

**Secretaría de Desarrollo Social**

**Cruzada Nacional contra el Hambre**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-20100-07-0263-2018

263-DS

***Criterios de Selección***

- Fortalecer los mecanismos de operación.
- Impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño.
- Fomentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios.
- Fortalecer los mecanismos de control.
- Promover la elaboración y mejora de la normativa.

***Objetivo***

Fiscalizar la Cruzada Nacional contra el Hambre para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

**Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

***Antecedentes***

La falta de acceso a la alimentación ha sido concebida como parte del problema de la pobreza; por ello, los diagnósticos realizados por el Gobierno Federal, en el periodo 1989-2012, se caracterizaron por describir y cuantificar dicho problema, sin profundizar sobre sus características, abordando el tema sin especificar la problemática alimentaria y con diversos enfoques.

En 1989, el Gobierno Federal implementó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), para combatir la marginación social y la pobreza extrema, enfocándose en tres grupos: indígenas, campesinos de zonas áridas y habitantes de colonias urbano-populares. La operación del programa se desarrolló en cuatro vertientes: programas de bienestar social (abasto y alimentación); solidaridad para la producción; desarrollo regional, y programas especiales (Mujeres en Solidaridad y Jornaleros Agrícolas).<sup>1/</sup>

En 1992, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de establecer la SEDESOL, cuyo objetivo era el combate de la pobreza extrema. La nueva dependencia basó su estrategia en el PRONASOL y buscó propiciar una nueva relación entre el Estado y la sociedad.<sup>2/</sup> La conformación de la secretaría representó un cambio para la política social, ya que, por primera vez, una dependencia atendería específicamente el problema de la pobreza. A partir de su implementación, la política social es dirigida y coordinada por ella, la cual distribuye los recursos de los programas sociales. Desde 1994, DICONSA y LICONSA, como empresas de participación estatal mayoritaria, fueron sectorizadas a la SEDESOL, anteriormente encabezadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).<sup>3/</sup>

En 1997 fue publicado el Acuerdo por el que se creó a la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA), como órgano desconcentrado de la SEDESOL, con el objetivo de promover estrategias intersecretariales que impulsaran y fortalecieran las capacidades y potencialidades de las familias en situación de pobreza extrema. Dicha coordinación se encargaría de operar el PROGRESA, que sustituyó al PRONASOL.

En 1999, el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano que vigila la aplicación del Pacto Internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales, adoptó la Observación General núm. 12 “Sobre el Derecho a la Alimentación”, la cual señala que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y a elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre”.

En 2001, se decretó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que, en el capítulo “De la Seguridad y Soberanía Alimentaria”, señaló que el Estado establecería las medidas para procurar el

---

<sup>1/</sup> Simón Barquera et al, **Políticas y programas de alimentación y nutrición en México**, México, 2001.

<sup>2/</sup> Secretaría de Desarrollo Social. **Histórico SEDESOL 2010**. Disponible en <http://www.movil.inapam.gob.mx>, consultada el 25 de julio de 2016.

<sup>3/</sup> DICONSA, “**Programa de Abasto Rural, Antecedentes del programa**”. En <http://www.diconsa.gob.mx/>, consultada el 4 de julio de 2013.

abasto de alimentos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y priorizando la producción nacional.

En 2002, se reformó el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del PROGRESA, y se dio origen a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), con el objetivo de formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), el cual reemplazaría al PROGRESA.<sup>4/</sup>

En 2003, surgió el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), mediante el cual se transferían subsidios a la población en pobreza para la adquisición de alimentos. El PAL estuvo a cargo de DICONSA, debido que esta empresa contaba con la infraestructura de almacenes, tiendas y equipos de transporte para operar en zonas rurales dispersas, a las que no atendía el PDHO.

En 2004 se estableció la alimentación como un derecho, mediante el decreto de la Ley General de Desarrollo Social, que señala que “son derechos para el desarrollo social, entre otros, la alimentación”. Dicha ley indica que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir la vertiente de la superación de la pobreza por medio de la alimentación; que son prioritarios y de interés público los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil, y que para la definición, identificación y medición de la pobreza se debe considerar el indicador de acceso a la alimentación.

Si bien el tema de alimentación se incluyó a partir de 1984 en las leyes secundarias de salud, de desarrollo rural sustentable, de desarrollo social y de asistencia social, fue en 2011 cuando el derecho a la alimentación adquirió rango constitucional, al adicionarse el párrafo tercero al artículo 4°, que establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

Para fortalecer las estrategias de la política de combate a la pobreza, así como para garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el 22 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, mediante el cual se instrumentó la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), con el propósito de conjuntar esfuerzos y recursos de los ámbitos público, privado y social, para erradicar el hambre, conceptualizada como la condición de pobreza extrema alimentaria que padecían 7.0 millones de personas, y atender el mandato constitucional de “garantizar el derecho a toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”. Para 2016, último dato disponible, el CONEVAL estimó que la población en esa condición fue de 5.1 millones de personas.

---

<sup>4/</sup> Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la SEDESOL, publicado en el Diario Oficial del 8 de agosto de 1997.

Los objetivos de la CNcH, en 2017, fueron:

- “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
- “Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- “Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- “Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- “Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
- “Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.”

La CNcH es una estrategia de política social, que involucra múltiples instrumentos en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos, para que la población más vulnerable pueda acceder a sus derechos, mediante la concurrencia de recursos y programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En la implementación de la CNcH se advirtió la necesidad de contar con información adicional a las estimaciones de pobreza del CONEVAL para identificar y ubicar a la población objetivo de la estrategia. Como resultado, en 2014 se instrumentó el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), que integra la información recabada mediante el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), el cual es un requisito para que una persona sea beneficiada por algún programa social.

## **Resultados**

### **1. *Diseño de la CNcH***

En el árbol del problema de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la SEDESOL identificó que el problema público que pretende atender con dicha estrategia es la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria (PEA), la cual es causada principalmente por la baja disponibilidad y abasto insuficiente de alimentos; el limitado acceso económico a los alimentos, y el consumo inadecuado y bajo aprovechamiento de los mismos.

Con base en el análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; del Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018, y del Programa Nacional México sin Hambre (PNMsh) 2014-2018, la ASF identificó que la CNcH pretende incidir en la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria entre la población, la

cual tiene sus causas en la insuficiencia de ingresos económicos y en la carencia de, por lo menos, tres de los derechos sociales, incluido el de la alimentación. Lo anterior provoca desnutrición; vulnerabilidad a enfermedades; bajo aprovechamiento y deserción escolar; precario desempeño y rendimiento laboral, y limitado desarrollo del capital social.

Asimismo, se considera que las causas vinculadas con la gestión gubernamental son las que sustentan la implementación de la estrategia, toda vez que, previo a la instrumentación de la CNCh, ya había programas enfocados en la atención de la pobreza, pero no de manera articulada y focalizada en la población en pobreza extrema alimentaria. Asimismo, las deficiencias en las acciones gubernamentales para la inclusión social en la atención del problema, fue una causa reconocida en los documentos de planeación.

