Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre

2013-2019

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

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 Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2019.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Contenido

GLOSARIO DE TÉRMINOS 5

INTRODUCCIÓN 7

I. ESTRUCTURA GENERAL DE LA EVALUACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE 9

II. EVALUACIÓN DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE 12

1. Preguntas de la Evaluación 12
2. Alcances de la Evaluación 13

III. METODOLOGÍA Y TIPOS DE EVALUACIÓN 14

1. Diagnóstico del diseño y orientación a resultados 15
   a) Primera etapa del diagnóstico: Trabajo de gabinete 16
   b) Segunda etapa del diagnóstico: estudio exploratorio en campo 17
2. Evaluación de Resultados Intermedios 17
3. Evaluación de la coordinación institucional y de la participación social 18
4. Evaluación de Impacto de la Estrategia 19

IV. PROCESO DE EVALUACIÓN 20

V. INSUMOS PARA LA EVALUACIÓN 2013-2018 22

VI. PRODUCTOS DE EVALUACIÓN 23

VII. BIBLIOGRAFÍA 25

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Canasta Alimentaria: Conjunto de alimentos cuyo valor monetario sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éste se determina en función de un patrón de consumo observado en un segmento de población que, con ellos, satisface sus requerimientos de energía y nutrientes.

Carencia por acceso a la alimentación: Una de las seis carencias sociales establecidas por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para la medición multidimensional de la pobreza. Se mide a través de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), la cual clasifica a la población en cuatro niveles de inseguridad alimentaria: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, moderada o severa. La carencia por acceso a la alimentación comprende los niveles moderado y severo de inseguridad alimentaria, los cuales concentran experiencias de disminución en la cantidad de los alimentos consumidos y episodios de hambre.
Véase: *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. CONEVAL, 2010.*

Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza: Índice que muestra trimestralmente la tendencia de la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso proveniente de su trabajo. Si el índice sube, significa que aumenta el porcentaje de personas cuyos ingresos laborales son insuficientes para cubrir sus necesidades alimentarias básicas.

Línea de bienestar: Valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico por persona al mes.

Línea de bienestar mínimo: Valor monetario de una canasta alimentaria básica por persona al mes.

Población atendida: Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Población objetivo: Población que un programa se propone atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

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

Pobreza multidimensional: Enfoque con el cual se desarrolla la medición oficial de pobreza en México, de acuerdo con lo establecido en la LGDS y los Lineamientos y Criterios para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza (LCDIMP), elaborados por el CONEVAL. Dicho enfoque refleja el reconocimiento de la pobreza como un fenómeno que involucra privaciones no sólo monetarias sino también de acceso a diversos satisfactores sociales.

Véase: *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. CONEVAL, 2010, en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Metodologia.aspx*

Población en pobreza: Población con ingresos corrientes totales inferiores a la línea de bienestar y con al menos una de las seis carencias sociales definidas en los LCDIMP, con base en lo señalado en la LGDS.

Población en pobreza extrema: Población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y con al menos tres de las seis carencias sociales definidas en los LCDIMP, con base en lo señalado en la LGDS.

Zonas rurales: Localidades menores a 2 mil 500 habitantes, de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de pobreza.

Zonas urbanas: Localidades con 2 mil 500 y más habitantes, de acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de pobreza.

INTRODUCCIÓN

El 21 de enero del 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE). La Cruzada Nacional Contra el Hambre (en adelante, la Cruzada) es una estrategia coordinada por el Gobierno Federal que busca que la población supere su condición simultánea de carencia alimentaria y pobreza extrema. Esta población (que en adelante se definirá como población en pobreza extrema de alimentación), constituye la población objetivo de la Cruzada, que en 2010 ascendía a 7.4 millones de personas distribuidas en todo el país. Cabe destacar que esta población es uno de los 14 indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 para medir los logros de la actual administración.

De acuerdo con el Marco Lógico que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) elaboró para esta estrategia, el Fin (el objetivo al que contribuye la estrategia) y el Propósito (el objetivo que se pretende lograr como resultado directo de la instrumentación de la estrategia) de la Cruzada son los siguientes:

Matriz de Marco Lógico de la Cruzada Nacional Contra el Hambre	
Fin	Reducir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema (multidimensional) y carencia alimentaria, transformando los entornos social y económico, mejorando la inclusión y la participación social, así como el desarrollo comunitario.
Propósito	7.4 millones de personas superan su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria.

Fuente:http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/6_MATRIZ_DE_MARCO_LOGICO_DE_LA_CNCH.pdf; última fecha de consulta: primero de julio de 2013. Página oficial de la SEDESOL. http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/home, última fecha consultada: primero de julio de 2013.

De acuerdo con el Decreto por el que se establece SINHAMBRE, la estrategia tiene los siguientes objetivos:

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia.
- Aumentar la producción y el ingreso de los pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios.
- Promover la participación comunitaria.

