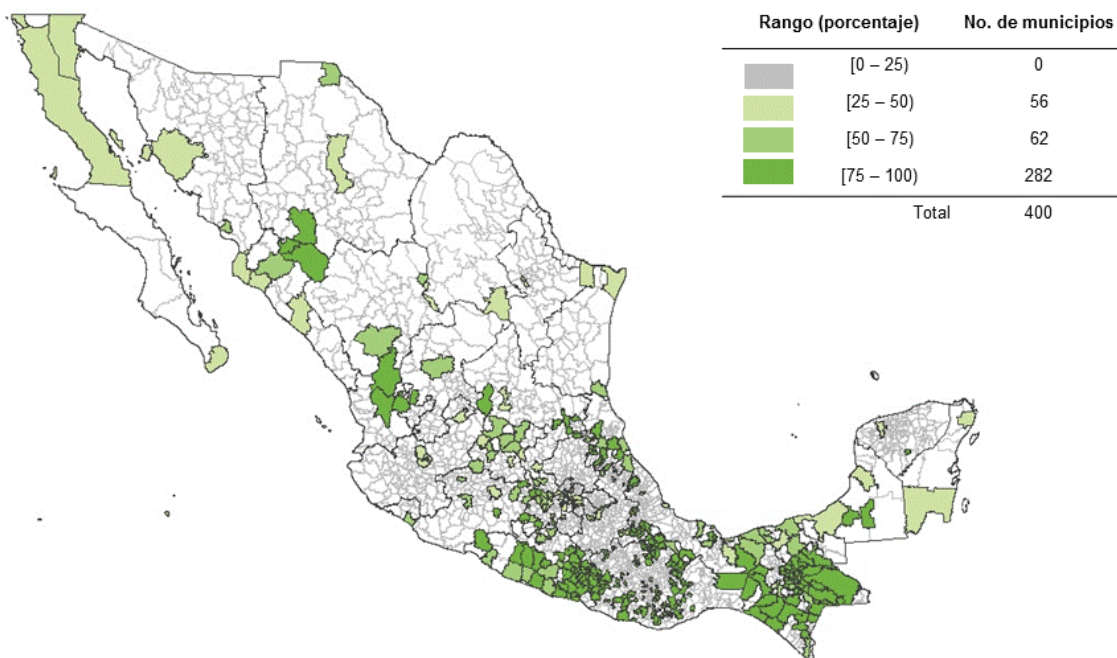
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

En términos generales, estos municipios se encuentran distribuidos a lo largo del territorio nacional. Los cinco con mayor número de personas en esta situación son Puebla, Puebla (900,774) Ecatepec de Morelos, México (841,833), Iztapalapa, Distrito Federal (836,319); León, Guanajuato (718,074) y Juárez, Chihuahua (676,347).

El análisis sobre el porcentaje de población, muestra que

- En 62 municipios que representan 15.5 por ciento, entre el 50 y 75 por ciento de su población tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar.
- En 282 municipios (70.5 por ciento), más del 75 por ciento de su población se encuentra en esta situación.

Mapa 1.8
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar en los 400 municipios de la Cruzada, México, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

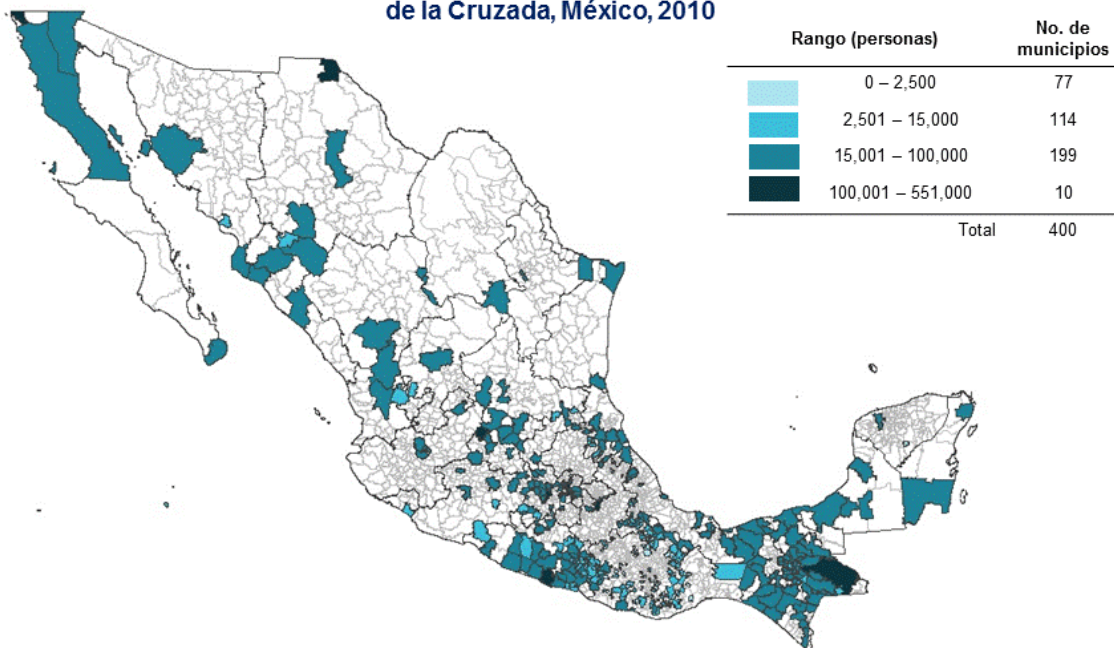
Los cinco municipios con mayor porcentaje de personas en esta situación son San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.5 por ciento de su población), Aldama, Chiapas (97.3 por ciento de su población), San Juan Cancuc, Chiapas (97.3 por ciento de su población), Mixtla de Altamirano, Veracruz (97 por ciento de su población) y Chalchihuitán, Chiapas (96.8 por ciento de su población).

b. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo

El análisis de los 400 municipios respecto a la línea de bienestar mínimo muestra que aquellos que cuentan con un ingreso inferior se distribuyen del siguiente modo:

- En casi la mitad (199 municipios) entre 15,000 y 100,000 personas tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
- En 10 municipios hay más de 100, 000 personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, entre los que se encuentran Toluca y Nezahualcóyotl en el Estado de México, Acapulco, Guerrero, León, Guanajuato e Iztapalapa en el Distrito Federal.