Los diseños normativo, programático-presupuestal, institucional, metodológico y de evaluación, que conforman a la CNCh, en lo general, fueron congruentes entre sí y con el problema público; no obstante, a cinco años de haberse implementado, persisten inconsistencias que han limitado el cumplimiento de los objetivos de erradicar la pobreza extrema alimentaria y cumplir con la meta de “cero hambre” a 2018, como se describe a continuación:

- El diseño normativo que sustenta la operación del programa, en lo general, es congruente con las causas del problema que pretende resolver, referente a garantizar los derechos sociales, ya que orienta la gestión de la SEDESOL a establecer acciones para erradicar la pobreza extrema alimentaria. Este diseño se basa en la obligación del Estado de propiciar y garantizar el acceso a los derechos sociales y mejorar el ingreso, con énfasis en la población en condición de pobreza; sin embargo, su orientación es aspiracional, debido a que no se desarrolló una legislación secundaria que reglamentara el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, como lo establece el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que ha carecido de un ordenamiento jurídico en el que se defina la población objetivo; se mandaten y homologuen los apoyos a otorgar, y se regule la transversalidad de la política pública, a fin de coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), y los gobiernos locales y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades para cada nivel de autoridad.<sup>5/</sup>
- El diseño institucional, en términos generales, fue congruente con el problema público y con el diseño normativo de la CNCh. En este diseño se pretendió privilegiar la coordinación interinstitucional en el Gobierno Federal e intergubernamental con estados y municipios; para ello, se implementó un andamiaje normativo-programático-institucional para atender una de las causas de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria: la falta de coordinación y articulación intergubernamental e interinstitucional para diseñar, focalizar, implementar y evaluar programas, lo cual se

---

<sup>5/</sup> Al respecto, se reiteró la sugerencia a la Cámara de Diputados.

constituye en el artículo séptimo del Decreto por el que se crea el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SNCcH).

El SNCcH se debió integrar con cinco componentes: Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CICNcH); acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas; Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre; Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, y el Consejo de Expertos.

Al respecto, la SEDESOL presidió la CICNcH, único componente del sistema que operó en 2017,<sup>6/</sup> lo que reveló carencias en la coordinación de la cruzada y beneficios marginales en la atención y solución del problema público, por lo que los programas continúan operando como lo hacían previo a su conformación.

Aunado a la falta de la coordinación, se identificó que la CICNcH no dispone de un mecanismo de control y seguimiento que le permita asegurarse del avance y cumplimiento de acuerdos suscritos en las sesiones de la comisión,<sup>7/</sup> ni de información de la totalidad de los programas que atienden las carencias de la población en pobreza extrema alimentaria, en consecuencia, a 2017, la SEDESOL no dispuso de mecanismos para verificar el avance en el cumplimiento del objetivo de la CNcH a 2018 de “Cero hambre a partir de una alimentación, y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”.<sup>8/</sup>

- Respecto del diseño programático, se identificó que, en términos generales, existe consistencia entre los programas de mediano plazo y la CNcH, al precisar la necesidad de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales, estableciendo los objetivos de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”; “Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez”; “Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas”; “Minimizar las pérdidas postcosecha y de alimentos durante su

---

<sup>6/</sup> La SEDESOL no acreditó el funcionamiento, en 2017, de cuatro de los cinco componentes: Acuerdos Integrales; Consejo Nacional; Comités Comunitarios, y el Consejo de Expertos. Las observaciones y las recomendaciones se emitieron en los resultados núm. 3 “Suscripción de los acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente con las entidades federativas”; núm. 4 “Funcionamiento del Consejo Nacional de la CNcH”; núm. 5 “Funcionamiento de los comités comunitarios en el marco de la CNcH”, y núm. 6 “Funcionamiento del Comité de Expertos de la CNcH”, del presente informe.

<sup>7/</sup> La observación y recomendación correspondiente a la falta mecanismos de control y seguimiento que le permita a la CICNcH asegurarse del avance y cumplimiento de acuerdos suscritos en las sesiones de la comisión, se emitió en el resultado núm. 2 “Funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de la CNcH” del presente informe.

<sup>8/</sup> Las observaciones y recomendaciones correspondientes a la falta de mecanismos para obtener información respecto de los programas que atienden las carencias de la población en pobreza extrema alimentaria y a la carencia de mecanismos para verificar el avance en el cumplimiento del objetivo de la CNcH a 2018 de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”, se emitieron en el resultado núm. 10 “Erradicación de la pobreza extrema alimentaria” del presente informe.

almacenamiento, transporte, distribución y comercialización”; “Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación”, y “Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”.

Para el cumplimiento de los objetivos de mediano plazo, la coordinación interinstitucional y la coordinación intergubernamental se orientó a atender cada una de las carencias sociales de los pobres extremos alimentarios. Sin embargo, se identificaron deficiencias en la alineación de los programas presupuestarios con las carencias sociales e ingreso de cada persona Pobreza extrema alimentaria (PEA).<sup>9/</sup>

Además, la SEDESOL no ha logrado demostrar la atención focalizada de la PEA, al carecer de mecanismos para que los programas participantes comprueben que su población beneficiaria está en condición de pobreza extrema alimentaria y que se corresponde con la calculada por el CONEVAL.<sup>10/</sup>

- El diseño presupuestal, en lo general, es congruente con el problema público, al prever en el “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre” que las erogaciones que realicen las dependencias y entidades se cubrirán con cargo a los respectivos programas y presupuestos aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; sin embargo, la implementación de la Cruzada inició con 70 programas presupuestarios, y en 2017 concluyó con 30 (la simplificación programática derivó en que 6 programas presupuestarios que participaron en la CNcH en 2017 equivalieran a 14 de 2013)<sup>11/</sup> de 11 ramos administrativos, de los cuales sólo 17 (56.7%) reportaron resultados a la CICNcH.

Asimismo, se verificó que ninguna dependencia o entidad estableció los recursos asignados, ni reportó los ejercidos en la implementación de la CNcH, mediante los programas presupuestarios a su cargo, participantes en la estrategia.<sup>12/</sup>

---

<sup>9/</sup> Las observaciones y las recomendaciones correspondientes a la falta de información para evaluar la contribución de los programas presupuestarios que participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre, en la atención de las carencias de la población en pobreza extrema alimentaria, así como, para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, se emitieron en el resultado núm. 9 “Coordinación de programas que integran la CNcH” del presente informe.

<sup>10/</sup> Las observaciones y las recomendaciones correspondientes a la confiabilidad de la información registrada en el Sistema de Focalización, y a las diferencias de personas identificadas y registradas en el SIFODE en condición de pobreza extrema alimentaria, respecto de las estimadas por el CONEVAL en esa condición, se emitieron en el resultado núm. 8 “Focalización de la población en pobreza extrema alimentaria” del presente informe.

<sup>11/</sup> “Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2017”, publicado por la SHCP en junio de 2016.

<sup>12/</sup> Las observaciones y las recomendaciones correspondientes a la falta de criterios para establecer los montos a ejercer por los programas que intervienen en la CNcH y de mecanismos de control para evitar imprecisiones entre las cifras reportadas, se emitieron en el resultado núm. 11 “Recursos ejercidos en el marco de la CNcH” del presente informe.

En cuanto a la coordinación de los programas presupuestarios enfocados en la mejora del ingreso y la atención de las carencias sociales, el diseño de la CNCh limita la atención focalizada de las personas identificadas en condición de pobreza extrema alimentaria, toda vez que los programas presupuestarios participantes no han establecido a la PEA como su población objetivo, por lo cual su operación puede incidir o no en dicha población. Por tanto, la operación de los programas en el marco de la Cruzada ha sido inercial y tangencial.<sup>13/</sup>

- El diseño metodológico, en términos generales, fue congruente con el problema público por atender, y con los diseños normativo e institucional, ya que si bien estableció los componentes para la operación de la estrategia nacional y diseñó el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) como una herramienta para la identificación de los posibles beneficiarios de la Cruzada, a partir del 2014, con la implementación de este sistema, se incluyó a las personas atendidas con algunos de los programas que han participado en la estrategia; a 2016 no había sido posible identificar la atención integral de las carencias sociales y el ingreso, por lo que la ASF recomendó que se implementaran medidas, a fin de disponer de sistemas que generen información para verificar la atención de las carencias sociales y la mejora del ingreso de los pobres extremos alimentarios, pero la SEDESOL no acreditó las gestiones necesarias para atender esta recomendación, por lo que en 2017 continuaron las deficiencias en el registro de las personas en PEA reportadas como atendidas en el SIFODE.<sup>14/</sup>
- En el diseño de evaluación, la SEDESOL elaboró la Matriz de Marco Lógico (MML) 2017 de la Cruzada Nacional contra el Hambre, para valorar la erradicación de la pobreza extrema alimentaria; sin embargo, la matriz no se ha consolidado como un instrumento para determinar el avance del cumplimiento del objetivo para 2018 de: “cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”; además, no valora la eficiencia en la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, ni los resultados de la coordinación de los programas participantes, en términos del artículo séptimo del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

#### 2017-0-20100-07-0263-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, ajuste la Matriz de Marco Lógico de la Cruzada Nacional contra el Hambre, a fin de disponer de un mecanismo

---

<sup>13/</sup> La observación y recomendación correspondiente se emitió en el resultado núm. 9 “Coordinación de los Programas que integran la CNCh” del presente informe.