La Cruzada está integrada por 70 programas federales[1] y, de acuerdo con la información pública difundida por la SEDESOL, la estrategia se concentrará, en una primera etapa, en 400 municipios para extenderse luego a todo el territorio nacional.[2]

Con el propósito de instrumentar la Cruzada, se creó la Comisión Intersecretarial, integrada por 16 Secretarías de Estado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). La Comisión tiene por objetivo coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada. Dicha instancia podrá proponer ajustes en el número y diseño de los programas sociales involucrados en la estrategia, en su cobertura o focalización e incluso, si fuese necesario, podrá modificar sus reglas de operación.

Asimismo, se creó el Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre, instancia en la que convergen los sectores público, privado y social con el objeto de complementar y fortalecer las líneas de acción de la estrategia, así como impulsar la participación ciudadana en aras de cumplir con los objetivos específicos planteados.[3]

En este contexto, y con el propósito de proporcionar información que, por una parte, permita mejorar de manera continua el diseño e implementación de la Cruzada y, por otra, contribuya a la transparencia y rendición de cuentas de la evaluación de la política de desarrollo social en México, el CONEVAL presenta el *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013-2019)*, el cual sienta las bases del proceso de evaluación de la estrategia.

El documento se divide en cinco apartados. El primero presenta la estructura general de la evaluación; detalla sus objetivos principales, identifica las preguntas de investigación que la orientan y explicita los alcances del esquema. Enseguida se describen los tipos de evaluación que se realizarán y sus metodologías. El tercer apartado identifica a los principales actores involucrados en el proceso de evaluación, así como actividades específicas. El cuarto apartado detalla los insumos que serán considerados para el desarrollo de las evaluaciones. Finalmente, el quinto apartado destaca los principales productos generados en torno de la evaluación de la Cruzada y establece el calendario de su difusión.

---

[1] El decreto por el que se crea el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre enlista 70 programas federales. Sin embargo, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa Empleo Temporal aparecen tantas veces como dependencias federales que las operan; tres en el primer caso y dos en el segundo, contabilizando en total 66 programas diferentes.

[2] Comunicado de prensa difundido por la SEDESOL el 21 de enero del 2013 en el cual se anuncia el inicio de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

[3] Fuente: Decreto sobre los "Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2013.

El diseño del esquema general de evaluación se basa en tres elementos principales: i) las atribuciones que la LGDS confiere al CONEVAL en materia de evaluación de la política y los programas de desarrollo social; ii) la información pública de la Cruzada disponible hasta este momento; y iii) los recursos con los que el CONEVAL planea disponer en los próximos años, a fin de cumplir con sus atribuciones.

Por todo lo anterior, el esquema de evaluación aquí planteado podría experimentar alteraciones debidas, entre otros factores, a cambios en el diseño de la Cruzada o a ajustes en el programa presupuestario del CONEVAL. Por esta razón, y con el propósito de favorecer la constancia y sistematicidad en la evaluación de la Cruzada, el CONEVAL promoverá que otras instancias también evalúen la estrategia.

I. Estructura general de la Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Debido a que la Cruzada tiene como uno de sus objetivos principales eliminar el hambre de la población en pobreza extrema de alimentación, la evaluación de la estrategia se avocará a valorar el cumplimiento gradual de dicho objetivo entre la población objetivo, la cual, como ya se ha señalado, en 2010 ascendía a 7.4 millones de personas a nivel nacional. Toda vez que la Cruzada ha definido una primera fase de operación en un conjunto de 400 municipios seleccionados por la SEDESOL, donde se concentra poco más de la mitad de la población objetivo, es decir 4 millones de personas[4], la evaluación de la estrategia también se enfocará en la valoración de resultados en las unidades geográficas elegidas.

Así, la evaluación de la Cruzada busca identificar y medir la efectividad de la estrategia en la disminución gradual de las limitaciones de acceso a los alimentos entre la población beneficiada, lo cual observará de dos maneras: i) la reducción de la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación –tal y como se define en los Lineamientos y Criterios para la Definición, Identificación y Medición de Pobreza (LCDIMP)- entre la población objetivo y ii) el mejoramiento de aspectos relacionados con las dimensiones de seguridad alimentaria, de disponer con información suficiente, valorados a través del análisis de acciones específicas de la Cruzada y el seguimiento a indicadores complementarios susceptibles de ser observados a partir de la información disponible ahora y en los próximos años.

El primer elemento, la reducción de la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación en la población objetivo, será monitoreado a partir de las estimaciones de pobreza realizadas por el CONEVAL como parte de sus atribuciones de ley. Al respecto, el artículo 37 de la LGDS estipula que la medición de la pobreza y del conjunto de los indicadores que la componen deberá realizarse cada dos años a nivel nacional y de

[4] Estas cifras corresponden a 2010 pero deberán actualizarse con las estimaciones correspondientes a 2012, a partir de la ENIGH 2012, así como del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012 publicados por el INEGI.

entidad federativa y cada cinco a nivel municipal. Adicionalmente, el artículo 36 de la ley señala que la medición de la pobreza deberá utilizar información proveniente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Con este propósito, CONEVAL e INEGI han trabajado de manera conjunta en el diseño de fuentes de información a partir de las cuales sea posible estimar todos y cada uno de los indicadores identificados en la LGDS como imprescindibles para la medición de la pobreza extrema, bajo las especificaciones conceptuales y metodológicas establecidas en los LCDIMP.[5] El resultado de esta colaboración es la creación del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), fuente a partir de la cual se realizan las estimaciones cada dos años.[6] Por su parte, también se ha colaborado en la incorporación de la información necesaria para la estimación de la pobreza en censos y conteos de población y vivienda, a fin de realizar la medición a nivel municipal cada cinco años.