Mapa 1.9
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo en los 400 municipios de la Cruzada, México, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

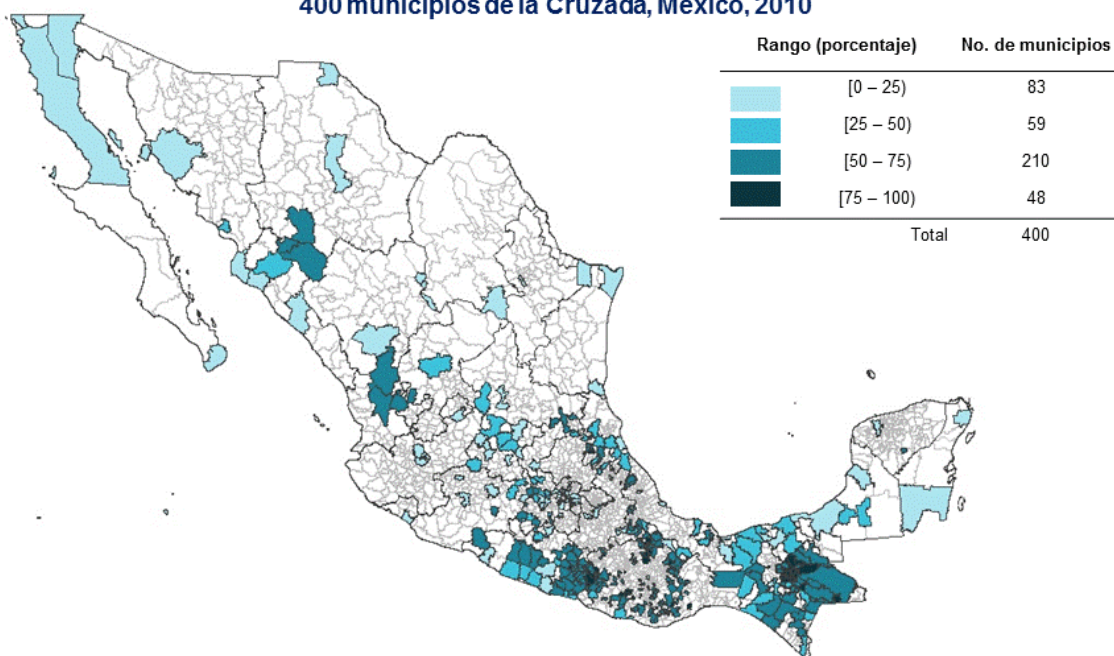
Aquellos cinco con mayor número de personas en esta situación son Puebla, Puebla (202,792), Ecatepec de Morelos, México (197,247), Juárez, Chihuahua (179,987), Ocosingo, Chiapas (171,147) y Tijuana, Baja California (162,835).

Por otro lado, el análisis sobre el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo muestra lo siguiente:

- En más de la mitad (210 municipios) entre el 50 y el 75 por ciento de su población tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo.
- En 12 por ciento (48 municipios) más del 75 por ciento de su población presenta esta condición.

Los cinco municipios con mayor porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo son Aldama, Chiapas (85.8 por ciento), Mixtla de Altamirano, Veracruz (85 por ciento), Santa María Quiegolani, Oaxaca (84.7 por ciento), Sitalá, Chiapas (84.3 por ciento) y Chalchihuitán, Chiapas (83.9 por ciento).

Mapa 1.10
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo en los 400 municipios de la Cruzada, México, 2010



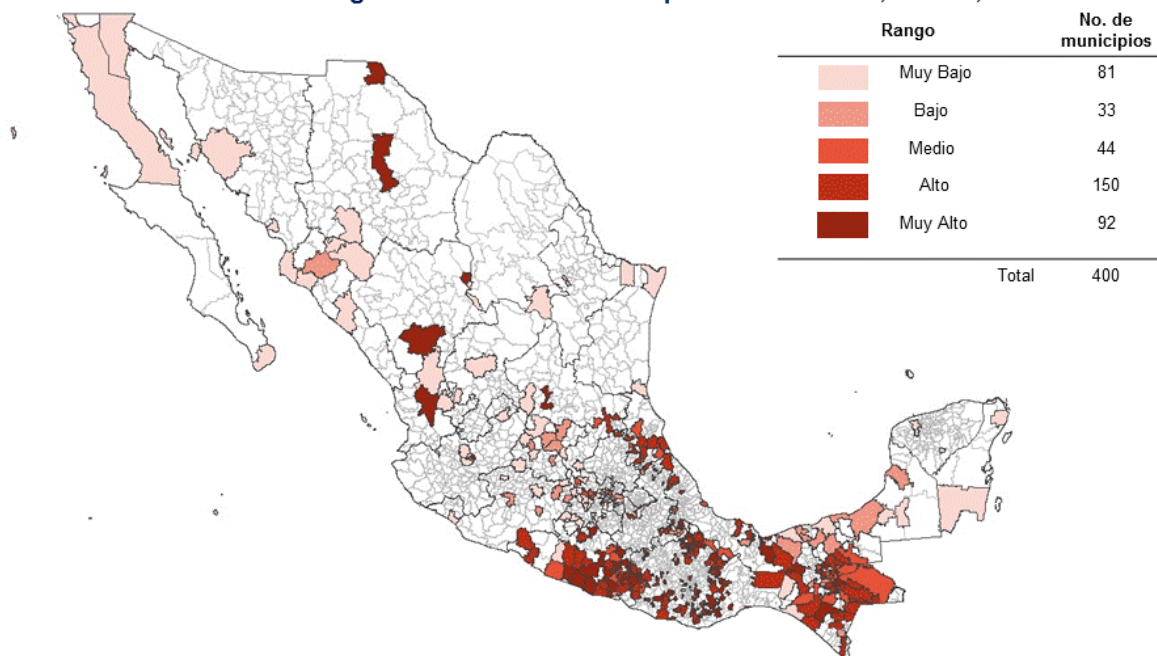
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

4. Rezago Social

El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume indicadores de educación, de acceso a los servicios de salud, de acceso a los servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar en un índice que permite ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.

Los resultados de la estimación del índice se presentan en cinco estratos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social. Las fuentes de información para generar el Índice de Rezago Social son los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y el Conteo de Población y Vivienda 2005, por lo que es posible generar estimaciones con desagregación a nivel estatal, municipal y por localidad.

Mapa 1.11
Índice de rezago social en los 400 municipios de la Cruzada, México, 2010



Fuente: estimaciones del CONNEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010

De acuerdo con las estimaciones de 2010, el grado de rezago social de los municipios que forman parte de la Cruzada está distribuido de la siguiente forma:

