



# Estudio sobre los avances de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) en la primera fase de implementación

PUED-UNAM

SEMINARIO UNIVERSITARIO DE LA CUESTIÓN SOCIAL

México DF, a 17 de junio de 2015.

# Contenido

## I. Introducción

1. Componentes de la evaluación
2. Métodos y fuentes de información
3. La Cruzada Nacional contra el Hambre

## II. Análisis de avances de la CNCH

1. Análisis de instrumentos de intervención
2. Hallazgos sobre procesos clave
3. Análisis de indicadores (presupuesto y avance de actividades)

## III. Conclusiones

# I. Introducción

1. Componentes de la evaluación
2. Métodos y fuentes de información
3. La Cruzada Nacional contra el Hambre

# 1. Componentes de la evaluación

## Estudio sobre los avances de la CNCH 2014

a. Informe Integral  
(Objetivos 1 y 2 de la CNCH)

- Diagnóstico del hambre y la desnutrición en México
- Antecedentes de intervenciones alimentarias en México
- Buenas prácticas internacionales de intervenciones alimentarias
- **Análisis de programas de CNCH**

b. Análisis de avances en la implementación

- Actualización del Diagnóstico
- **Análisis de avances en resultados**
- Análisis de cobertura municipal
- **Entrevistas a actores clave**

c. Estudio exploratorio de Comedores Comunitarios

- Análisis de focalización
- Evaluación de procesos

## 2. Métodos y fuentes de información

### Análisis de los programas alimentarios

- Vinculación con los objetivos 1 y 2 de la CNCH (22 programas)

- **Adecuación** de los programas
- **Pertinencia** de los programas
- **Suficiencia** de los programas

Por dimensiones de SA

- Complementariedad de los programas para afrontar hambre y desnutrición

### Análisis de avances en la implementación y resultados intermedios

- Descripción de la implementación de la CNCH 2013-2014.
- Estrategia de implementación diferenciada rural/urbano.
- Medición de resultados y avances, 2013-2014.
- Mecanismos de transparencia

### Entrevistas a actores clave

- 14 entrevistas
  - CI, Coordinación Asesores, Sedesol, Sagarpa, Semarnat, SE, CDI, Comité Expertos, Consejo Nacional
- Semiestructuradas
- Guías personalizadas
- Ejes analíticos con base en procesos clave
- Enfocadas al análisis de diseño e implementación

Trabajo de campo

Análisis documental (+- 670 documentos)

# 3. La Cruzada Nacional contra el Hambre

- **Inicio:** Enero 2013: Decreto de creación de SINHAMBRE. Abril 2014: PNMSH.
- **Objetivos:**
  - 1) **Cero hambre** a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
  - 2) **Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica** y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
  - 3) **Aumentar la producción de alimentos** y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
  - 4) **Minimizar las pérdidas post-cosecha** y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
  - 5) **Promover el desarrollo económico y el empleo** de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
  - 6) **Promover la participación comunitaria** para la erradicación del hambre.
- **Población objetivo (PO):** Población en pobreza extrema y carencia alimentaria (7.01 millones en 2012).
- ¼ de población con carencia alimentaria.
- **Modelo de intervención**
  - Concurrencia territorial de **programas sociales existentes** con focalización de acciones a la PO
  - Coordinación interinstitucional e intergubernamental
  - Participación social
  - Modelo rural y urbano
  - M&E desde su inicio
- **Cobertura**
  - **Primera etapa (2013):** 400 mun. (51.6% PO)
  - **Segunda etapa (2014):** 1,012 mun. (78.5% PO)
  - **2015:** todos los municipios

## II. Análisis de avances de la CNCH

1. Análisis de instrumentos de intervención
2. Hallazgos sobre procesos clave
3. Análisis de indicadores (presupuesto y avance de actividades)
4. Conclusiones sobre la CNCH

# 1. Análisis de instrumentos de intervención (1)

- **Número de programas analizados: 22** de 55 **programas** del PNMSH vinculados 'directamente' con los objetivos 1 y 2 de la CNCH.
- ☑ Hay esfuerzos para avanzar en la alineación de los programas con los objetivos de la CNCH (ej.: cambios en las Reglas de Operación)
- ☑ Las evaluaciones muestran que los programas más importantes (Oportunidades, Seguro Popular) han tenido efectos positivos.
- ☑ En general, los programas son progresivos (población pobre y vulnerable, comunidades marginadas).
- ☒ Existe gran complejidad en la articulación. Al ser programas preexistentes: tienen PO y criterios de focalización diferentes; amplia gama de modalidades de apoyo; diferentes niveles de cobertura; no cuentan con información precisa de la PO-CNCH que es beneficiaria.