<sup>14/</sup> Las observaciones y las recomendaciones correspondientes a las deficiencias en el registro de las personas en PEA reportadas como atendidas en el SIFODE, se emitieron en los resultados núms. 9 “Coordinación de programas que integran la CNCh” y 10 “Erradicación de la pobreza extrema alimentaria” del presente informe.

de evaluación para valorar la eficiencia en la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, y la contribución de la estrategia en el cumplimiento de sus objetivos, en términos del artículo séptimo del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:**

Resultado 2 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-002

Resultado 3 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-003

Resultado 4 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-005

Resultado 5 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-006

Resultado 6 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-007

Resultado 8 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-009

Resultado 8 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-010

Resultado 9 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-012

Resultado 9 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-013

## **2. Funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de la CNcH <sup>15/</sup>**

En 2017, la CICNcH se integró con representantes de 16 dependencias y 3 entidades de la Administración Pública Federal y fue presidida por la SEDESOL. Asimismo, realizó las cuatro sesiones previstas en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SNCNcH). En el periodo 2013-2017, la comisión sesionó en 25 ocasiones, al menos, cuatro veces por año,<sup>16/</sup> y suscribió 134 acuerdos.

En 2017, como resultado de las cuatro sesiones ordinarias que efectuó la CICNcH, se suscribieron 21 acuerdos, de los cuales el 61.9% (13 acuerdos) se orientó a implementar acciones de coordinación; el 23.8% (5), a ajustar la focalización o cobertura de los programas, y el 14.3% (3 acuerdos), a adecuar el diseño de los programas.

De los 21 acuerdos suscritos en 2017, la SEDESOL acreditó el cumplimiento de 9 (42.9%), y de los otros 12 (57.1%) no. Los acuerdos no atendidos fueron los referentes a continuar con la conjunción de esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia de inclusión y bienestar social; remitir a la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios

<sup>15/</sup> En el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre se define a este componente como Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre (CICNcH), y en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, como Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional contra el Hambre. En el presente informe se utilizará Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre.

<sup>16/</sup> En 2015, la CICNcH efectuó 5 sesiones ordinarias.

de la SEDESOL los padrones de beneficiarios de los programas sociales para integrarlos en el Padrón Único de Beneficiarios; dar atención y seguimiento a las observaciones realizadas por la ASF; establecer un mecanismo de evaluación sobre el cumplimiento de los procesos para la implementación del SNCcH; establecer estrategias para continuar la vinculación de los acuerdos de la CICNcH con los objetivos de la CNcH; articular la participación social y los programas que convergen en la CNcH; asegurar que todas las acciones que participan en la CNcH estén vinculadas con algún programa presupuestario; acelerar el proceso de coordinación con las dependencias y entidades de la APF, para definir los universos potenciales de los programas presupuestarios participantes; unificar el reporte de atención de las personas en condición de PEA; definir la meta para verificar el avance del cumplimiento del objetivo “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”, establecido en el PNMsH 2014-2018; disponer de los criterios con los que las unidades responsables de los programas presupuestarios determinarán el monto de los recursos ejercidos en el marco de la CNcH, e incorporar en la definición del objetivo de fin de la MML, la manera cómo, mediante la estrategia, se incrementará la inclusión y el desarrollo comunitario.

Por lo que corresponde al periodo 2013-2017, la CICNcH estableció 134 acuerdos, de los cuales se acreditó el cumplimiento del 64.2% (86 acuerdos), mientras que el otro 35.8% (48 acuerdos) no. De los 134 acuerdos, el 54.5% (73 acuerdos) se orientó a la implementación de acciones de coordinación; el 20.1% (27 acuerdos) se vinculó con ajustes en el diseño de los programas que forman parte de la estrategia; el 15.7% (21 acuerdos), a mejorar la focalización o cobertura de la estrategia; el 7.5% (10 acuerdos), a otros temas y el 2.2% (3 acuerdos), a la instalación de la CICNcH.

A 2017, la CICNcH no se consolidó como la instancia en la que los diversos actores involucrados en la instrumentación de la CNcH cumplieran con el objetivo de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los fines de la estrategia, ya que si bien se establecieron acuerdos vinculados con estos rubros, no se reflejó en un andamiaje armónico orientado al abatimiento de la condición de pobreza extrema alimentaria, ya que persistieron las deficiencias en el diseño de la estrategia; en la focalización de la población objetivo; en el funcionamiento de los demás componentes que integran el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre,<sup>17/</sup> y en la coordinación de los programas participantes para dar atención a las carencias identificadas, por lo que no fue una estrategia efectiva en el abatimiento de la pobreza extrema alimentaria.<sup>18/</sup>

---

<sup>17/</sup> Se refiere al Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre; los Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios; los Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, y al Consejo de Expertos.

<sup>18/</sup> Los resultados núms. 3 a 8 del presente informe detallan las deficiencias identificadas que sustentan la falta de efectividad en el cumplimiento del objetivo de la CICNcH.

**2017-0-20100-07-0263-07-002 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social , en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, establezca un mecanismo de control y seguimiento que le permita asegurarse del avance y cumplimiento de los acuerdos suscritos en las sesiones de la comisión, a fin de implementar ajustes en el diseño, focalización o cobertura de los programas participantes, y la instrumentación de acciones eficaces de coordinación, para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en términos de los artículos sexto y séptimo del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre; décimo tercero, fracción X, de las Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**3. *Suscripción de los acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente con las entidades federativas***

En 2017, la SEDESOL no suscribió acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente, por lo que no acreditó la implementación de estrategias de coordinación de manera concurrente para propiciar una mayor participación de las entidades federativas, orientadas al cumplimiento de los objetivos de la CNCh.

La ASF comprobó que, de 2013 a 2015, la SEDESOL estableció 76 acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente con las entidades federativas;<sup>19/</sup> sin embargo, no acreditó que dispuso de información sobre el esquema de monitoreo y seguimiento de las acciones derivadas de dichos acuerdos, y careció de información referente a los avances en la atención de la población mediante proyectos específicos. Además, en 2016 y 2017 no suscribió ningún acuerdo, por lo que, a cinco años la implementación de la CNCh, el componente del SNCCh denominado “acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente” no cumplió con su objetivo de contribuir a la implementación de una estrategia guiada por criterios de coordinación institucional, establecido en el PNMSh 2014-2018.

**2017-0-20100-07-0263-07-003 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social , en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, implemente los mecanismos que se requieran para la suscripción de acuerdos integrales para el desarrollo

---

<sup>19/</sup> De 2013 a 2014, la SEDESOL suscribió acuerdos con 31 entidades federativas, excepto con el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México); en 2015 con 14 entidades, salvo Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, y de 2016 a 2017, con ninguna entidad federativa.

social incluyente, a fin de propiciar una mayor participación de las entidades federativas para orientar el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en términos de lo que establezca la planeación de mediano plazo; el artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-0-20100-07-0263-07-004 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, defina un esquema de monitoreo y seguimiento de las acciones derivadas de los acuerdos integrales para el desarrollo incluyente, a fin de establecer la distribución programática de los recursos aplicados en los acuerdos integrales, así como los efectos esperados en los indicadores de carencias sociales y bienestar económico en la entidad federativa, en términos del artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**4. *Funcionamiento del Consejo Nacional de la CNCh (CNCCh)***

El Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre no fue integrado ni sesionó en 2017, por lo que en ese año se careció de acuerdos con base en opiniones y propuestas de los sectores público, social y privado sobre la aplicación y orientación de la CNCh, a fin de fortalecer y mejorar sus líneas de acción.