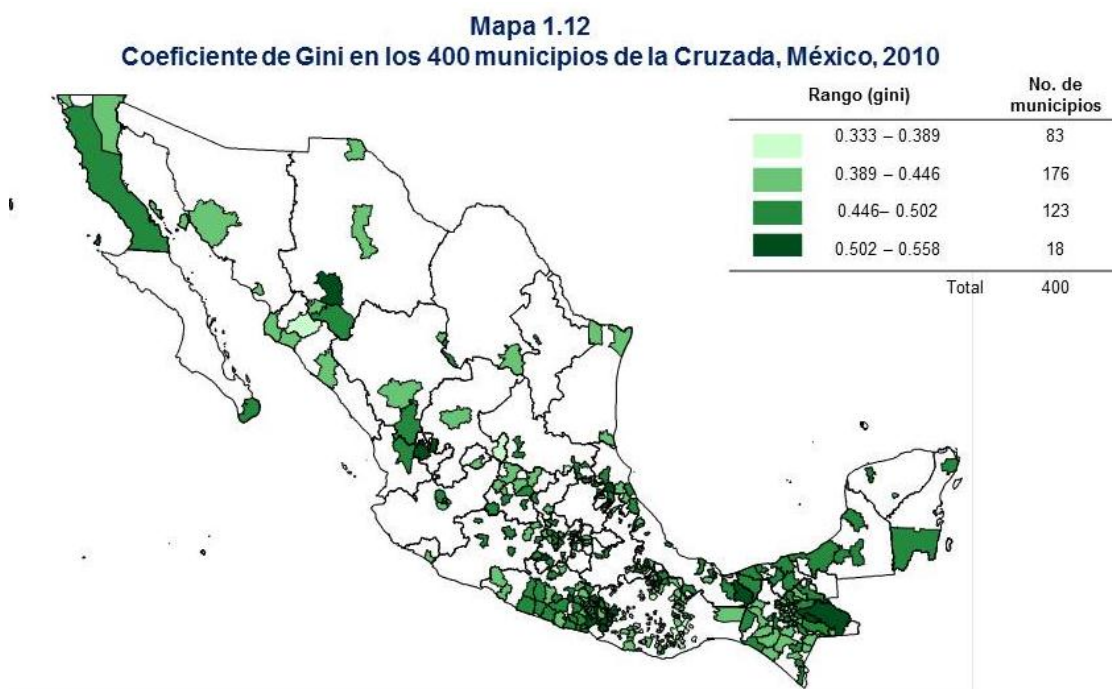
- En 20.2 por ciento (81 municipios) el grado de rezago social es muy bajo.
- En 8.2 por ciento (33) el grado de rezago social es bajo.
- En 11 por ciento (44) el grado de rezago social es medio.
- En 37.5 por ciento (150) el grado de rezago social es alto.
- En 23 por ciento (92) el grado de rezago social es muy alto.

Dentro de este grupo, los cinco municipios que encabezan la lista son: Cochoapa el Grande, Guerrero; San Juan Petlapa, Oaxaca; Del Nayar, Nayarit; Mezquital, Durango y Mixtla de Altamirano, Veracruz.

5. Desigualdad por ingreso: coeficiente de Gini

El Coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, es decir, qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué porcentaje de población (u hogares). El coeficiente toma valores que van de 0 a 1, mientras más cercano sea el valor del coeficiente a 1, existe mayor desigualdad en la distribución del ingreso; en el caso extremo, cuando una persona acumula todo el ingreso, la distribución es perfectamente inequitativa y el Coeficiente de Gini es igual a 1.

A continuación se muestra la distribución de los municipios de la Cruzada respecto al Coeficiente de Gini:



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS- ENIGH 2010

- En 120 municipios (30 por ciento del total) el Coeficiente de Gini se encuentra entre 0.33 y 0.40.
- En 137 municipios (34.2 por ciento del total) el Coeficiente de Gini se encuentra entre 0.40 y 0.45.
- En 110 municipios de la Cruzada (27.5 por ciento del total) el Coeficiente de Gini se encuentra entre 0.45 y 0.49.

- En 33 municipios (8.25 por ciento) el Coeficiente de Gini se encuentra entre 0.49 y 0.56.

Dentro de este grupo, los cinco municipios que tienen un mayor grado de desigualdad en el ingreso son:

- Zongolica, Veracruz que tiene un Coeficiente de Gini de 0.558
- Yajalón, Chiapas que tiene un Coeficiente de Gini de 0.551
- Guachochi, Chihuahua que tiene un Coeficiente de Gini de 0.549
- Altamirano, Chiapas que tiene un Coeficiente de Gini de 0.548
- Tlapa de Comonfort, Guerrero que tiene un Coeficiente de Gini de 0.546

En resumen, la caracterización de los 400 municipios muestra las condiciones de pobreza, bienestar, rezago social y desigualdad que les acucia resolver. Los datos revelan que, en general, los municipios seleccionados por la Cruzada presentan condiciones de desventaja que constituyen un reto para la política pública.

De este modo 60 por ciento de los municipios seleccionados por la Cruzada, muestran un índice de rezago social alto o muy alto y en ningún caso presentan un coeficiente de Gini inferior a 0.33. Aun cuando sus características sociodemográficas son similares a las del territorio nacional, sus condiciones de bienestar tienden a ser precarias y de urgente atención.

El propio diseño de la Cruzada considera la inclusión gradual del resto de los municipios del país, con el objetivo de atender al total de la población objetivo. Sin embargo, no se ha publicado ningún documento en el que se establezca la estrategia que se seguirá para incorporar al resto de los municipios.

ANEXO 2. VINCULACIÓN ENTRE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Y LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

Cuadro 2.1. Vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y la Cruzada Nacional contra el Hambre

PND 2013-2018	Cruzada
<p>META 2: MEXICO INCLUYENTE</p>	<p>Esta Meta del PND está directamente relacionada con el Fin de la Cruzada planteado en la MML.</p> <p>FIN: Reducir el número de personas en condición de pobreza extrema (multidimensional) y carencia alimentaria (inseguridad alimentaria), transformando los entornos social y económico, mejorando la inclusión y la participación social, así como el desarrollo comunitario.</p>
<p>Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.</p>	
<p><i>Estrategia 2.1.1 Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.</i></p>	<p>Esta estrategia del PND está directamente vinculada con el Propósito de la Cruzada y con dos de sus componentes. Así también, se relaciona con el primer objetivo del Decreto de Creación.</p>
<p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en pobreza extrema. • Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos. 	<p>PROPÓSITO: 7.4 millones de personas superan su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria.</p> <p>Componente 1. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria mejora sus ingresos para mayor acceso a la canasta básica alimentaria.</p> <p><i>Actividades:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferencias monetarias para apoyo a la producción. • Apoyo a la producción no agrícola y generación

PND 2013-2018

- Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado.
- Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos.
- Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

Cruzada

- de ingreso.
- Apoyo al aumento y mejoramiento de la producción agropecuaria para generación de ingreso.
- Capacitación y formación empresarial en actividades agrícolas y no agrícolas.
- Acciones comunitarias con apoyo de empleo temporal.
- Construcción de infraestructura productiva para impulso a cadenas de valor.
- Fomento y promoción a las actividades y vocaciones productivas de las comunidades urbanas y rurales.
- Acceso a créditos para la producción.

Componente 2. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria tiene acceso a alimentos nutritivos.

Actividades:

- Acceso, disponibilidad y variedad de alimentos nutritivos vía Liconsa y Diconsa.
- Producción de alimentos para el autoconsumo de alimentos.
- Habilitar comedores escolares y comunitarios en poblaciones rurales y urbanas con población en extrema pobreza y con carencia alimentaria.
- Recuperación de alimentos en campo y durante la cadena alimenticia para la distribución y donación a población en pobreza extrema y con carencia alimentaria.

Objetivos en el Decreto de Creación

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

PND 2013-2018

Cruzada

Estrategia 2.1.2. Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

Líneas de acción:

- Propiciar que los niños, niñas y jóvenes de las familias con carencias tengan acceso a la educación básica y media superior de calidad, y no abandonen sus estudios por falta de recursos.
- Fomentar el acceso efectivo de las familias, principalmente aquellas en pobreza extrema, a sus derechos sociales, mediante políticas públicas coordinadas y concurrentes.
- Otorgar los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud.
- Brindar capacitación a la población para fomentar el autocuidado de la salud, priorizando la educación alimentaria nutricional y la prevención de enfermedades.
- Contribuir al mejor desempeño escolar a través de la nutrición y buen estado de salud de niños y jóvenes.
- Promover acciones de desarrollo infantil temprano.