# 1. Análisis de instrumentos de intervención (2)

## ☒ Existen aspectos críticos:

- Reforzar eficacia de los programas existentes y crear nuevas intervenciones.
- Asegurar correcta instrumentación de todos los programas.
- Densificar cobertura de algunos programas a nivel municipal y extenderla a localidades rurales rezagadas, pequeñas y dispersas no atendidas.
- Asegurar que se priorice a la PO-CNCH y que exista confluencia de acciones a nivel de hogar/individuos.

## 2. Hallazgos sobre procesos clave

Tema	Documentales	Entrevistas
<b>Aspectos conceptuales y de diseño</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Se mejoró la MML.</li><li>▪ Persiste visión centrada en pobreza.</li><li>▪ Población Potencial se considera equivalente a Población Objetivo (PO).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Se concibe como un programa de superación de la pobreza.</li><li>▪ Se busca la inclusión social.</li><li>▪ En la práctica, es un programa de atención de la pobreza, debido a la magnitud de las carencias.</li></ul>
<b>Programas participantes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Grandes cambios en listado de programas, sin justificación.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Las dependencias no influyeron en la selección programas y acciones incluidas.</li></ul>
<b>Modelo rural y urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Desarrollo de modelos de intervención rural y urbano.</li><li>▪ Falta de evidencia de implementación de modelo urbano.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Dispersión de la población en zonas rurales.</li><li>▪ Elaboración e implementación en fase piloto del modelo de atención urbano. No referencia a resultados.</li></ul>

## 2. Hallazgos sobre procesos clave

Tema	Documentales	Entrevistas
<b>Instancias de la CNCH</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Avances en la instalación de las instancias.</li><li>▪ Falta documentar su funcionamiento, actividades y resultados obtenidos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Se duplicaron instancias ya existentes.</li><li>▪ Baja incidencia de instancias como el Consejo Nacional y el Comité de Expertos.</li><li>▪ Mejoría en coordinación interinstitucional, pero sin claras diferencias con esfuerzos anteriores.</li></ul>
<b>Evaluación y Monitoreo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Diseño de un sistema de monitoreo, sin evidencia de los resultados de la prueba piloto.</li><li>▪ El Tablero de Control está en las primeras fases de implementación.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dependencias consideran que el Tablero de Control no capta su contribución real a la CNCH.</li></ul>