En el periodo 2013-2016, el CNCCh fue integrado cada año por representantes de organizaciones de los sectores privado y social y de instituciones académicas. En ese periodo, el CNCCh no sesionó de forma ordinaria cuatro veces al año (una por trimestre), sólo realizó dos sesiones cada año. Suscribió, en total, 36 acuerdos, de los cuales el 55.5% (20) se asoció con su integración y funcionamiento, el 30.6% (11), con actividades de vinculación con los sectores público, privado y social, y el 13.9% (5), con acciones de coordinación con la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNCh; sin embargo, no hay evidencia del cumplimiento de su objetivo de que los acuerdos se tradujeran en propuestas de los sectores público, privado y social para mejorar las estrategias y las acciones de la CNCh.

**2017-0-20100-07-0263-07-005 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, implemente estrategias para reinstalar el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, mediante la convergencia de los sectores público, privado y social, a fin de que genere propuestas y acuerdos que contribuyan a mejorar y complementar las líneas de acción, y cumplir con

mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en términos de lo que establezca la planeación de mediano plazo, y del artículo 18 de los Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

##### 5. *Funcionamiento de los comités comunitarios en el marco de la CNCh*

En 2017, en el marco de la CNCh, no se constituyeron, ni operaron comités comunitarios, por lo que no se materializó la estrategia de inclusión social y, en consecuencia no hubo participación social en la identificación de las necesidades locales para la instrumentación y supervisión del cumplimiento de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas mediante la estrategia.

En el periodo 2013-2015 se instalaron comités comunitarios en 31 entidades federativas; la Ciudad de México fue la única sin comités, y en el 41.2% (1,012) de los 2,457 municipios del país, e incluso, el número de municipios con comités disminuyó de 2013 a 2015, año en el que sólo se cubrió al 33.4% (821) de los municipios.<sup>20/</sup> En 2016, ya no se constituyeron nuevos comités, y los ya existentes dejaron de operar.

Respecto de su función de integrar un diagnóstico de necesidades locales, la ASF identificó que de los 79,279 comités comunitarios que operaron en 2015, el 53.3% (42,275) elaboró su diagnóstico, y el otro 46.7% (37,004), no. Además, el 59.8% (47,392) fungió como contraloría social, mientras que el 40.2% (31,887), no, por lo cual la estrategia de inclusión social implementada mediante los comités comunitarios no propició la transparencia, ni la supervisión en el cumplimiento de las acciones implementadas en el marco de la CNCh.

##### 2017-0-20100-07-0263-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, implemente estrategias que garanticen la integración y funcionamiento permanente de los comités comunitarios en las entidades federativas en las que tiene presencia la Cruzada Nacional contra el Hambre, a fin de que sea el mecanismo que propicie la inclusión social, para identificar las necesidades y ejercer funciones de contraloría social y, con ello, instrumentar y supervisar el cumplimiento de los objetivos y la transparencia de las actividades implementadas en el marco de la estrategia, en términos de los artículos quinto y décimo primero del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, y de lo que establezca la planeación de mediano plazo, e informe a la

---

<sup>20/</sup> El CONEVAL señaló, en el documento **40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo en México**, que “los comités se previeron como uno de los órganos más importantes para la operación de la estrategia, ya que si bien casi la totalidad de los municipios a donde la Cruzada dirigiría sus acciones conformó los comités que se habían programado, en la mayoría de los casos éstos sirvieron sólo para manifestar demandas y gestionar apoyos, pero no para que las autoridades focalizaran o planearan los tipos de apoyo que debían otorgar en cada municipio”.

Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 6. *Funcionamiento del Consejo de Expertos de la CNCh*<sup>21/</sup>

En 2017, el Consejo de Expertos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, concebido como una instancia de participación de académicos, investigadores y especialistas en los temas de pobreza y alimentación, no sesionó, por lo que no elaboró propuestas ni recomendaciones orientadas a asegurar una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema alimentaria, que contribuyeran al cumplimiento de los objetivos de la CNCh.

El Consejo de Expertos se constituyó el 18 de abril de 2013; sin embargo, sólo sesionó en 2014, y sólo 3 de las 4 sesiones previstas, y únicamente se integró por 6 de los 10 expertos que debían conformarla.

A pesar de que la ASF observó las deficiencias en la operación e integración del consejo en 2014,<sup>22/</sup> y que señaló que no operó en 2015<sup>23/</sup> y 2016,<sup>24/</sup> la SEDESOL no acreditó las gestiones para su reactivación o para su eliminación.<sup>25/</sup>

Asimismo, en las tres sesiones que llevó a cabo el Consejo de Expertos en 2014 se identificó solo una recomendación, orientada a “definir con mayor claridad los objetivos del Programa de Comedores Comunitarios, ya que, además de allegar alimentos a los beneficiarios, busca detonar procesos de participación social, toda vez que su diseño establece a ésta como una condición para su viabilidad y operación”, por lo que el órgano colegiado no logró su objetivo de construir propuestas y recomendaciones orientadas a asegurar una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema alimentaria en el marco de la CNCh.

---

<sup>21/</sup> En los Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada contra el Hambre se define a este componente como Consejo de Expertos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, y en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, como Comité de Expertos de la Cruzada Nacional contra el Hambre. En el presente informe se utilizará Consejo de Expertos de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

<sup>22/</sup> Recomendaciones al desempeño 14-0-20100-07-0226-07-012, 14-0-20100-07-0226-07-013 y 14-0-20100-07-0226-07-014, emitidas como resultado de la auditoría núm. 226 “Cruzada Nacional contra el Hambre”, realizada con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2014.

<sup>23/</sup> Recomendación al desempeño 15-0-20100-07-0278-07-006 emitida como resultado de la auditoría núm. 278 “Cruzada Nacional contra el Hambre”, realizada con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2015.

<sup>24/</sup> Recomendación al desempeño 16-0-20100-07-0258-07-005 emitida como resultado de la auditoría núm. 226 “Cruzada Nacional contra el Hambre”, realizada con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2016.

<sup>25/</sup> En 2016, el CONEVAL señaló en la **Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria** que el Comité generaba expectativas “incumplibles” y que tenía propósitos “simbólicos” y que la colaboración de expertos podría “ocurrir sin los formalismos de una reunión de comité”, por lo que recomendó su eliminación.

**2017-0-20100-07-0263-07-007 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social , en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, implemente estrategias para conformar el Consejo de Expertos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, a fin de que coadyuve con el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre en la elaboración de propuestas y recomendaciones orientadas a asegurar una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema alimentaria, y sus recomendaciones sean consideradas en la formulación de las políticas públicas en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en términos de lo que establezca la planeación de mediano plazo, y de los artículos 1 y 8, numeral 1, de los Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**7. *Suscripción de convenios con los sectores social y privado en el marco de la CNcH***

En 2017, la SEDESOL, en su carácter de presidente del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, no suscribió convenios de concertación con los sectores social y privado, para la instrumentación de los programas y acciones relacionados con la CNcH, ni dispuso de información para evaluar la concurrencia, colaboración y coordinación de todos los sectores en la implementación de la estrategia, lo cual se debió a que ese año no operó el CNCcH, responsable de la suscripción de los convenios.<sup>26/</sup>

En 2013, el número de convenios de concertación suscritos por la SEDESOL y los sectores social y privado, en el marco de la CNcH, fue de 6; en 2014, de 5; en 2015 sólo fue suscrito 1 y, a partir de 2016, ya no se suscribieron.