Esta estrategia del PND se relaciona principalmente con tres componentes de la Cruzada y con los objetivos establecidos en el Decreto de Creación.

Componente 2. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria tienen acceso a alimentos nutritivos.

Actividades:

-Medición del peso y la talla de niñas y niños en situación de desnutrición.

Componente 3. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a los servicios de salud.

Actividades:

- Construcción y mejoramiento de la infraestructura y servicios de salud.
- Acceso a servicios integrales de salud
- Acceso y afiliación al Seguro Popular.
- Mejorar la calidad de los servicios de salud en atención, equipamiento y disponibilidad de medicinas.

Componente 7. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia por rezago educativo.

Actividades:

- Mantenimiento de la asistencia a un centro de educación formal de la población de tres a 15 años.
- Terminación de la secundaria completa para la

PND 2013-2018**Cruzada**

población que tiene de 16 a 20 años, nacidos a partir de 1982.

- Acceso efectivo a la educación (incorporación a un centro de educación formal de la población de tres a 15 años).

Objetivos en el Decreto de Creación

- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.

Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.

Estrategia 2.2.1 Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.

Esta estrategia del PND se relaciona con el Eje Transversal de la Cruzada, Participación Social y con los objetivos establecidos en el Decreto de Creación.

Líneas de acción:

- Fortalecer a los actores sociales que promueven el desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago.
- Potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, invirtiendo en proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva.
- Fortalecer el capital y cohesión social mediante la organización y participación de las comunidades, promoviendo la confianza y la corresponsabilidad.

Eje transversal. Participación Social.

La población en general, la sociedad civil organizada, sector privado y las instituciones del estado, así como los tres órdenes de gobierno, se coordinan y participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Actividades:

- Instalación de un Consejo Nacional de la Cruzada.
- Formación, organización e instalación de Comités Comunitarios.
- Promoción del trabajo voluntario de instituciones privadas y OSC's en las comunidades.
- Participación de centros académicos y de investigación, universidades y tecnológicos para la generación de conocimiento para el desarrollo.
- Formación y capacitación de promotores

comunitarios.

- Firma de acuerdos y convenios entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad.
- Promoción y respaldo institucional para el asambleísmo comunitario.
- Instrumentación de mecanismos de atención ciudadana.
- Divulgación de los objetivos y acciones de la Cruzada.

Objetivos del Decreto de Creación

- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Estrategia 2.2.2 Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población

Esta estrategia se relaciona con los componentes 2, 4 y 7 de la Cruzada.

Líneas de acción:

- Promover el desarrollo integral de los niños y niñas, particularmente en materia de salud, alimentación y educación, a través de la implementación de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.
- Fortalecer la protección de los derechos de las personas adultas mayores, para garantizar su calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar emocional y seguridad social.

Componente 2. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria tienen acceso a alimentos nutritivos.

Actividades:

- Medición del peso y la talla de niñas y niños en situación de desnutrición.

Componente 4. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a la seguridad social.

Actividades:

- Programa de pensión a la población de 60 años o más (no contributiva)

Componente 7. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia por

rezago educativo.

Actividades:

- Mantenimiento de la asistencia a un centro de educación formal de la población de tres a 15 años.
- Terminación de la secundaria completa para la población que tiene de 16 a 20 años, nacidos a partir de 1982.
- Acceso efectivo a la educación (incorporación a un centro de educación formal de la población de tres a 15 años).
- Atención a adultos con rezago educativo (terminación de la primaria para la población que tiene 21 años o más, nacidas antes de 1982).

Objetivo 2.3 Asegurar el acceso a los servicios de salud

Estrategia 2.3.1 Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal

Líneas de acción:

- Garantizar el acceso y la calidad de los servicios de salud a los mexicanos, con independencia de su condición social o laboral.

Esta estrategia se relaciona con el componente 3 de la Cruzada.

Componente 3. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a los servicios de salud.

Actividades:

- Construcción y mejoramiento de la infraestructura y servicios de salud.
- Mejorar la calidad de los servicios de salud en atención, equipamiento y disponibilidad de medicinas.

Estrategia 2.3.3 Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad

Esta estrategia se relaciona con los componentes 2 y 3 de la Cruzada.

Componente 2. Población en pobreza extrema y

PND 2013-2018

Cruzada

Líneas de acción:

- Asegurar un enfoque integral y la participación de todos los actores, a fin de reducir la mortalidad infantil y materna.
- Intensificar la capacitación y supervisión de la calidad de la atención materna y perinatal.
- Llevar a cabo campañas de vacunación, prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno de las enfermedades, así como una estrategia integral para el combate a epidemias y la desnutrición.
- Fomentar el desarrollo de infraestructura y la puesta en marcha de unidades médicas móviles y su equipamiento en zonas de población vulnerables.

carencia alimentaria tienen acceso a alimentos nutritivos.

Actividades:

- Medición del peso y la talla de niñas y niños en situación de desnutrición.

Componente 3. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a los servicios de salud.

Actividades:

- Atención médica especializada para prevenir mortalidad materna e infantil.
- Construcción y mejoramiento de la infraestructura y servicios de salud.
- Mejorar la calidad de los servicios de salud en atención, equipamiento y disponibilidad de medicinas.

Objetivo 2.4 Ampliar el acceso a la seguridad social

Estrategia 2.4.1 Proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales.

Esta estrategia se relaciona con los componentes 1 y 4 de la Cruzada.

Líneas de acción:

- Fomentar políticas de empleo y fortalecer programas de transferencias para proteger el poder adquisitivo y el ingreso.
- Instrumentar el Seguro de Vida para Mujeres Jefas de Familia

Componente 1. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria mejora sus ingresos para mayor acceso a la canasta básica alimentaria.

Actividades:

- Transferencias monetarias para apoyo a la producción.
- Apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso.
- Apoyo al aumento y mejoramiento de la

PND 2013-2018**Cruzada**

producción agropecuaria para generación de ingreso.

- Capacitación y formación empresarial en actividades agrícolas y no agrícolas.
- Acciones comunitarias con apoyo de empleo temporal.
- Construcción de infraestructura productiva para impulso a cadenas de valor.
- Fomento y promoción a las actividades y vocaciones productivas de las comunidades urbanas y rurales.
- Acceso a créditos para la producción.

Componente 4. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a la seguridad social.

Actividades:

- Programa de pensión a la población de 60 años o más (no contributiva).
- Formalización del empleo para acceso a servicios médicos como prestación laboral y disposición de SAR o Afore.

Estrategia 2.4.2 Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población.

Esta estrategia se relaciona con el componente 4 de la Cruzada.

Líneas de acción:

- Promover la eficiencia y calidad al ofrecer derechos de protección social a la población, independientemente de la condición laboral y tomando en cuenta a las personas adultas mayores.