A partir de la necesidad de monitorear los avances de la Cruzada de manera anual, el CONEVAL ha impulsado el levantamiento de la información contenida en el MCS-ENIGH en una encuesta específica con representatividad para el conjunto de los 400 municipios seleccionados, la cual se realizará en cada año que no contemple el levantamiento de información para la medición estatal o municipal.[7] Lo anterior implica que anualmente se podrá conocer la situación de la población en pobreza extrema de alimentación en el conjunto de los 400 municipios seleccionados. Esta información permitirá, en caso de ser necesario, modificar la operación de la estrategia o de algunos de sus componentes específicos. Precisamente, en ello radica uno de los valores fundamentales de la evaluación: la capacidad para mejorar las intervenciones públicas de manera oportuna y sistemática.

Por otra parte, se dará seguimiento a indicadores de corto plazo generados en torno a la medición de la pobreza, en particular, el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) y la evolución del costo de la canasta alimentaria, los cuales están directamente relacionados con la capacidad de las personas para adquirir alimentos.[8]

La información generada en el marco de la medición de la pobreza y cada una de las dimensiones que la componen y determinan a nivel nacional, estatal, municipal y en el conjunto de los 400 municipios de la estrategia, cumplirá con los criterios de objetividad, rigor técnico y transparencia que caracterizan la medición de la pobreza realizada por

[5] De acuerdo con el artículo 36 de la LGDS, la medición multidimensional de la pobreza debe considerar, al menos, los siguientes indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

[6] El 4 de septiembre de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se determina Información de Interés Nacional al Módulo de Condiciones Socioeconómicas, con lo cual se fortalece su continuidad.

[7] Es decir, dado que la medición estatal se realizará en 2012, 2014, 2016 y 2018, y que el próximo conteo se realizará en el año 2015, se ha programado que la encuesta específica para los 400 municipios se levante en 2013 y 2017.

[8] El ITLP se estima a nivel nacional y de entidad federativa. El costo de las canastas alimentarias se estima diferenciando únicamente entre zonas rurales y urbanas.

CONEVAL. Tanto las estimaciones como sus insumos –fuentes de información, bases de datos y bitácoras de cálculo- serán públicos y estarán a disposición las personas interesadas en la página electrónica del CONEVAL, con lo cual se contribuye a garantizar la transparencia de la evaluación de la Cruzada.

La evaluación de las acciones específicas diseñadas a atender el resto de los objetivos de la Cruzada, también se enfocará en los siguientes aspectos:

- la evolución de la producción y los ingresos de los pequeños productores rurales,
- los mecanismos de participación ciudadana y sus resultados;
- los mecanismos de la participación comunitaria, a partir de los elementos que la Cruzada proponga para definir la estrategia de participación, sus objetivos y sus resultados esperados.

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. Por lo tanto, la evaluación hará un análisis de la coordinación entre las diferentes instituciones de gobierno que participan en ella. Es decir, se analizará tanto la coordinación entre instancias de los tres órdenes de gobierno, como la que se desarrolle entre las diferentes secretarías y entidades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, se evaluará cada uno de los programas involucrados en la estrategia en términos de la relación que mantengan con los objetivos de la Cruzada. Durante 2013 se tendrán los primeros resultados de este análisis, con el propósito de proveer información para el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2014.

La evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre favorecerá la retroalimentación continua con los actores involucrados en la estrategia, a fin de que, de ser necesario, se realicen los ajustes precisos de manera oportuna. Si bien la evaluación tiene un horizonte de siete años (2013-2019), se considera imprescindible generar informes anuales para retroalimentar el diseño y la operación de la Cruzada y promover así un sistema de mejora continua.

Esta evaluación pondrá especial atención en desarrollar mecanismos que recuperen la opinión de la ciudadanía respecto a la estrategia.

Finalmente se privilegiará el análisis de documentos públicos para hacer transparente el proceso de evaluación en todas sus etapas y que sus resultados puedan ser consultados y verificados por la ciudadanía.

II. Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

En esta sección se presentan dos componentes cruciales en el esquema de evaluación: las preguntas de investigación que guiarán el análisis y los alcances de la misma. Ambos elementos permiten delimitar el objeto de estudio e identificar la magnitud de los resultados proyectados.