Si bien se identificó que la SEDESOL suscribió convenios con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado de 2013 a 2015, la dependencia no dispuso de criterios para evaluar en qué medida los convenios de concertación cumplieron con su objetivo de cubrir las necesidades de la población beneficiada para dar cumplimiento a los objetivos de la estrategia; mecanismos para calcular en qué medida se contribuyó a fomentar las aportaciones de los sectores social y privado en la Cruzada, e información para identificar los que estuvieron vigentes en 2017.

**2017-0-20100-07-0263-07-008 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social , en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, promueva la suscripción de convenios de concertación con el sectores social y privado, a fin de fomentar

---

<sup>26/</sup> La observación y la recomendación correspondiente a la falta de funcionamiento del CNCcH se emitió en el resultado núm. 4 "Funcionamiento del Consejo Nacional de la CNcH del presente informe.

la concurrencia, colaboración y coordinación de todos los sectores en la estrategia, en términos de los artículos décimo tercero, del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, y octavo, fracción VI, de los Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **8. Focalización de la población en pobreza extrema alimentaria**

A 2017, la SEDESOL identificó y registró en el SIFODE a 7,466.8 miles de personas<sup>27/</sup> en condición de pobreza extrema alimentaria, al presentar tres carencias sociales,<sup>28/</sup> entre ellas, la de alimentación, además, de ingresos inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo.<sup>29/</sup>

Asimismo, con la información registrada por la SEDESOL de los 7,466.8 miles de personas identificadas en pobreza extrema alimentaria a 2017, el 4.5% (339.4 miles de personas), además de ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, tuvo seis carencias sociales; el 23.4% (1,743.7 miles de personas), cinco; el 44.4% (3,316.1 miles de personas), cuatro, y el 27.7% (2,067.6 miles de personas), tres; sin embargo, aun cuando el SIFODE se construyó con base en la información recolectada en los Cuestionarios de Información Socioeconómica (CUIS), la SEDESOL no sustentó la integridad de la información recolectada, ya que no fue validada y, en su caso, depurada.

Además, los 7,466.8 miles de personas registradas por la SEDESOL como en condición de pobreza extrema alimentaria, al cierre de 2017, fueron superiores en 46.0% (2,351.7 miles) a los 5,115.1 miles de personas estimadas por el CONEVAL en esa condición,<sup>30/</sup> sin que la dependencia explicara las causas.

En 2017, la SEDESOL, en su carácter de presidente de la CICNCH, dispuso de dos mecanismos orientados a la identificación y atención de la PEA: 1) el “Reporte de Metas y Avance de Acciones de los Programas que inciden en la CNCH 2017 (RMAAPCNCH)”, en el que la comisión alineó los programas con las carencias que podrían atender y estableció metas de atención de la PEA, por programa y 2) el SIFODE, en el que se identificaron las carencias sociales e ingreso inferior a la LBM por cada beneficiario, así como el universo potencial de atención por programa. La ASF comprobó que el SIFODE contó con variables relacionadas

---

<sup>27/</sup> En el SIFODE se incluyó el acumulado desde 2014 a 2017.

<sup>28/</sup> De acuerdo con los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, publicados en el Diario Oficial del 16 de junio de 2014 por el CONEVAL, se consideran seis carencias para la medición de la pobreza: 1) por acceso a la alimentación, 2) por acceso a los servicios de salud, 3) por acceso a la seguridad social, 4) por rezago educativo, 5) por calidad de la vivienda y 6) por servicios básicos de la vivienda.

<sup>29/</sup> De acuerdo con la “Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria”, elaborada por el CONEVAL, al cierre de 2017, la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, fue de 1,066.7 pesos para el ámbito rural y de 1,491.7 pesos para el ámbito urbano.

<sup>30/</sup> La Metodología utilizada por el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza en México no excluye el efecto de los apoyos gubernamentales en la condición socioeconómica de las personas.

con la identificación del universo potencial de atención de 21 (70.0%) de los 30 programas que participaron en la CNCh en 2017, sin que la dependencia explicara las causas por las que no se dispuso de información de los otros nueve programas; asimismo, en el sistema no se incluyó la alineación por programa para atender cada carencia e ingreso.

Además, la ASF verificó que se establecieron universos potenciales para los 21 programas presupuestarios incluidos en el SIFODE; sin embargo, al realizar la comparación con lo registrado en el RMAAPCNCh, se identificaron diferencias en la proporción de metas, respecto del universo de atención, ya que en el Programa Empleo Temporal (PET) y en la estrategia Seguro Popular, las metas superaron en 40.4% y en 391.4%, respectivamente, el tamaño de su correspondiente universo potencial, lo que indica que sólo en 2017, con la CNCh, se atendió más de lo previsto para el periodo 2014-2017. La SEDESOL no acreditó que el SIFODE cumple la función de ser el padrón único apoyado por cédulas únicas de información, con el cual se logre revisar la adecuada focalización, e identificar la problemática a nivel hogar e individuo, ni dar seguimiento a la población en pobreza extrema alimentaria.

A cinco años de implementación de la CNCh, persisten las deficiencias en la identificación de la población en pobreza extrema alimentaria, ya que la SEDESOL no acreditó que la información registrada es validada y depurada, ni que se le da seguimiento a la condición de cada persona identificada como beneficiario de la estrategia; tampoco se cuenta con una alineación adecuada de los programas que atenderán cada carencia e ingreso, pese a las recomendaciones de la ASF orientadas a la implementación de un sistema de padrón único y al establecimiento de un tablero de control que permitieran la adecuada focalización y seguimiento de la problemática a nivel de hogar e individuo, y a la consolidación del SIFODE.

#### 2017-0-20100-07-0263-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, establezca mecanismos que garanticen la confiabilidad de la información registrada en el Sistema de Focalización de Desarrollo, a fin de asegurar la atención de la población en pobreza extrema alimentaria, en términos de los artículos primero, numeral cuarto "El proceso de recolección", de los Lineamientos para los procesos de recolección de información socioeconómica y captura, y segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2017-0-20100-07-0263-07-010 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, establezca mecanismos para garantizar que la población registrada en el Sistema de Focalización para el Desarrollo sea atendida de acuerdo con las carencias particulares e ingreso específico que presenta, a fin de propiciar el acceso a los derechos sociales, en términos del párrafo once,

apartado "Criterios para la focalización a nivel comunitario, familiar e individual de la pobreza extrema con carencia de acceso a la alimentación en 2016", de la Metodología y Criterios usados para establecer la participación de los Programas Presupuestarios, Subprogramas, Componentes, Acciones, Fondos y Vertientes propuestos por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que inciden en la Cruzada contra el Hambre, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2017-0-20100-07-0263-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, implemente un padrón único apoyado por cédulas de información que permita focalizar e identificar la problemática a nivel hogar e individuo, a fin de detectar los problemas de implementación y ejecución de forma oportuna, y establecer un proceso de mejora continua, en términos de lo que establezca la planeación de mediano plazo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **9. Coordinación de programas que integran la CNCh**

En 2017, la SEDESOL reportó en el documento "Relación programas CNCh 2017" la participación de 30 programas presupuestarios en la atención de la pobreza extrema alimentaria; de ellos, el 96.6% (29) se alineó con la atención del ingreso, las carencias y la perspectiva de género; sin embargo, en el caso del programa "Fondo Nacional del Emprendedor", no se identificó la carencia con la que se vinculó; además, la vertiente de participación social no fue atendida.