Componente 4. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a la seguridad social.

Actividades:

- Programa de pensión a la población de 60 años o más (no contributiva).
- Formalización del empleo para acceso a servicios médicos como prestación laboral y disposición de SAR o Afore.

Estrategia 2.4.3 Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos.

Líneas de acción:

- Implementar programas de distribución de medicinas que alineen los incentivos de las instituciones de salud pública, los proveedores de medicamentos y los ciudadanos usuarios.

Esta estrategia se relaciona con el componente 3 de la Cruzada.

Componente 3. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a los servicios de salud.

Actividades:

- Mejorar la calidad de los servicios de salud en atención, equipamiento y disponibilidad de medicinas.

Objetivo 2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna

Estrategia 2.5.2 Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.

Líneas de acción:

- Desarrollar y promover vivienda digna que favorezca el bienestar de las familias.
- Desarrollar un nuevo modelo de atención de necesidades de vivienda para distintos segmentos de la población, y la atención a la población no cubierta por la seguridad social,

Esta estrategia se relaciona con los componentes 5 y 6 de la Cruzada. También se relaciona con el Eje Transversal de Sustentabilidad.

Componente 5. El Gobierno Federal y Estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen en la cobertura de servicios básicos en la vivienda acorde a las necesidades de la población y del entorno.

Actividades:

- Incremento de la cobertura y disponibilidad de agua entubada en viviendas.
- Incremento de la cobertura del servicio de drenaje y saneamiento de viviendas.
- Incremento de la cobertura del servicio de energía eléctrica en viviendas.

PND 2013-2018**Cruzada**

incentivando su inserción a la economía formal.

- Fomentar la nueva vivienda sustentable desde las dimensiones económica, ecológica y social, procurando en particular la adecuada ubicación de los desarrollos habitacionales.
- Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación.

- Instalación de celdas solares en viviendas.
- Rehabilitación de infraestructura de agua potable, drenaje y saneamiento.
- Uso de ecotecnias como baños secos, biodigestores, letrinas y estufas ecológicas en viviendas.
- Construcción de sistemas de captación de agua.
- Regularización de la tenencia de la tierra para permitir la dotación de infraestructura social básica.

Componente 6. El Gobierno Federal y Estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen en la mejora de la calidad y espacios de la vivienda.

Actividades:

- Construcción de pisos firmes en viviendas.
- Construcción de cuartos adicionales en viviendas.
- Construcción de viviendas rurales y urbanas tipo pie de casa.
- Construcción de muros firmes.
- Construcción de techos firmes.

Eje transversal. Sustentabilidad. Uso sustentable de los recursos naturales, sociales, económicos y culturales.

Actividades:

- Fomento de acciones, obras y proyectos de la Cruzada que aseguran la conservación de los recursos naturales.
- Impulso a políticas públicas que no se contrapongan con la conservación de los recursos naturales.

PND 2013-2018**Cruzada**

- Instalación de una comisión de supervisión de las acciones, obras y proyectos de la Cruzada para su compatibilidad con la conservación de los recursos naturales.

Estrategia 2.5.3 Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

Líneas de acción:

- Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.

Eje transversal. Participación Social.

La población en general, la sociedad civil organizada, sector privado y las instituciones del estado, así como los tres órdenes de gobierno, se coordinan y participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Estrategias Transversales en la Meta México Incluyente

Estrategia 1. Democratizar la Productividad.

Líneas de acción:

- Promover el uso eficiente del territorio nacional a través de programas que otorguen certidumbre jurídica a la tenencia

Esta estrategia se relaciona con los componentes 1, 4 y 5 de la Cruzada. También se relaciona con el Eje Transversal de Género.

Componente 1. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria mejora sus ingresos para mayor acceso a la canasta básica alimentaria.

PND 2013-2018**Cruzada**

de la tierra, reduzcan la fragmentación de los predios agrícolas y promuevan el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas.

- Reducir la informalidad y generar empleos mejor remunerados, a través de políticas de seguridad social que disminuyan los costos que enfrentan las empresas al contratar a trabajadores formales.
- Fomentar la generación de fuentes de ingreso sostenibles, poniendo énfasis en la participación de la mujer en la producción en comunidades con altos niveles de marginación.

Componente 4. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a la seguridad social.

Actividades:

-Formalización del empleo para acceso a servicios médicos como prestación laboral y disposición de SAR o Afore.

Componente 5. El Gobierno Federal y Estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen en la cobertura de infraestructura social básica acorde a las necesidades de la población y del entorno.

Actividades:

- Regularización de la tenencia de la tierra para permitir la dotación de infraestructura social básica.

Eje transversal. Género.

Acciones afirmativas, mecanismos y programas para la inclusión de mujeres en el desarrollo de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Actividades:

- Apoyos dirigidos a mujeres jefas de familia en condición de pobreza extrema.
- Impulso a las capacidades productivas de las mujeres.

Estrategia II. Gobierno Cercano y Moderno

Esta estrategia se relaciona con el Eje Transversal de Participación Social de la Cruzada.

Líneas de acción:

- Incorporar la participación social desde el diseño y ejecución hasta la evaluación y retroalimentación de los programas sociales.
- Evaluar y rendir cuentas de los programas y recursos públicos invertidos, mediante la participación de instituciones académicas y de investigación y a través del fortalecimiento de las contralorías sociales comunitarias.
- Integrar un padrón con identificación única de beneficiarios de programas sociales, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información.

Eje transversal. Participación Social.

La población en general, la sociedad civil organizada, sector privado y las instituciones del estado, así como los tres órdenes de gobierno, se coordinan y participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Actividades:

- Instalación de un Consejo Nacional de la Cruzada.
- Formación, organización e instalación de Comités Comunitarios.
- Promoción del trabajo voluntario de instituciones privadas y OSC's en las comunidades.
- Participación de centros académicos y de investigación, universidades y tecnológicos para la generación de conocimiento para el desarrollo.
- Formación y capacitación de promotores comunitarios.
- Firma de acuerdos y convenios entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad.
- Promoción y respaldo institucional para el asambleísmo comunitario.
- Instrumentación de mecanismos de atención ciudadana.
- Divulgación de los objetivos y acciones de la Cruzada.

Estrategia III. Perspectiva de Género

Esta estrategia se relaciona con el Eje Transversal de Género de la Cruzada.

Líneas de acción:

- Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para ejercer sus derechos reduciendo la brecha en materia de acceso y permanencia laboral.
- Desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social y su bienestar económico.
- Evaluar los esquemas de atención de los programas sociales para determinar los mecanismos más efectivos que reduzcan las brechas de género, logrando una política social equitativa entre mujeres y hombres.

Eje transversal. Género.

Acciones afirmativas, mecanismos y programas para la inclusión de mujeres en el desarrollo de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Actividades:

- Adecuación de las reglas y normas de operación de programas sociales con enfoque de género.
- Establecimiento de estadísticas diferenciadas por género.
- Participación de mujeres y hombres de manera igualitaria en los comités comunitarios.
- Incorporación activa de las mujeres en las actividades institucionales de la Cruzada.
- Apoyos dirigidos a mujeres jefas de familia en condición de pobreza extrema.
- Impulso a las capacidades productivas de las mujeres.