1. Preguntas de la Evaluación

La evaluación de los elementos que conforman la estrategia se basa en una serie de preguntas de investigación rectoras que aluden al diseño, planeación, operación, coordinación, impacto, transparencia y rendición de cuentas de la estrategia. El análisis de dichas preguntas se ha organizado en tres componentes consecutivos que se detallan en la figura 1.

Figura 1. Preguntas de investigación rectoras para la evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre por componente

DISEÑO y COORDINACIÓN

- ¿Está identificada y caracterizada la problemática que se busca resolver?
- ¿Cómo se define hambre? y ¿qué resultados se quieren lograr en el tema alimentario?
- ¿Son claros los resultados que se desean lograr?
- ¿Qué tan pertinente es el diseño de la estrategia para atender la problemática identificada?
- ¿Los criterios de selección de municipios coinciden con la problemática identificada?
- ¿Los programas considerados están alineados a los objetivos de la Cruzada?
- ¿La información normativa, criterios de selección, matriz de marco lógico, avances y resultados son públicos, transparentes y accesibles?
- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las instituciones gubernamentales y con los gobiernos locales y qué tan efectivos son?

PARTICIPACIÓN

- ¿Cómo se define la participación social?
- ¿Cuáles son sus objetivos?
- ¿En qué medida se logran estos objetivos?
- ¿Cuáles son los mecanismos de participación social?
- ¿Cuál es el grado de satisfacción de los beneficiarios?

IMPACTO

- ¿Cuál es el impacto de la estrategia?
- ¿Es responsable de un cambio en el bienestar de la población objetivo? o ¿Existen otras causas?
- ¿De qué magnitud es el cambio?

Fuente: elaboración de CONEVAL.

Cada componente será sujeto a un análisis individual y las conclusiones derivadas de cada uno de ellos tendrán un efecto en la selección de los elementos a considerar en el siguiente componente. El objetivo es, por una parte, describir las condiciones y los resultados

obtenidos y, por el otro, proyectar cambios que promuevan mejoras continuas durante el proceso de implementación.

2. Alcances de la Evaluación

El objetivo de la evaluación es que ésta constituya una herramienta útil para identificar y promover la continuidad e, incluso, potenciación de las acciones efectivas, así como para distinguir los aspectos que pueden mejorarse, aun durante la instrumentación de la estrategia.

Al respecto, es posible anticipar dos desafíos particulares sobre los cuales la evaluación hará énfasis y desarrollará productos específicos. El primer reto es la heterogeneidad de los contextos donde operará la estrategia. Si bien la Cruzada tiene una población objetivo definida, su operación comprende territorios significativamente heterogéneos. Dicha población se encuentra en localidades tanto rurales como urbanas, lo cual plantea abordajes diferenciados no sólo en la intervención sino también en la evaluación.

El segundo desafío consiste en la diversidad de acciones y programas que integran la Cruzada Nacional Contra el Hambre y, consecuentemente, la cantidad de instancias involucradas en la operación e implementación de los 70 programas que conforman la estrategia. Efectivamente, el abordaje de problemáticas como la pobreza y la alimentación requiere, necesariamente, acciones interinstitucionales y en distintos órdenes de gobierno, sobre cuya coordinación la evaluación dará seguimiento oportuno.

Un aspecto importante para la Cruzada es el monitoreo y valoración de acciones relacionadas con la nutrición. Si bien la nutrición es una dimensión fundamental del bienestar y del funcionamiento físico más básico, la estructura de la evaluación planteada por el CONEVAL considera pertinente en esta etapa no incorporar dicho análisis principalmente por el hecho de que hasta ahora no resulta clara la continuidad o periodicidad de las fuentes a partir de las cuales es posible generar información en esta materia, en particular, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), insumo fundamental para el monitoreo de indicadores críticos del estado nutricional de las personas. La ENSANUT cuenta con dos rondas (2006 y 2012), pero se desconoce cuándo se levantará la próxima.

Adicionalmente, derivado de que existen instancias especializadas en la medición y evaluación de la salud y nutrición de la población y que están consideradas en los espacios de consulta de la Cruzada, se promoverá el desarrollo de evaluaciones desde dichas instancias.

El alcance de la evaluación también se encuentra condicionado a los posibles cambios en el diseño de la estrategia, los resultados que se obtengan con la implementación de la misma, y las consideraciones presupuestales del CONEVAL en los años subsecuentes.