En cuanto a las deficiencias en la alineación de los programas presupuestarios con las carencias sociales e ingreso identificados en cada persona en PEA, con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, la ASF emitió recomendaciones enfocadas en que la SEDESOL acreditara las medidas implementadas, a fin de cumplir su función de coordinar, articular y complementar los programas necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Al respecto, aunque la SEDESOL suscribió un acuerdo<sup>31/</sup> con el objetivo de disponer de sistemas que generaran información para verificar la atención de las carencias sociales y la mejora del ingreso de los pobres extremos alimentarios, no acreditó su implementación.

---

<sup>31/</sup> Acuerdo CICH.021/008/2017, establecido en el acta de la Vigésimo primera sesión ordinaria de la CICNCh del 13 de diciembre de 2017.

En la revisión del SIFODE, la ASF identificó que, de los 30 programas que participaron en la estrategia en 2017, el 56.7% (17) reportó información sobre la población atendida en ese año, y la SEDESOL no acreditó las causas por las que el otro 43.3% (13) no lo hizo.<sup>32/</sup>

Con base en los 17 programas que sí registraron en el SIFODE a su población atendida, la ASF verificó la atención de sus carencias, para lo cual realizó lo siguiente:

- Primero, se clasificó a las 7,466.8 miles de personas registradas, de acuerdo con el número de carencias que presentó, considerando que, para clasificarse en esa condición, debieron presentar ingresos inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo y, al menos, tres carencias sociales, entre ellas, la de acceso a la alimentación.
- Segundo, de acuerdo con la alineación de los programas presupuestarios con las carencias que deben atender, establecida en el Reporte de Metas y Avance de Acciones de los programas que inciden en la CNCh 2017, se clasificó a los 17 programas respecto de la carencia atendida.
- Tercero, se determinó el número de personas que presentaron tres o más carencias, mediante combinaciones sin repetición.
- Cuarto, se determinó el número de personas en pobreza extrema alimentaria a las que les fueron atendidas las carencias que presentó, así como el ingreso inferior a la LBM.<sup>33/</sup>

Respecto de la atención de la población objetivo de la CNCh, con la información que la SEDESOL registró en el SIFODE de la alineación de las carencias e ingreso atendidos con los 17 programas que reportaron información, en 2017, se atendió de manera integral las carencias y el ingreso de 8,696 personas (0.001%) de los 7,466.8 miles registrados en esa condición. De las 5,383.7 personas que presentaron tres o cuatro carencias, sólo 8.7 miles (0.1%) recibieron una atención de la totalidad de sus carencias. En tanto que las 2,083.1 miles de personas que presentaron cinco o seis carencias y, por tanto, las más desfavorecidas, sólo 2 personas recibieron atención de todas sus carencias sociales, por lo que la SEDESOL, en su carácter de presidente de la CICNCh, a cinco años de su implementación, no ha logrado coordinar ni articular a las

<sup>32/</sup> En 2017, la SEDESOL, en su carácter de presidente de la CICNCh, dispuso de dos mecanismos orientados a la identificación y atención de la PEA: a) el "Reporte de Metas y Avance de Acciones de los Programas que inciden en la CNCh 2017 (RMAAPCNCh)", en el que la comisión alineó los programas con las carencias que podrían atender y estableció metas de atención por programa, y b) el SIFODE, en el que se identificaron las carencias sociales e ingreso inferior a la LBM por cada beneficiario, así como los programas que atendieron a la población en pobreza extrema alimentaria; sin embargo, este sistema no cuenta con variables que permitan relacionar los programas que participan en la estrategia, con las carencias e ingreso que atendieron. Con la revisión de estos dos mecanismos, la ASF analizó la alineación de los 17 programas que registraron población atendida en el SIFODE con las carencias e ingreso, respecto de las que se alinearon por la CICNCh en el RMAAPCNCh.

<sup>33/</sup> El número de combinaciones por carencia se realizó con base en la fórmula  ${}_n C_r = \frac{n!}{(n-r)!r!}$  donde n=tamaño total de carencias y r= el número de carencias elegidas, dando como resultado  ${}_5 C_2=10$ ;  ${}_5 C_3=10$ ;  ${}_5 C_4=5$ , y  ${}_5 C_5=1$ , repitiendo la carencia por acceso a la alimentación e ingreso inferior a la LBM, requisito de la condición de pobreza extrema alimentaria.

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a cargo de los programas que han participado en la CNCh para avanzar en el cumplimiento de la meta de “cero hambre”.

Asimismo, a cinco años de la implementación de la CNCh, continúan las deficiencias en la atención de la población objetivo de la CNCh, a pesar de que, con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2013, la ASF emitiera recomendaciones<sup>34/</sup> enfocadas en que se definiera la atención de la población en pobreza extrema alimentaria y a que la SEDESOL instruyera<sup>35/</sup> a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCh para que “se contabilizará a las personas incorporadas a los padrones a partir de la instrumentación de la CNCh y se precisará las que formarían parte de la población objetivo, empleando un padrón de beneficiarios.”<sup>36/</sup>

A partir de 2014, se incluyó en el SIFODE a las personas atendidas con algunos de los programas que han participado en la CNCh; sin embargo, para 2016 no había sido posible identificar la atención integral de las carencias sociales y el ingreso, por lo que la ASF recomendó que se implementaran estrategias, a fin de disponer de sistemas que generaran información para verificar la atención de las carencias sociales y la mejora del ingreso de los pobres extremos alimentarios; sin embargo, la SEDESOL no acreditó las gestiones necesarias para atender esta recomendación, por lo que, en 2017, continuaron las deficiencias en el registro de la información PEA reportada como atendida en el SIFODE.

#### 2017-0-20100-07-0263-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, implemente estrategias, a fin de contar con información para evaluar la contribución de los programas presupuestarios que participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre, en la atención de las carencias de la población en pobreza extrema alimentaria, en términos del artículo segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se

---

<sup>34/</sup> Las recomendaciones de la ASF, se ubican en los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior: de la Cuenta Pública 2013, recomendación al desempeño núm.: 13-0-20100-07-0275-07-012; de la Cuenta Pública 2014, recomendaciones al desempeño núms.: 14-0-20100-07-0226-07-019, 14-0-20100-07-0226-07-020, 14-0-20100-07-0226-07-021, 14-0-20100-07-0226-07-022, y 14-0-20100-07-0226-07-023; de la Cuenta Pública 2015, recomendación al desempeño núm.: 15-0-20100-07-0278-07-001, y de la Cuenta Pública 2016, recomendaciones al desempeño núms.: 16-0-20100-07-0258-07-008 y 16-0-20100-07-0258-07-008.

<sup>35/</sup> Mediante el oficio núm. 100.-533 del 22 de diciembre de 2014.

<sup>36/</sup> En ese mismo año, en el **Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre**, el CONEVAL concluyó que “era necesario el desarrollo de una estrategia de focalización e intervención en zonas urbanas”, México, 2013, p. 124; en el informe **Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre**, que 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”, México, 2015, p. 119, y en la **Evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre**, que era necesario “Reducir el número de programas asociados a la Cruzada, ya que la evaluación de la coherencia de los programas asociados a cada carencia hizo evidente que hay muchos programas que no tienen una contribución directa ni significativa en el abatimiento de las carencias. El exceso de programas genera una carga administrativa innecesaria y diluye la responsabilidad de los programas que inciden efectivamente en las carencias”, México, pp. 95-97.

emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2017-0-20100-07-0263-07-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social , en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, implemente estrategias de coordinación y articulación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a cargo de los programas presupuestarios que participen en la Cruzada Nacional contra el Hambre, que garanticen el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en términos de los artículos primero y sexto, del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, y segundo, título segundo, capítulo I, lineamiento 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **10.** *Erradicación de la pobreza extrema alimentaria*

El 3 de diciembre de 2012, la Presidencia de la República emitió el “Pacto por México”, en el cual se dispuso que “Se creará un Sistema de Programas de Combate a la Pobreza para eliminar el sesgo asistencial de los programas sociales y lograr garantizar el derecho universal a la alimentación”. Derivado de ello, y en el marco de los compromisos emitidos en la campaña presidencial, el Gobierno Federal estableció el Compromiso Gubernamental (CG) 011 “Erradicar la pobreza alimentaria”.