META 3: MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD**Objetivo 3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.**

Estrategia 3.1.2 Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos.

Esta estrategia se relaciona con el componente 7 de la Cruzada.

PND 2013-2018**Cruzada**

Líneas de acción:

- Promover la mejora de la infraestructura de los planteles educativos más rezagados.

Componente 7. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia por rezago educativo.

Actividades:

- Apertura de nuevos centros escolares y de tiempo completo

Estrategia 3.1.3 Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida.

Esta estrategia se relaciona con el componente 7 de la Cruzada.

Líneas de acción:

- Ampliar paulatinamente la duración de la jornada escolar, para incrementar las posibilidades de formación integral de los educandos, especialmente los que habitan en contextos desfavorecidos o violentos.
- Incentivar el establecimiento de escuelas de tiempo completo y fomentar este modelo pedagógico como un factor de innovación educativa.

Componente 7. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia por rezago educativo.

Actividades:

- Apertura de nuevos centros escolares y de tiempo completo.

Objetivo 3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.

Esta estrategia se relaciona con el componente 7 de la Cruzada.

Estrategia 3.2.1 Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.

Líneas de acción:

- Impulsar el desarrollo de los servicios educativos destinados a la población en riesgo de exclusión.
- Establecer alianzas con instituciones de educación superior y organizaciones sociales, con el fin de disminuir el analfabetismo y el rezago educativo.

Componente 7. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia por rezago educativo.

Actividades:

- Mantenimiento de la asistencia a un centro de educación formal de la población de tres a 15 años.
- Terminación de la secundaria completa para la población que tiene de 16 a 20 años, nacidos a partir de 1982.
- Acceso efectivo a la educación (incorporación a un centro de educación formal de la población de tres a 15 años).
- Atención a adultos con rezago educativo (terminación de la primaria para la población que tiene 21 años o más, nacidas antes de 1982).
- Apertura de nuevos centros escolares y de tiempo completo.

Estrategias transversales en la meta México con Educación de Calidad.

Estrategia 1. Democratizar la Productividad

Esta estrategia se relaciona con el componente 7 de la Cruzada.

Líneas de acción:

- Coordinar los esfuerzos de política social y atención educativa a la población más pobre, para crear condiciones que mejoren el ingreso, la

Componente 7. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia por rezago educativo.

Actividades:

PND 2013-2018

- retención y el aprovechamiento escolar de los alumnos de familias de escasos recursos económicos.
- Ampliar y mejorar la colaboración y coordinación entre todas las instancias de gobierno, para llevar educación técnica y superior en diversas modalidades a localidades sin oferta educativa de este tipo y a zonas geográficas de alta y muy alta marginación.
 - Ampliar la jornada escolar para ofrecer más y mejor tiempo educativo a los alumnos que más lo requieren.

Cruzada

- Mantenimiento de la asistencia a un centro de educación formal de la población de tres a 15 años.
- Terminación de la secundaria completa para la población que tiene de 16 a 20 años, nacidos a partir de 1982.
- Acceso efectivo a la educación (incorporación a un centro de educación formal de la población de tres a 15 años).
- Atención a adultos con rezago educativo (terminación de la primaria para la población que tiene 21 años y más, nacidas antes de 1982).
- Apertura de nuevos centros escolares y de tiempo completo.

META 4: MEXICO PRÓSPERO

Objetivo 4.10: Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.

Estrategia 4.10.1 Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico.

Líneas de acción:

- Apoyar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres, generando

Esta estrategia se relaciona con el componente 1 de la Cruzada. También se relaciona con dos objetivos del Decreto de Creación de SINHAMBRE.

Componente 1. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria mejora sus ingresos para mayor acceso a la canasta básica alimentaria.

Actividades:

- Apoyo al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria para generación de ingreso.
- Capacitación y formación empresarial en

PND 2013-2018

Cruzada

alternativas que se incorporen a la economía de manera más productiva.

- Impulsar la competitividad logística para minimizar las pérdidas post-cosecha de alimentos durante el almacenamiento y transporte.

actividades agrícolas.

Objetivos en el Decreto de Creación de SINHAMBRE

- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.

Estrategias transversales en la meta México Próspero

Estrategia 1. Democratizar la productividad

Líneas de acción:

- Fomentar el acceso a crédito y servicios financieros del sector privado, con un énfasis en aquellos sectores con el mayor potencial de crecimiento e impacto en la productividad, como el campo y las pequeñas y medianas empresas.
- Fomentar y ampliar la inclusión laboral, particularmente hacia los jóvenes, las mujeres, y los grupos en situación de vulnerabilidad para incrementar su productividad.

Esta estrategia se relaciona con el componente 1 de la Cruzada. También se relaciona con el Eje Transversal de Género.

Componente 1. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria mejora sus ingresos para mayor acceso a la canasta básica alimentaria.

Actividades:

- Transferencias monetarias para apoyo a la producción.
- Apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso.
- Apoyo al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria para generación de ingreso.
- Capacitación y formación empresarial en actividades agrícolas y no agrícolas.
- Acciones comunitarias con apoyo de empleo temporal.
- Construcción de infraestructura productiva para impulso a cadenas de valor.
- Fomento y promoción a las actividades y vocaciones productivas de las comunidades

urbanas y rurales.

- Acceso a créditos para la producción.

Eje transversal. Género.

Actividades:

- Impulso a las capacidades productivas de las mujeres.

Estrategia III. Perspectiva de género.

Líneas de acción:

- Promover la inclusión de mujeres en los sectores económicos a través del financiamiento de iniciativas productivas.
- Impulsar el empoderamiento económico de las mujeres a través de la remoción de obstáculos que impiden su plena participación en las actividades económicas remuneradas.

Esta estrategia se relaciona con el Eje Transversal de Género de la Cruzada.

Eje transversal. Género.

Actividades:

- Impulso a las capacidades productivas de las mujeres.

Fuente: Elaborado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (UNAM) para el CONEVAL.

Cuadro 2.2. Vinculación entre indicadores del Plan Nacional de Desarrollo y de la Cruzada Nacional contra el Hambre

Indicadores PND	Indicadores Cruzada
META 1: MÉXICO INCLUYENTE	
<p>Indicador VII.2 Carencias promedio de la población en pobreza extrema.</p>	<p>En la MML, la Cruzada plantea como indicadores los porcentajes de personas con carencia <i>en cada una</i> de las dimensiones de pobreza multidimensional. Se refieren a población en pobreza extrema, aunque no lo explicitan en su redacción.</p> <p>Indicador C1. Disminuir el porcentaje de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínima.</p> <p>Indicador C2. Disminuir el porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación.</p> <p>Indicador C3. Disminuir el porcentaje de personas con carencia de acceso a servicios de salud.</p> <p>Indicador C4. Disminuir el porcentaje de personas sin acceso a seguridad social.</p> <p>Indicador C5. Disminuir el porcentaje de personas con carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda.</p> <p>Indicador C6. Disminuir el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda</p> <p>Indicador C7. Disminuir el porcentaje de personas con carencia por rezago educativo.</p>

Indicador VII.2.2 Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación.