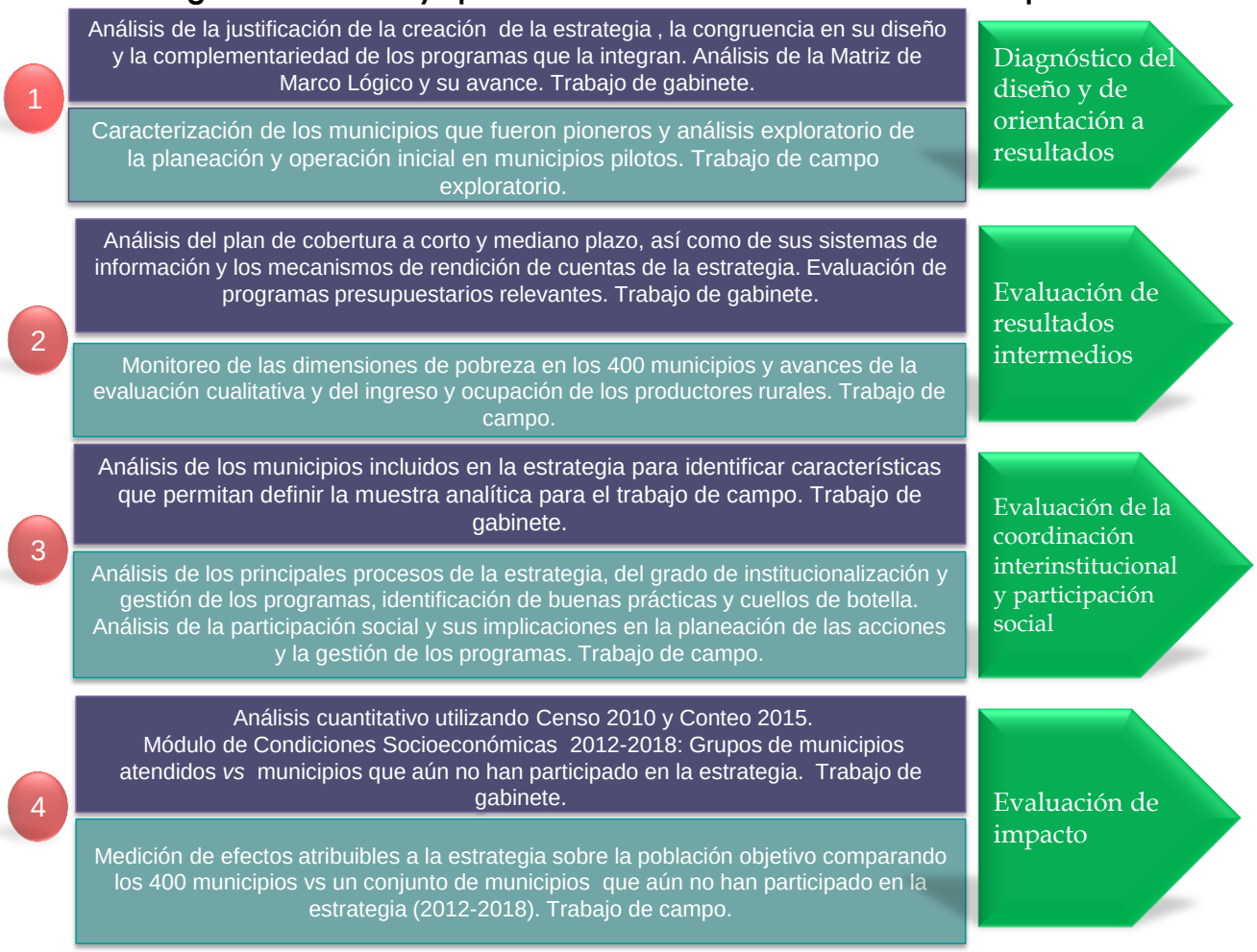
III. METODOLOGÍA Y TIPOS DE EVALUACIÓN

Considerando la complejidad de la evaluación, derivada de la multiplicidad de instancias y acciones involucradas, es necesario establecer diferentes etapas y definir de manera puntual los tipos de evaluación que se desarrollarán en cada una de ellas.

La evaluación toma en cuenta una diversidad de medios de verificación y de técnicas utilizadas para la recopilación de información. El proceso incluye realizar, en ese orden, 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 en cada uno de ellos. En una etapa posterior, se realizará una evaluación de impacto que permitirá identificar los efectos atribuibles a la estrategia en la población objetivo.

Asimismo, se realizarán dos estudios estratégicos, uno sobre el componente de participación social de la Cruzada y otro sobre las condiciones de la ocupación y fuentes de ingreso de los productores rurales.

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



Fuente: Elaboración CONEVAL.

1. Diagnóstico del diseño y orientación a resultados

Los objetivos del diagnóstico son: i) analizar la justificación de la creación de la Cruzada; ii) analizar la consistencia de su diseño respecto la atención requerida por la problemática o necesidad para lo que fue creada; y iii) analizar la planeación estratégica y la coordinación entre las instituciones gubernamentales en los municipios pioneros. Algunas preguntas que se responderán en el diagnóstico son:

- ¿Está identificada y caracterizada la problemática?
- ¿Cómo se define hambre? y ¿qué resultados se quieren lograr en el tema alimentario?
- ¿Son claros los resultados que se desea que la estrategia logre?

- ¿El diseño de la estrategia para atender la problemática identificada es pertinente?
- ¿Los criterios de selección de los municipios coinciden con la problemática identificada?
- ¿Los programas están alineados a los objetivos de la Cruzada?
- ¿La información normativa, criterios de selección, matriz de indicadores, avances y resultados son públicos, transparentes y accesibles?
- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las instituciones gubernamentales?