Para cumplir con dicho compromiso, el 22 de enero de 2013, el Gobierno Federal publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, en el que se definió: “La Cruzada contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales”; que “está orientada a la población objetivo constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación” y que tiene, entre otros, el objetivo de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”.

El 30 de abril de 2014, el Gobierno Federal publicó en el Diario Oficial el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, en el que se reconoce que para “avanzar con mayor rapidez hacia una sociedad más equitativa es necesario atender en primer lugar a las personas que están en las mayores condiciones de pobreza. Por ello, el PND 2013-2018 expresa también la decisión de enfatizar la atención a esta población y establece la prioridad de erradicar el hambre”. En dicho documento, el Gobierno Federal estableció el

objetivo de la CNCh de “Cero hambre a partir de una alimentación, y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”, y el indicador “Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación”, con una meta a 2018 de lograr el 0.0%.

El 7 de mayo del 2015, la Comisión Intersecretarial para la Implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, mediante la Secretaría de Desarrollo Social, sustituyó el compromiso CG-011 de “Erradicar la pobreza alimentaria”, por el de “Atender a la población que se encuentre en pobreza extrema alimentaria”.

Al respecto, la SEDESOL no acreditó que el cambio de “erradicar” por el de “atender” tuviera un sustento técnico y metodológico que lo justificara. Además, la ASF considera que el término “erradicar” hace referencia al impacto de la CNCh en disminuir el problema en el que pretendió incidir, referente a la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria. En tanto que el concepto “atender” alude a la gestión realizada para alcanzar un efecto, de ahí que, por sí mismo, no es coincidente con el origen de la intervención gubernamental.

La modificación del acuerdo de gobierno CG-011 implicó un cambio en la Matriz de Marco Lógico de la CNCh, como se observa en el cuadro siguiente:

INDICADORES DE FIN Y PROPÓSITO ESTABLECIDOS EN LA MML DE LA CNCh, 2013-2017

Nivel	2014-2015	2015-2017
<b>Fin</b>		
Objetivo	Reducir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema multidimensional y carencia alimentaria (inseguridad alimentaria), transformando los entornos social y económico, mejorando la inclusión y la participación social, así como el desarrollo comunitario.	Abatir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema de alimentación, transformando su entorno social, es decir, disminuyendo sus carencias sociales de acceso a los servicios básicos así como la calidad y espacios en las viviendas, el acceso a la seguridad social, el acceso a los servicios de salud, la disminución del rezago educativo y el acceso a la alimentación; así como la mejora del bienestar económico, el incremento de la inclusión y la participación social, y el desarrollo comunitario.
Indicador	Indicador de Fin: Cobertura de atención a los derechos sociales y el bienestar económico de las personas en situación de pobreza extrema y con carencia alimentaria, de acuerdo al carácter multidimensional de la pobreza establecido en la Ley General de Desarrollo Social.	Atención a las carencias sociales y mejora del bienestar económico de las personas en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria de acuerdo al carácter multidimensional de la pobreza, establecido en la Ley General de Desarrollo Social; y mediante los Comités Comunitarios lograr la participación social.
<b>Propósito</b>		
Objetivo	7.4 Millones de personas superan su condición de pobreza extrema de alimentación.	Los programas que integran la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre atienden a los 7.01 millones de personas en condición de pobreza extrema de alimentación.
Indicador	Disminuir a un valor igual a cero los 7.01 millones de mexicanos en situación de pobreza extrema de alimentación estimados por el CONEVAL en 2012.	Número de Personas en condición de pobreza extrema de alimentación atendidas por al menos un programa y/o acción, que integran la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Matrices de Marco Lógico de la CNCh de 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

Nota: En 2013 no se establecieron indicadores, fue hasta 2014 que se incluyeron en la MML.

La ASF considera que el cambio cualitativo del objetivo e indicador de propósito de la CNCh desvinculó a la Matriz de Marco Lógico del objetivo de la CNCh establecido en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, pues la SEDESOL ya no pretendió medir su incidencia, mediante la estrategia, en las carencias de la población y en la prevalencia de la condición de pobreza extrema alimentaria.<sup>37/</sup> Además, el hecho de que se atienda a las personas en pobreza extrema alimentaria con al menos un programa no garantiza el cumplimiento del objetivo de la CNCh de “cero hambre”,<sup>38/</sup> ni promueve que sea una estrategia pertinente para superar la condición de pobreza extrema alimentaria, como lo mandata la Ley General de Desarrollo Social.<sup>39/</sup>

Con el objetivo de verificar la incidencia en 2017 de la CNCh en su población objetivo, la ASF analizó la información que la SEDESOL registró en el SIFODE, con la que reporta la “atención” de los pobres extremos alimentarios. Al respecto, la dependencia registró en el SIFODE que 7,466.8 miles de personas se encontraron en condición de pobreza extrema alimentaria en 2017 y que de ellos, el 70.4% (5,253.4 miles de personas) fue atendido por, al menos, un programa presupuestario. La atención reportada representó, el 102.7% de las 5,115.1 miles de personas estimadas en esa condición por el CONEVAL para 2016; sin que la dependencia justificara la diferencia entre la PEA reportada por el CONEVAL y la registrada en el SIFODE.<sup>40/</sup>

De acuerdo con los registros del SIFODE, el 64.2% (1,372.6 miles de personas) de las 2,137.1 miles de personas con carencia por acceso a los servicios de salud fue “atendido” con, al menos, un programa que intervino en la estrategia; el 58.1% (4,338.1 miles de personas) de los 7,466.8 miles de personas con carencia por acceso a la alimentación; el 50.8% (1,138.9 miles) de los 2,242.5 miles de personas con rezago educativo; el 3.8% (276.0 miles) de los 7,280.8 miles de personas que presentaron carencia por acceso a la seguridad social, y el 0.8% (63.0 miles) de los 7,466.8 miles de personas con ingresos inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo, con programas de empleo y productivos. En cuanto a la carencia por acceso a la calidad de la vivienda y a los servicios básicos de la vivienda, la atención no fue significativa, al registrar que

---

<sup>37/</sup> La observación y la recomendación correspondiente se emitió en el resultado núm. 12 “Matriz de Marco Lógico” del presente informe.

<sup>38/</sup> En el artículo segundo, fracción I, del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, el Gobierno Federal estableció el objetivo de la cruzada referente a “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”. Además, en el quinto eje, párrafo tercero, del Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, se indica que “la CNCh atenderá a la población en pobreza extrema alimentaria”; en el numeral 5.1 “Objetivos y estrategias”, se presenta el objetivo de la CNCh de “Cero hambre a partir de una alimentación, y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”, y en el numeral VI., el indicador “Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación”, con una meta a 2018 de lograr el 0.0%, utilizando como descripción del indicador “Del total de personas a nivel nacional, se estimará el porcentaje que se encuentra en condición de pobreza extrema de alimentación (pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación)”.

<sup>39/</sup> El artículo 14, fracción I, de la Ley General de Desarrollo Social, señala que “la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, de la alimentación nutritiva y de calidad”.

<sup>40/</sup> La observación y la recomendación sobre la diferencia de las personas en condición de pobreza extrema alimentaria se emitió en el resultado núm. 8 “Focalización de la población en pobreza extrema alimentaria” del presente informe.

menos del 0.1% de las personas que presentaron dichas carencias recibieron apoyos de por lo menos un programa.