El indicador del PND coincide con el indicador del segundo componente de la Cruzada. Este se refiere a la población en pobreza extrema, aunque no lo explicita en su redacción.

Indicador C2. Disminuir el porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación.

Estrategias Transversales: Perspectiva de Género

Indicador VII.A.4 Índice de Desigualdad de Género.

Descripción: Refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

Observaciones: El índice se compone de tres dimensiones medidas a través de cinco indicadores: 1) Tasa de Mortalidad Materna, 2) Tasa de Fecundidad Adolescente, 3) Mujeres y hombres con al menos educación secundaria completa, 4) Participación de mujeres y hombres en escaños parlamentarios, 5) Tasa de participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral.

Se mide en una escala del 0 al 1, siendo 0 el máximo alcance de la igualdad.

Indicadores de género de la Cruzada Nacional contra el Hambre. (SEDESOL, 2013k)

Los indicadores miden la diferencia máxima que puede haber entre la situación de un hombre y una mujer para cada variable en cada municipio. Se trata de calcular esa diferencia como porcentaje del valor promedio de cada variable.

Así, cada indicador de desigualdad de género medirá la distancia que existe entre la situación que vive un hombre, versus la situación que vive una mujer; dentro de cada municipio objetivo de la Cruzada para cada indicador (carencia de acceso a la alimentación, rezago educativo, acceso a servicios de salud y seguridad social, calidad de espacios y servicios básicos de la vivienda, ingreso).⁶¹

Fuente: Elaborado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (UNAM) para el CONEVAL

⁶¹ Este documento fue proporcionado por la Secretaría Técnica de la Cruzada. No obstante, no se precisa el autor. Tampoco conocemos si ha habido avances en el diseño y la aplicación de los indicadores propuestos y, por tanto, si son parte oficial de los indicadores de la Cruzada.

ANEXO 3. VINCULACIÓN DEL PROPÓSITO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE CON LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

Se entenderá por:

Vinculación directa: el logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) Meta(s) del Milenio.

Vinculación indirecta: el logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) Meta(s) del Milenio.

Vinculación inexistente: el logro del Propósito no aporta al cumplimiento de al menos una de las Metas del Milenio.

Cuadro 3.1. Vinculación del propósito de la Cruzada con los Objetivos del Milenio.

Cruzada	Metas del Milenio	Vinculación
Indicador C1. Disminuir el porcentaje de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínima. Metas: Disminuir de 7.4 a 5.6 millones de personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo.	Meta 1.A Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.	Meta 1.A Directa. La meta del milenio es reducir a 4.6 por ciento la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día (en 2010 se ubicó en 5.3 por ciento). Considerando la población del país en 2010 (112.37 millones) y el nivel de la línea de bienestar mínimo, cumplir la meta del indicador C1 de la Cruzada permitiría alcanzar la meta del milenio 1.A.
	Meta 1.B Alcanzar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes.	Meta 1.B Indirecta. La Cruzada busca mejorar las opciones productivas de la población en pobreza extrema. Aún si esto se tradujera en pleno empleo para toda la población objetivo, esto no implica que toda la población tenga un empleo pleno y productivo.

Indicador C2.
Disminuir el porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación (7.4 millones de mexicanos).

Metas: Erradicar la carencia alimentaria de la población en pobreza extrema.

Meta 1.C

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.

Meta 4.A

Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Meta 5.A

Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.

Meta 1.C Directa.

La meta del milenio es reducir a 2.4 por ciento el porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (en 2010 se ubicó en 2.7 por ciento).

Aunque el indicador no es directamente comparable, si se elimina la carencia alimentaria de 7.4 millones de personas, se podría suponer que se alcanzaría la meta del milenio 1.C.

Meta 4.A Indirecta

La meta 2015 en la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años es 15.7 por ciento. En 2011 se ubicó en 16.7 por ciento.

La Cruzada contiene acciones para disminuir la mortalidad infantil, pero no tiene una meta específica. No obstante, dada la pequeña brecha en este indicador, las acciones de alimentación de la Cruzada pueden contribuir de manera decisiva a lograr la Meta del Milenio.

Meta 5.A Indirecta

La meta 2015 de defunciones de mujeres por cada 100 mil nacidos vivos es de 22.3 por ciento. En 2011 este indicador

			se ubicó en 43 por ciento. La Cruzada contiene acciones para reducir la mortalidad materna, pero no tiene una meta específica. Dada la brecha en la meta del milenio, se considera que la Cruzada puede contribuir a lograr la Meta del Milenio, pero difícilmente será suficiente para alcanzarla.
			Meta 4.A Indirecta La meta 2015 en la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años es 15.7 por ciento. En 2011 se ubicó en 16.7 por ciento. La Cruzada contiene acciones para disminuir la mortalidad infantil, pero no tiene una meta específica. No obstante, dada la pequeña brecha en este indicador, las acciones de salud de la Cruzada pueden contribuir de manera decisiva a lograr la Meta del Milenio.
Indicador	C3.	Meta 4.A	
Disminuir el porcentaje de personas con carencia por acceso a servicios de salud.		Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años.	
		Meta 5.A	
Metas:		Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.	
Abatimiento total de la carencia por acceso a servicios de salud.		Meta 5.B	
Lograr una cobertura de 100 por ciento.		Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.	
			Meta 5.A Indirecta La meta 2015 de defunciones de mujeres por cada 100 mil nacidos vivos es de 22.3 por ciento. En 2011 este indicador se ubicó en 43 por ciento. La Cruzada no tiene una meta específica sobre mortalidad

materna.

Dada la brecha en la meta del milenio, se considera que la Cruzada puede contribuir a lograr la Meta del Milenio, pero difícilmente será suficiente para alcanzarla.

Meta 5.B Indirecta

Las acciones del indicador C3 de la Cruzada son insuficientes para lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

Indicador C4.

Disminuir el porcentaje de personas sin acceso a seguridad social.

Metas:

Recibirán pensión 110 mil personas mayores de 65 años, que aún no cuentan con ella.

Inexistente

Indicador C5.

Disminuir el porcentaje de personas con carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda.

Metas:

-Dotar de energía eléctrica a 0.8 millones de hogares.

-Dotar de agua

Meta 7.C

Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios de saneamiento básicos.

Meta 7.C Directa

Se considera que esta meta del milenio ha sido cumplida.

La Cruzada puede contribuir significativamente a mejorar este indicador entre la población en pobreza extrema.

entubada a 0.7 millones de hogares.

-Dotar de servicios de drenaje a 0.6 millones de hogares.

Abatimiento total de la carencia.

Indicador C6.
Disminuir el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda.

Metas:

-Construir 0.3 millones de pisos.

-Construir 1.8 millones de techos.

-Construir 0.3 millones de cuartos adicionales

-Construir 0.2 millones de muros firmes.

Abatimiento total de la carencia.

Meta 7.D

Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Meta 7.D Directa.