El diagnóstico incluirá trabajo de gabinete y trabajo de campo. El trabajo de gabinete consistirá en la generación de insumos y análisis de información producida, por un lado, a partir de la adaptación del modelo de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados de programas sociales y, por otro lado, de los resultados de las evaluaciones a los programas que integran la estrategia.

Los insumos principales para las evaluaciones mencionadas son documentos públicos, la Matriz de Marco Lógico de la estrategia, las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012 de los programas sociales e información para la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 de los programas que integran la estrategia. Es importante destacar que estos insumos son indicativos pero no limitativos, lo que permitirá agregar nuevas fuentes públicas de información de ser necesario.

El trabajo de campo, por su parte, consistirá en estudios de tipo exploratorio en municipios piloto, donde se obtendrá información por medio de visitas y entrevistas a diferentes actores clave para la operación de la estrategia.

El trabajo de gabinete y de campo realizado para el diagnóstico de la evaluación, se realizará en dos etapas diferenciadas que se describen a continuación.

a) Primera etapa del diagnóstico: Trabajo de gabinete

La primera etapa del diagnóstico busca identificar: i) la vinculación de los programas con los objetivos de la estrategia; ii) señalar los principales resultados, retos, fortalezas y avances en el logro de los programas respecto a los objetivos de la estrategia; y iii) describir las similitudes o complementariedades.

Se examinará la cobertura y el presupuesto y se elaborará un análisis del conjunto de los programas agrupados en torno a los objetivos de la estrategia.

Las principales herramientas que se utilizarán en este ejercicio son las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012 de programas sociales, los insumos de las Evaluaciones

Específicas de Desempeño 2012-2013 de los programas sociales y el Análisis de Similitudes, un instrumento desarrollado por el CONEVAL para analizar las características de los programas gubernamentales e identificar posibles similitudes, sinergias y vinculación con las dimensiones de la pobreza.

b) Segunda etapa del diagnóstico: estudio exploratorio en campo

En la segunda etapa del diagnóstico se visitarán municipios seleccionados por la estrategia donde se realizarán estudios de caso y entrevistas tanto con funcionarios federales, estatales y municipales, como con población beneficiaria y la comunidad en su conjunto, cuya perspectiva sobre la operación y efectividad de la estrategia será crucial para el proceso de evaluación. En esta etapa se efectuará también una revisión documental sobre el proceso de implementación de la estrategia.

Con estas acciones se contará con información necesaria para responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los principales procesos operativos y de coordinación para la implementación de la estrategia?
- ¿Cuáles son los actores clave en los procesos operativos de la estrategia? ¿cuál es el tipo de participación de cada actor en torno a decisiones relacionadas con la implementación de la estrategia?
- ¿Cómo se llevan a cabo las sesiones de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la estrategia y cuál es el tipo de resoluciones, acuerdos e instrucciones que se generan en ellas?
- ¿Cómo se lleva a cabo el diálogo entre los distintos actores de los sectores público, privado y social para generar acuerdos?
- ¿Se han integrado comités comunitarios con beneficiarios? ¿Cómo se integran y cómo participan en el proceso de implementación de la estrategia?
- ¿La población percibe un cambio con esta estrategia?
- ¿Los beneficiarios conocen la estrategia y qué opinión tienen de la misma?
- ¿Saben a quién acudir para recibir beneficios o apoyos de la estrategia?

2. Evaluación de Resultados Intermedios

La evaluación de resultados intermedios, como su nombre lo indica, mostrará los avances, fortalezas y áreas de oportunidad de la Cruzada a la mitad del sexenio.

La evaluación de resultados intermedios se encuentra vinculada a una serie de estudios e insumos de acceso público que permitirán reconocer los avances de la estrategia, la

existencia de efectos atribuibles a ella y el impacto en las dimensiones de la pobreza entre la población objetivo.

Los insumos y documentos principales que se utilizarán en esta evaluación se enlistan a continuación:

- Medición bienal de la pobreza a nivel nacional y de entidad federativa (2012-2014).
- Medición anual de la pobreza en el conjunto de los 400 municipios (2013).
- Evaluaciones integrales de los objetivos de la Cruzada a partir de las evaluaciones de los programas que la componen.
- Análisis de la evaluación de los ingresos de los productores rurales y de los programas vinculados a la producción de alimentos.

A partir de estos insumos se analizará la evolución de la pobreza extrema, de la carencia alimentaria y de las condiciones ocupacionales y económicas de los productores rurales.