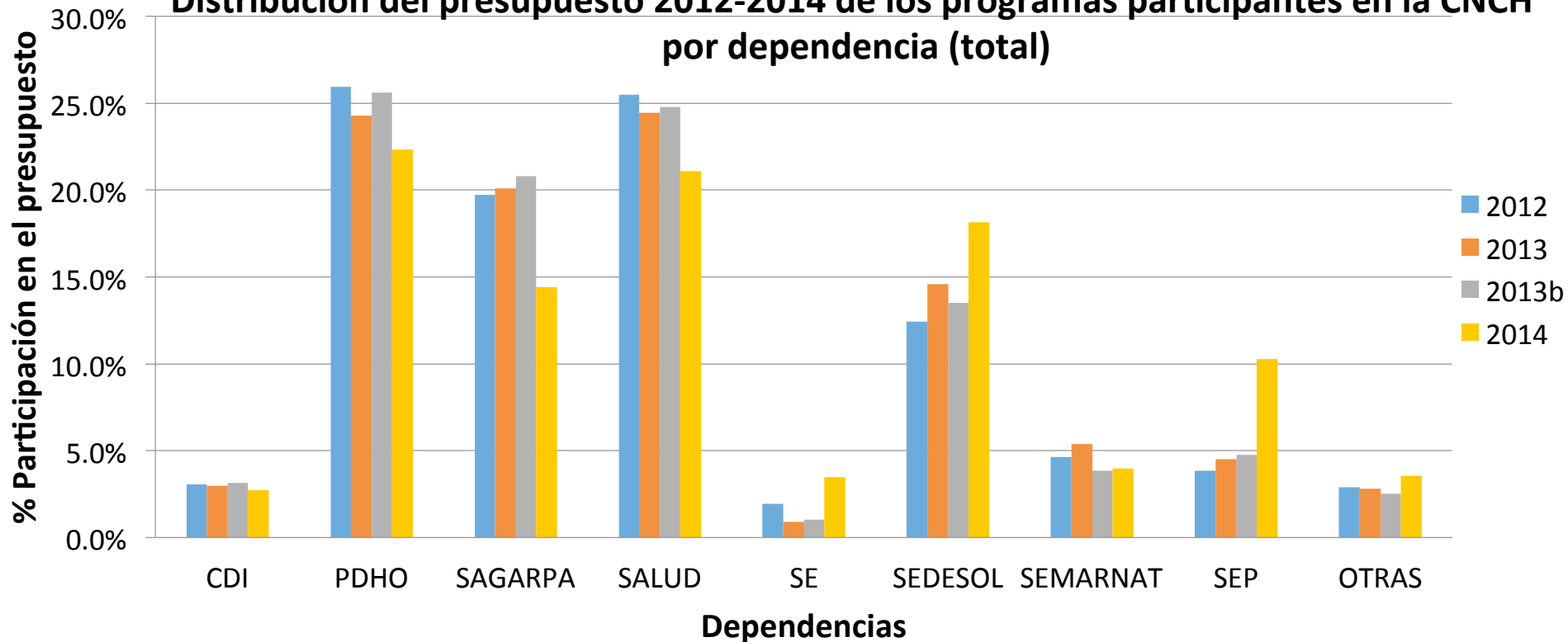
## 2. Hallazgos sobre procesos clave

Tema	Documentales	Entrevistas
<b>Cobertura geográfica</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Avances en documentación de criterios de selección en la segunda etapa.</li><li>▪ Falta mayor claridad en los criterios de selección.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ La CNCH busca recuperar la presencia territorial del Estado.</li><li>▪ Focalización territorial por la falta de información. Avances en información sobre PO. En 2015, la focalización será a nivel de individuo u hogar.</li><li>▪ Falta precisar los mecanismos de expansión de la estrategia (cobertura, presupuesto, acciones, metas).</li><li>▪ Falta de comunicación oportuna de la estrategia de expansión de cobertura a las dependencias.</li></ul>

### 3. Análisis de indicadores: Presupuesto

- No presupuesto específico para CNCH en el PEF.
- Aumento del presupuesto de los programas participantes.
  - 6.4% en programas de 2013 (respecto a 2012).
  - 22.3% de 2013 a 2014.
  - 10.1% anual para los programas de 2014 (respecto a 2012).
- Presupuesto concentrado en PDHO y SS.