La proporción de población urbana que habita en viviendas precarias pasó de 39.6 por ciento en 1992 a 16.8 por ciento en 2010.

La Cruzada puede contribuir significativamente a mejorar este indicador entre la población en pobreza extrema.

Indicador C7.
Disminuir el porcentaje de personas con carencia por rezago educativo.

Metas: (sólo se incluye la meta relacionada con la educación primaria)

Meta 2.A

Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Meta 2.A Directa

Se considera que esta meta del milenio ya ha sido lograda.

Sin embargo, la Cruzada lograría que todos los niños y niñas en situación de *pobreza extrema* tengan educación primaria.

-Incorporar a la educación primaria a 715,532 niñas y niños de 5 a 9 años que no asisten a ésta.

Abatir 83 por ciento del rezago educativo.

<p>Eje transversal. Perspectiva de género</p>	<p>Meta 3.A Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.</p>	<p>Meta 3.A Directa para primaria y secundaria e Inexistente para educación media superior y superior Se considera que la meta del milenio para primaria y secundaria ha sido cumplida. La Cruzada puede apoyar para que se mantenga la igualdad entre los sexos en primaria y secundaria. Sin embargo, no incide en la educación media superior y superior.</p>
--	---	---

<p>Eje transversal. Sustentabilidad Uso equilibrado de los recursos naturales, sociales, económicos y culturales.</p>	<p>Meta 7.A Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.</p>	<p>Meta 7.A Indirecta Contribuye a incorporar los principios de sustentabilidad en la política social.</p>
--	--	---

<p>Eje transversal. Participación social La población en general, la sociedad civil organizada, sector privado y las</p>	<p>Inexistente</p>
---	--------------------

instituciones de
gobierno de los tres
órdenes se coordinan
y participan en la
Cruzada Nacional
Contra el Hambre.

Fuente: Elaborado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (UNAM) para el CONEVAL con base en ONU, 2013.

Nota: Las estadísticas sobre los objetivos del milenio se tomaron del documento (Presidencia de la República, 2013).

ANEXO 4. CONFORMACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO MÚLTIPLE

El estudio de caso múltiple se estructuró considerando a cada una de las instancias que participan en la implementación de la Cruzada, a saber:

1. Instancias centrales de planeación e implementación.

- Consejo Nacional.
- Comisión Intersecretarial.
- Grupos de Enlace de dependencias Federales que forman parte de la Comisión Intersecretarial.

2. Instancias estatales de planeación e implementación.

- Comisión Estatal Intersecretarial en el marco de los acuerdos integrales firmados.

3. Instancias municipales de planeación e implementación.

- Comités comunitarios de beneficiarios de los programas que integran la Cruzada.

El desarrollo del estudio de caso se enfocó en describir los mecanismos de coordinación en dos niveles. Primero, en términos de relaciones intra-gubernamentales que dan cuenta de los procesos de coordinación entre las dependencias federales para llevar a cabo las acciones que contempla la Cruzada y, después, las relaciones intergubernamentales que dan cuenta de la coordinación entre instancias que dependen de distintos órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

INSTANCIAS Y ACTORES ENTREVISTADOS

En el siguiente cuadro se resume el número de entrevistas por tipo de actor realizadas en el marco del estudio.

Cuadro 4.1. Actores entrevistados

Tipo de actor	Número de Entrevistas
Entrevistas individuales con miembros de la CICH	4
Entrevistas grupales con grupos de trabajo de la CICH	5
Directores generales adscritos a las oficinas centrales de la SEDESOL a cargo de coordinar las labores de la Cruzada	3
Entrevistas grupales con miembros del Comité Estatal Intersecretarial del estado de Chiapas	7
Entrevistas grupales con miembros del Comité Estatal Intersecretarial del estado de Guerrero	6
Entrevistas individuales con autoridades municipales de los municipios de Mártir de Cuilapan y Acapulco	2
Grupos de enfoque con Comités Comunitarios en los Municipios de Acapulco y Mártir de Cuilapan	2
Grupo de enfoque con Comisión Intersecretarial Municipal del Municipio de Zinacantán	1
Total	30

Fuente: Elaboración de Consulting & Coaching para CONEVAL.

Los actores entrevistados fueron:

Entrevistas con funcionarios de la SEDESOL que coordinan actividades de la Cruzada a nivel central.

- Secretario técnico de la Comisión Intersecretarial
- Dos Directores Generales de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano responsables de la coordinación de actividades en Chiapas
- Un Director General de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio responsable de la coordinación de actividades en Guerrero

Entrevistas con integrantes de la CICH

- Miembro de la CICH de SAGARPA
- Miembro de CICH de Sector Salud

- Miembro de CICH de SEMARNAT

Entrevistas con integrantes de los grupos de trabajo de la CICH

Se realizaron entrevistas grupales con los integrantes de los siguientes grupos de trabajo de la CICH:

Cuadro 4.2. Grupos de trabajo entrevistados

Nombre del grupo	Dependencias participantes
Empleo y Opciones Productivas	CONEVAL, SEDESOL, STPS, INDESOL, INAES, FONART, SHCP, SEMARNAT, SEDATU, SAGARPA, INMUJERES.
Alimentación y Nutrición	SEDESOL, INMUJERES, CENAPRECE, LICONSA, SEP, SSA, DIF, DICONSA, INAPAM, FONART, CENSIA, SCT.
Servicios de Salud y Seguridad Social	FONART, SEDESOL, SEMAR, SCT, INAPAM, SSA.
Servicios Básicos, Calidad y Espacios de Vivienda.	SCT, FONART, SEDESOL, SEDATU, SENER, CONAGUA, CDI.

Fuente: Elaboración de Consulting & Coaching para CONEVAL.

Adicionalmente se realizó un grupo focal con integrantes de distintos grupos de trabajo de la CICH, en el que participó: INDESOL, SEDATU y SEDESOL

Entrevistas con miembros del Comité Estatal Intersecretarial de la Cruzada contra el Hambre:

Estado de Chiapas

- Delegado de SEDESOL
- Secretario de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno
- Secretario de Desarrollo y Participación Social
- Encargado de despacho de la Delegación de la SEMARNAT
- Delegado del IMSS
- Delegado de SAGARPA
- Secretario del Campo

Estado de Guerrero

- Delegada de SEDESOL
- Secretaria de Educación
- Delegado de SEP
- Secretario de Salud
- Secretaria de Desarrollo Social
- Delegado de SAGARPA

Entrevistas con Autoridades Municipales

- Presidente Municipal de Mártir de Cuilapan
- Secretario de Planeación del Municipio de Acapulco

Entrevistas con Comités Comunitarios

- Grupo de enfoque con el Comité Comunitario de beneficiarios de los Programas Sociales para la Cruzada (o equivalente) del Municipio de Zinacantán, Chiapas.
- Grupo de enfoque con el Comité Comunitario de beneficiarios de los Programas Sociales para la Cruzada (o equivalente) del Municipio de Mártir de Cuilapan, Guerrero.
- Grupo de enfoque con el Comité Comunitario de beneficiarios de los Programas Sociales para la Cruzada (o equivalente) del Municipio de Acapulco, Guerrero.