Algunas de las preguntas que se responderán con esta evaluación son:

- ¿Cuáles son los avances en la situación de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación entre la población objetivo?
- ¿El tamaño y porcentaje de la población objetivo se redujeron?
- ¿Cuáles son las fuentes de ingreso de los productores rurales? ¿Cuál es la estructura ocupacional de los productores rurales?
- ¿Qué parte del ingreso de los hogares, urbanos y rurales, es no monetario y cuáles son sus características?
- ¿Qué porcentaje del ingreso de los productores rurales corresponde a transferencias por programas sociales?
- ¿Cuál es la estructura de gasto de los hogares rurales?
- ¿Cuál es la estructura de gasto de los hogares urbanos?
- ¿Las acciones de la estrategia han incidido en un aumento en la producción de alimentos?
- De ser así, ¿el aumento en la producción de alimentos ha favorecido el acceso a alimentos en los hogares?

3. Evaluación de la coordinación institucional y de la participación social

El análisis de la coordinación institucional y la participación social consiste en un estudio de carácter cualitativo que, a través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que favorecen la consecución de resultados, a partir de la coordinación operativa. El estudio se concentrará en la aplicación de entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, encuestas a operadores y beneficiarios, y en la realización de grupos focales y estudios de caso.

La evaluación de la coordinación institucional y de la participación social permitirá responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el grado de efectividad en la implementación de la estrategia con respecto a lo planeado?
- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación entre las instituciones gubernamentales y qué tan efectivos son?
- ¿Cuál es el grado de institucionalización de los mecanismos de operación y coordinación de los tres órdenes de gobierno establecidos para la implementación de la estrategia?
- ¿Cómo se define la participación social? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿En qué medida se logran estos objetivos?
- ¿Cuáles son los mecanismos de participación social?
- ¿Cuál es el grado de satisfacción de los beneficiarios?
- ¿Cuáles son los tipos de beneficios que han recibido? y ¿de qué manera perciben que han cambiado sus condiciones de bienestar?

4. Evaluación de Impacto de la Estrategia

La evaluación de impacto de la estrategia permitirá reconocer y cuantificar –en caso de existir- las causas del cambio en las condiciones de vida de la población objetivo.

Se analizarán los efectos de la estrategia en los indicadores de pobreza y, de contar con información suficiente, se detallará la operación de los mecanismos a través de los cuales se generan dichos efectos.

Las técnicas estadísticas e insumos que se aplicarán en la evaluación de impacto serán las siguientes:

- Con base en la información del Censo de Población y Vivienda 2010 y del Conteo de Población y Vivienda 2015, realizados por el INEGI, se identificarán municipios atendidos y no atendidos por la Cruzada, que sean parecidos en características observables, por medio de un método probabilístico de aparejamiento. A partir de este proceso se medirán las diferencias entre estos municipios en indicadores relevantes a través del tiempo por medio del método de dobles diferencias.

- Con base en la información de las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares que, levantará el INEGI en 2012, 2014, 2016 y 2018, se identificarán *grupos* de municipios atendidos por la Cruzada y *grupos* de municipios no atendidos, que sean parecidos en características observables, por medio de un método probabilístico de aparejamiento. A partir de este proceso se medirán las diferencias entre estos

municipios en indicadores relevantes a través del tiempo por medio del método de dobles diferencias.

Con este instrumento se contará con información que dé respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el impacto de la estrategia en los indicadores de las carencias e ingreso utilizados para la medición de la pobreza?
- ¿La Cruzada es responsable de un cambio en el bienestar de la población objetivo o existen otras causas?
- ¿De qué magnitud son los cambios?

IV. PROCESO DE EVALUACIÓN

Así como la implementación de la estrategia requiere de coordinación interinstitucional, el proceso de evaluación también necesita establecer puntualmente responsabilidades y atribuciones en los actores involucrados. En la figura 3 se detallan los compromisos del CONEVAL como institución encargada de evaluar la estrategia y de la SEDESOL como la dependencia rectora de la coordinación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Figura 3. Acciones del CONEVAL y de la SEDESOL en el proceso de evaluación

Fuente: elaboración de CONEVAL.

Adicionalmente, el decreto de la Cruzada señala la creación de varios organismos que apoyarán el seguimiento de la estrategia. Éste es el caso del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, que es una instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el objeto de generar acuerdos para fortalecer, complementar y en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.[9]

Se considera que el esquema de evaluación que llevará a cabo el CONEVAL es un piso mínimo para los ejercicios de mejora continua y rendición de cuentas que, sin duda, podrán ser enriquecidos por las actividades que realice el Consejo Nacional de la Cruzada y otras

[9] Lineamientos de organización y funcionamiento del consejo nacional de la Cruzada contra el Hambre publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Marzo de 2013.

instituciones especializadas, promoviendo así un esquema que genere un proceso participativo de evaluación.

En específico, se sugiere que la comisión temática del Consejo Nacional de la Cruzada, responsable del monitoreo y evaluación de la misma,[10] retome como una de sus actividades permanentes el seguimiento a las recomendaciones generadas por los instrumentos de evaluación y al avance en la mejora continua de la estrategia y los programas que la integran.