**Distribución del presupuesto 2012-2014 de los programas participantes en la CNCH por dependencia (total)**



### 3. Inversión en los municipios de la primera etapa

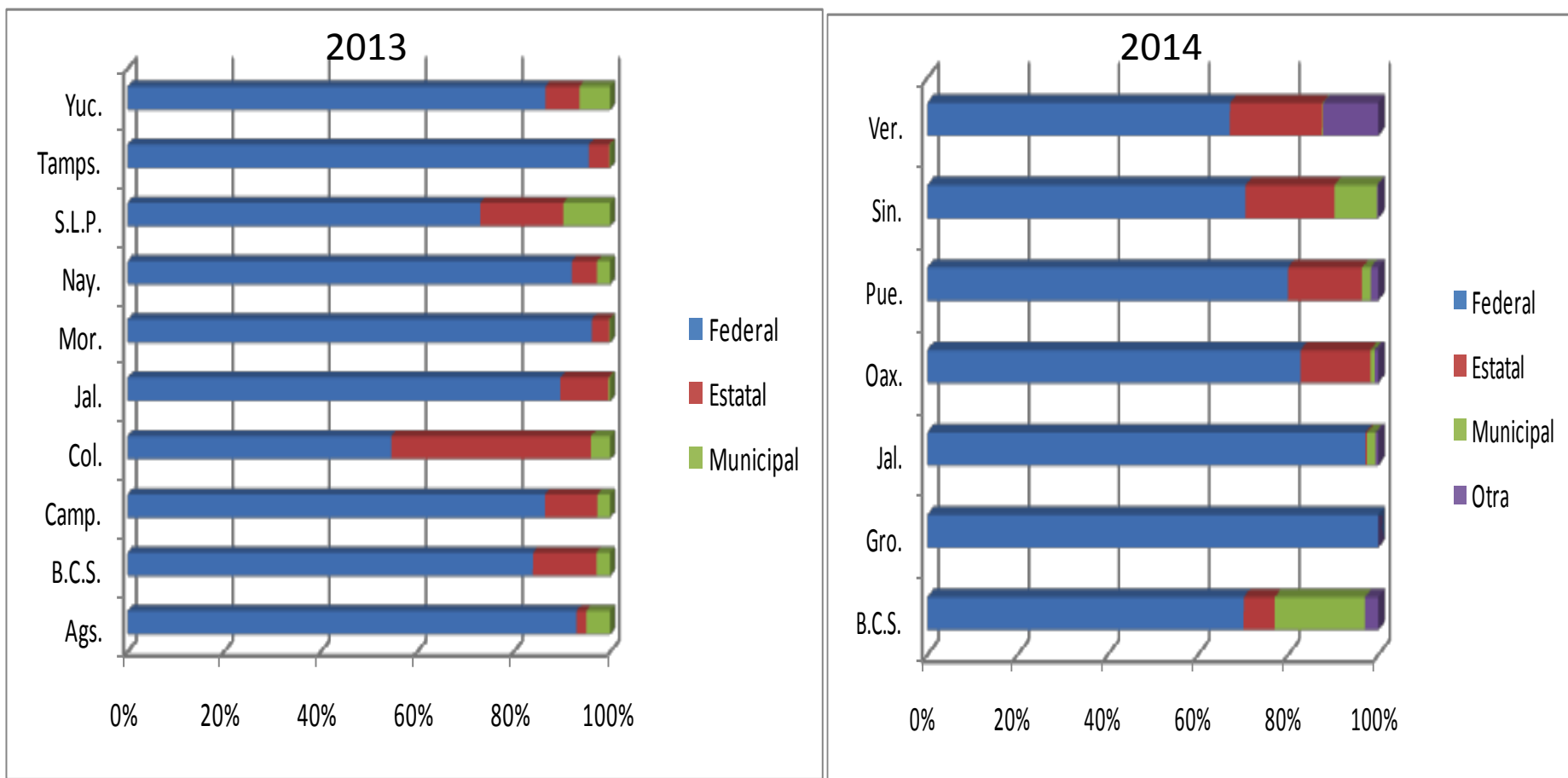
#### Comparativo de Inversión 2012 – 2013 en los municipios de la CNCH por dependencia

DEPENDENCIA	Fuente junio				Fuente agosto			
	2012		2013		2012		2013	
	Presupuesto	%	Presupuesto	%	Presupuesto	%	Presupuesto	%
SAGARPA	7,279.21	14.13	9,913.51	13.78	7,220.26	9.66	12,178.80	11.27
SALUD/DIF	-	-	61.54	0.09	52,193.70	69.84	58,325.18	53.96
SE	1,326.90	2.58	8,143.92	11.32	604.20	0.81	713.24	0.66
SEDESOL	37,740.30	73.26	45,572.73	63.33	9,505.24	12.72	15,300.25	14.15
SEDATU	567.76	1.10	832.74	1.16	611.67	0.82	832.74	0.77
SEMARNAT	1,828.03	3.55	3,672.59	5.10	1,828.03	2.45	3,672.59	3.40
SEP	-	-	-	-	-	-	13,359.27	12.36
SHCP	-	-	-	-	-	-	-	-
INMUJERES	-	-	27.45	0.04	-	-	27.45	0.03
CDI	1,255.42	2.44	1,699.64	2.36	1,255.42	1.68	1,699.64	1.57
STPS	720.37	1.40	817.28	1.14	720.37	0.96	817.28	0.76
SECTUR	-	-	-	-	-	-	-	-
SENER	501.02	0.97	849.16	1.18	501.02	0.67	849.16	0.79
SCT	295.46	0.57	375.66	0.52	295.46	0.40	320.43	0.30
Total	51,514.48	100.00	71,966.21	100.00	74,735.38	100.00	108,096.03	100.00

- Sólo información para 2012 y 2013, y para algunas dependencias.
- Aumento importante de inversión en municipios: 40 a 45%, según la fuente.

# 3. Análisis indicadores: inversión estatal y municipal

## Participación de inversión federal, estatal y municipal por entidad federativa



- La inversión es predominantemente federal.
- Baja participación municipal: máximo de 10%.
- Asimetrías en la participación estatal: de 2% a 41.3%.

