

Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre

Resumen Ejecutivo
Octubre 2013

Lo que se mide se puede mejorar

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 Desarrollo**

Iliana 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

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.

CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO DEL DISEÑO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

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 CONEVAL 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 CONEVAL 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 CONEVAL 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 zonas 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 (CUIS) 2013. Tanto el MCS como el CUIS 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

critérios 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 Tequexquilita 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 Tequexquilita 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 priorizaciones. 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 la ejecución de las acciones federales de la Cruzada; verificar sistemáticamente lo realizado respecto a los 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 Intersecretaral 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 Incluyente* 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 CICH, 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 CONEVAL. 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 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 CONEVAL. 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.¹ 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*

¹ 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.

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 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 CONNEVAL. 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 Social 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

Retos identificados por el CONSEVAL 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.