V. INSUMOS PARA LA EVALUACIÓN 2013-2018

La evaluación de la estrategia tiene contemplado un horizonte de siete años (2013-2019) con tres unidades de análisis (hogares, programas y estrategia en su conjunto). Con esto se garantiza una visión integral sobre las diferentes etapas de la estrategia y se logra un análisis focalizado sobre sus diferentes actores, permitiendo identificar de manera clara las responsabilidades, logros y áreas de oportunidad de cada uno.

Cuadro 1. Horizonte de evaluación de la Cruzada contra el Hambre

UNIDAD DE ANÁLISIS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hogares	•Línea Base del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012 en los 400 municipios y asignación de grupos municipales a estudiar. •Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI). •Valor Mensual de la Canasta Alimentaria y el ITLP Trimestral.	•Monitoreo de los 400 municipios del 2013. •Valor Mensual de la Canasta Alimentaria y el ITLP Trimestral.	•Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2014 en los 400 municipios y asignación de grupos municipales a estudiar. •Valor Mensual de la Canasta Alimentaria y el ITLP Trimestral.	•Conteo de Población y Vivienda 2015 en los 400 municipios y asignación de grupos municipales a estudiar. •Valor Mensual de la Canasta Alimentaria y el ITLP Trimestral.	•Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2016 en los 400 municipios y asignación de grupos municipales a estudiar. •Valor Mensual de la Canasta Alimentaria y el ITLP Trimestral.	•Monitoreo de los 400 municipios 2017. •Valor Mensual de la Canasta Alimentaria y el ITLP Trimestral.	•Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2018 en los 400 municipios y asignación de grupos municipales a estudiar. •Valor Mensual de la Canasta Alimentaria y el ITLP Trimestral.

[10] Lo anterior de acuerdo al artículo 11 de los Lineamientos de organización y funcionamiento del consejo nacional de la Cruzada contra el Hambre publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Marzo de 2013.

Programas	•Evaluaciones Específicas de Desempeño 2012-2013. •Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012. •Estudio de productores rurales (1ª. Fase)	•Evaluaciones Integrales 2012-2013 de los programas en la estrategia. •Matriz de Indicadores para Resultados (MIR 2014) •Estudio de productores rurales.	•Evaluaciones Específicas de Desempeño 2014 - 2015.	•Evaluaciones Integrales 2014-2015 de programas incluidos en la Estrategia. •Matriz de Indicadores para Resultados (MIR 2016)	•Evaluaciones Específicas de Desempeño 2016-2017	•Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2016-2017. •Matriz de Indicadores para Resultados (MIR 2018)	•Evaluaciones Integrales 2016-2017 de programas incluidos en la estrategia.
Estrategia	•Matriz de Marco Lógico 2013. •Visitas y entrevistas en municipios. •Registros Administrativos públicos.	•Estudios de caso. •Registros Administrativos públicos.	•Estudios de caso. •Registros Administrativos Matriz de Marco Lógico 2015.	•Registros Administrativos públicos.	•Registros Administrativos público. Matriz de Marco Lógico 2017.	•Registros Administrativos públicos.	•Matriz de Marco Lógico 2019. Registros Administrativos públicos.

Fuente: elaboración de CONEVAL.

VI. PRODUCTOS DE EVALUACIÓN

El CONEVAL tiene definido un horizonte temporal que permitirá una evaluación integral de la *Cruzada*. Se tiene programado realizar una serie de actividades que, cada año, permitirán generar productos de evaluación de la mayor utilidad, con el objetivo de dar certidumbre a los operadores de la Cruzada y a la ciudadanía sobre los resultados que se vayan obteniendo, así como plantear recomendaciones para los tomadores de decisiones, a fin de establecer procesos de mejora continua de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Figura 4. Actividades y productos del CONEVAL para la evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, por año

Año de implementación	Actividades
2013	■ **Diagnóstico de la Estrategia Sin Hambre** ➢ ***Primer informe*** *Septiembre* ▪ ***Coordinación institucional*** ▪ ***Análisis de los programas*** ➢ **Segundo informe** *Octubre*
2014	■ Evaluaciones integrales de los programas de la Estrategia Sin Hambre ***Julio*** ■ Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014 (*capítulo de la Cruzada*) ***Diciembre***
2015	■ Evaluación de mediano plazo de la estrategia Sin Hambre ***Diciembre*** ➢ *Coordinación interinstitucional y participación social*
2016	■ Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016 (*capítulo de la Cruzada*) ***Diciembre***
2017	■ Evaluación de resultados de la estrategia Sin Hambre ***Diciembre***
2018	■ Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 (*capítulo de la Cruzada*) ***Diciembre***
2019	■ Informe final de evaluación de *la Cruzada* ***Diciembre***

Fuente: Elaboración CONEVAL.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2008*). Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*. México: CONEVAL.

CONEVAL, SHCP, SFP *Lineamientos de los Términos de Referencia para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal*. DOF 2011.

CONEVAL, SHCP, SFP *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2013 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.*

CONEVAL, SHCP, SFP *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia de Resultados 2011*.

CONEVAL, SHCP, SFP *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño 2011*.

Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero del 2013.

Ley General de Desarrollo Social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. TEXTO VIGENTE.

Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2013