### 3. Análisis de presupuesto

#### Distribución estatal de la inversión 2012-2013 de los 405 municipios

Entidad	No. Municipios	Población objetivo	% población objetivo	Inversión 2012	Inversión per cápita 2012	Inversión 2013	Inversión per cápita 2013	% crecimiento inversión per cápita 2012-2013
México	32	801,283	+ 14.6	7,155,080,066	8,930	8,508,996,919	10,619	18.9
Chiapas	55	759,153	13.8	7,734,786,284	10,189	10,703,486,906	14,099	38.4
Guerrero	51	586,899	10.7	5,744,990,946	9,789	9,040,036,559	15,403	57.4
Veracruz	33	479,439	8.7	4,259,511,327	8,884	5,567,863,752	11,613	30.7
Oaxaca	133	345,166	6.3	2,932,214,351	8,495	4,095,861,567	11,866	39.7
Puebla	14	320,201	5.8	1,700,756,296	5,312	2,322,916,895	7,255	36.6
B. C. Sur	1	22,387	0.4	206,146,400	9,208	202,659,369	9,053	- 1.7
Aguascalientes	1	16,751	0.3	374,733,199	22,371	539,795,540	32,225	44.0
Tlaxcala	3	18,459	0.3	137,666,196	7,458	199,382,710	10,801	44.8
Colima	1	6,124	- 0.1	132,232,424	21,592	191,846,139	31,327	45.1
<b>Total</b>	<b>405</b>	<b>5,499,935</b>	<b>100.0</b>	<b>51,514,480,989</b>	<b>9,366</b>	<b>71,966,206,244</b>	<b>13,085</b>	<b>39.7</b>

El presupuesto promedio por persona es mayor en entidades con menor porcentaje de PO.

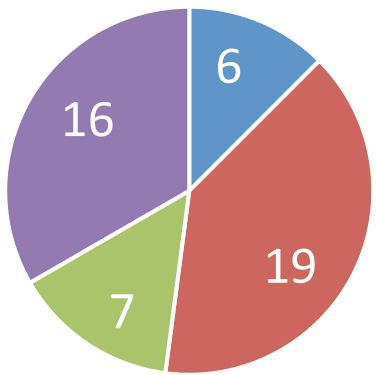
- Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz: \$12,223
- Aguascalientes, Baja California Sur, Colima y Tlaxcala: \$17,791



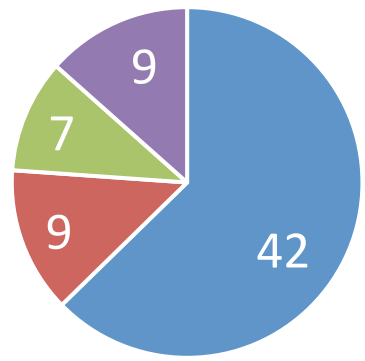
# 3. Análisis de avance de actividades de la CNCH

## Número de actividades por porcentaje de municipios atendidos y por año de operación

2013



2014

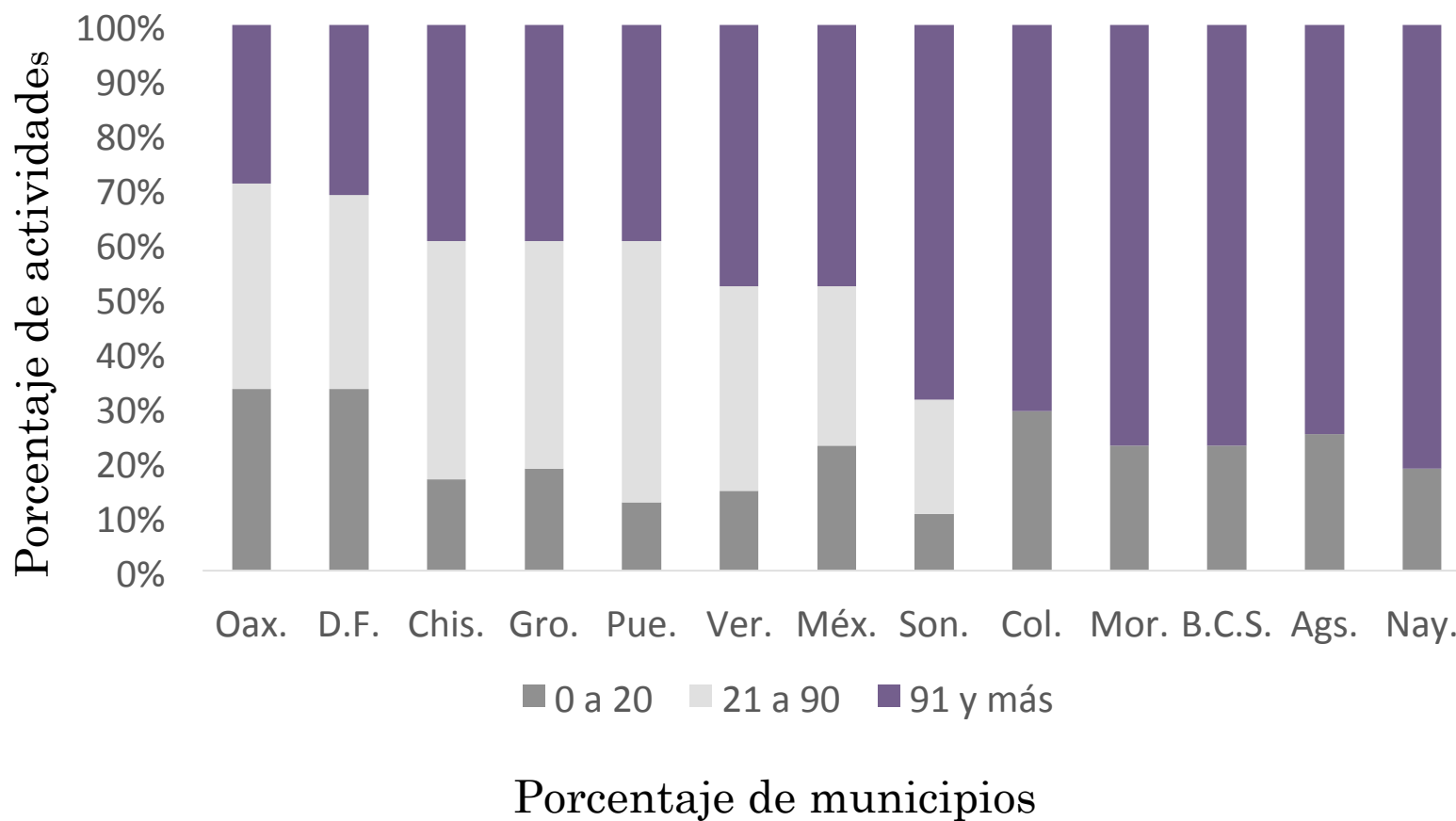


- De un total de 111 actividades, en 2013 se cuenta con información para 48 (43%) y en 2014 para 67 (60%).
- En 2013, sólo 3 actividades atendieron al 100% de los municipios. En 2014, esta cifra fue de una actividad.

Fuente: Elaboración propia con base en los "Reportes de Avances" 2013 y 2014 (CNCH 2013b, 2013m y 2014c).

### 3. Análisis de avance de actividades de la CNCH, por entidad

**Avance de las actividades de la CNCH en la atención municipal, entidades seleccionadas, 2013**



### 3. Análisis indicadores: resultados por objetivo

Concentración de actividades e información en el objetivo 1 (Cero hambre).

- 45% de las actividades son del objetivo 1 (50 de 111).
- El objetivo 4 (Merma de Alimentos) sólo tiene tres actividades.
- Existe mayor información disponible para los objetivos 1 y 3 (Aumento de la producción y el ingreso).

Indicador	Objetivo 1	Objetivo 3
% Actividades que atendieron a más del 90% de municipios, 2013	33%	25%
% Actividades con un avance de 90 % o más en su meta, 2013	85.3%	43%
% Actividades que no habían atendido ningún municipio, 2014	40%	40%
% Actividades con un avance de 90 % o más en su meta, 2014	57%	25%

## 4. Conclusiones sobre la CNCH

- La CNCH dista de ser una estrategia de seguridad alimentaria
  - Desbalance entre dimensiones de seguridad alimentaria.
  - Énfasis en acciones vinculadas con indicadores de pobreza.
  - Los instrumentos de intervención son adecuados aunque tienen puntos críticos y son insuficientes para cubrir a la población objetivo.
  - Indicadores relacionados con programas y no con la estrategia.
- Su diseño aporta a la coordinación entre programas preexistentes y a la focalización en población objetivo, pero la instrumentación no asegura que funcione correctamente.
- Reto de lograr cobertura municipal universal, con concurrencia de acciones y focalización en hogares de la PO.
- Ha habido incremento presupuestal en los programas participantes y en los municipios de la CNCH, pero éste parece ser regresivo en inversión per cápita a nivel estatal.
- Hay un avance insuficiente de la instrumentación de actividades a nivel municipal y disparidad entre los estados.

Gracias.