También se identificó que la población registrada por la dependencia en el SIFODE, en condición de PEA, se incrementó en 7.1%, al pasar de 6,974.1 miles de personas en 2014 a 7,466.8 miles en 2017; mientras que la “atención” de esa población, con al menos un programa, se incrementó en 16.1%, al pasar de 4,526.3 miles de personas a 5,253.4 miles en el mismo periodo.

A 2017, la SEDESOL no dispuso de mecanismos que permitieran verificar el avance en el cumplimiento del objetivo de la CNCh a 2018 de “Cero hambre a partir de una alimentación, y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema alimentaria”, ya que la información registrada en el SIFODE careció de confiabilidad para garantizar que la población objetivo de la CNCh registrada estuvo en condición de pobreza extrema alimentaria. Asimismo, presentó inconsistencias, tanto en el registro del universo potencial, como en la vinculación de los programas presupuestarios que participaron en la estrategia con las carencias atendidas por cada uno de los beneficiarios. Además, careció de mecanismos para verificar que las intervenciones, en el marco de la CNCh, propiciaron el desarrollo de capacidades de las personas en PEA para que no dependieran de los subsidios del Gobierno Federal, a fin de superar esa condición.

En opinión de la ASF, a cinco años de la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la SEDESOL, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre, no acreditó que dicha estrategia constituyó una solución para superar el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, ya que la dependencia no comprobó en qué medida se atendieron las carencias de cada una de las personas en esa condición, ni que su atención permitió que abandonaran dicha situación, por lo que no fue posible acreditar el avance del objetivo establecido en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”, para cumplirse al concluir 2018.

#### 2017-0-20100-07-0263-07-014 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, corrija, modifique o suspenda la Cruzada Nacional contra el Hambre ya que, a cinco años de haberse implementado, no ha acreditado el cumplimiento de su objetivo social referente a propiciar la superación de la pobreza extrema alimentaria en la población, ni el avance en el objetivo de lograr “cero hambre”, en 2018, en términos del artículo segundo, fracción I, del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre; del numeral 5.1 “Objetivos y estrategias”, numeral VI, del Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, y de los artículos 14, 19 y 72 de la Ley General de Desarrollo Social, e informe a la

Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:**

Resultado 8 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-009

Resultado 12 - Acción 2017-0-20100-07-0263-07-018

#### 11. Recursos ejercidos en el marco de la CNCh

En 2017, la SEDESOL, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial de la CNCh, incluyó en la CNCh a 10 dependencias<sup>41/</sup> y 16 entidades,<sup>42/</sup> responsables de 30 programas presupuestarios,<sup>43/</sup> que participaron en la atención de la pobreza extrema alimentaria entre la población; sin embargo, con el análisis del PEF 2017 y de la Cuenta Pública 2017 se verificó que ninguna de las 10 dependencias y de las 16 entidades participantes reportó recursos correspondientes a la implementación de la CNCh, mediante los programas presupuestarios a su cargo.

De acuerdo con el "Reporte de Acciones del Programa Nacional Anual de Trabajo para el Control, Monitoreo y Evaluación de la Cruzada contra el Hambre 2017", el presupuesto ejercido

<sup>41/</sup> Las dependencias que participaron en la CNCh fueron las secretarías de: 1) Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); 2) Comunicaciones y Transportes (SCT); 3) Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); 4) Desarrollo Social (SEDESOL); 5) Economía (SE); 6) Educación Pública (SEP); 7) Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); 8) Salud (SS); 9) Trabajo y Previsión Social (STPS), y 10) Energía (SENER).

<sup>42/</sup> Las entidades que participaron en la CNCh fueron: 1) Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP); 2) Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); 3) Comisión Nacional Forestal (CONAFOR); 4) Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); 5) Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); 6) Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO); 7) Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART); 8) Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL); 9) Instituto Nacional de Economía Social (INAES); 10) Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); 11) Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM); 12) Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); 13) Leche Industrializada CONASUPO, S.A. DE C.V., (LICONSA); 14) Coordinación Nacional del PROSPERA Programa de Inclusión Social; 15) Sistema de Distribuidoras CONASUPO S.A. DE C.V., (DICONSA), y 16) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

<sup>43/</sup> Los programas presupuestarios que participaron en la CNCh fueron: 1) Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI); 2) Programa de Mejoramiento para la Producción y Productividad Indígena (PROIN); 3) Programa de Infraestructura Indígena (PROII); 4) Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente" (PDC); 5) Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG); 6) Programa de Apoyos a Pequeños Productores (PAPP); 7) Programa Empleo Temporal (PET); 8) Estrategia Seguro Popular (ESP); 9) PROSPERA Programa de Inclusión Social; 10) Fondo Nacional del Emprendedor; 11) Programa de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM); 12) Programa de Infraestructura (PI); 13) Programa de Apoyo a la Vivienda (PAV); 14) Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES); 15) Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP); 16) Programa Nacional Forestal (PRONAFOR); 17) Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (PROAGUA); 18) Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (PSEIB); 19) Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA); 20) Programa de Apoyo al Empleo (PAE); 21) Programa de Comedores Comunitarios; 22) Programa de Fomento a la Economía Social; 23) Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM); 24) Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia (SVJF); 25) Programa de Estancias Infantiles (PEI); 26) Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA); 27) Programa de Abasto Rural (PAR); 28) Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART); 29) Programa de Abasto Social de Leche (PASL), y 30) Fondo de Servicio Universal Eléctrico (FSUE) e ingresos propios CFE.

en 2017 representó el 18.6% (46,964,165.5 miles de pesos) de los 252,252,027.1 miles de pesos ejercidos en total en los 30 programas presupuestarios participantes en la CNCh; sin embargo, no acreditó los criterios utilizados, ni la metodología para determinar dicho monto.

Además, la ASF verificó que el monto reportado como ejercido en la Cuenta Pública por el Programa de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural de 27,602.2 miles de pesos fue menor en (99.6%) que los 6,901,677.8 miles de pesos invertidos en la CNCh, registrados en el “Reporte de Acciones del Programa Nacional Anual de Trabajo para el Control, Monitoreo y Evaluación de la Cruzada contra el Hambre 2017”, sin que la SEDESOL sustentara las causas de la inconsistencia.

Con base en la información reportada por la SEDESOL, en el periodo 2013-2017, el presupuesto ejercido por la CNCh presentó una disminución del 14.8%, al pasar de 55,094,961.6 miles de pesos, a 46,964,156.5 miles, lo que indicó que la concurrencia de recursos para la atención de personas en condición de pobreza extrema alimentaria disminuyó, aun cuando el número de personas en esa condición, registradas en el SIFODE, se incrementó en 7.1%, al pasar de 6,974.1 miles en 2014 a 7,466.8 miles en 2017.<sup>44/</sup> Asimismo, persistieron deficiencias referentes a la falta de programación del gasto en la CNCh; inconsistencias en las estimaciones del presupuesto ejercido por la estrategia, y la carencia de criterios para determinar el monto de los recursos ejercidos.

#### 2017-0-20100-07-0263-07-015 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, implemente criterios para establecer los montos por ejercer por los programas que intervienen en la CNCh, en términos de los artículos 44 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; primero y sexto, del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2017-0-20100-07-0263-07-016 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, establezca los mecanismos pertinentes, a fin de generar información útil, confiable y oportuna sobre el presupuesto ejercido por la Cruzada Nacional contra el Hambre, en términos de los artículos 44 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; primero y sexto del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, y segundo, título segundo,

---

<sup>44/</sup> En 2013, la SEDESOL no focalizó ni cuantificó a la población en pobreza extrema alimentaria, debido a que en ese año la estrategia tuvo un enfoque territorial.

numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## **12. Matriz de Marco Lógico de la CNCh 2017**

La Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre diseñó y aprobó la Matriz de Marco Lógico 2017, a fin de evaluar la implementación de la estrategia y su contribución en la solución del problema público que pretende atender, donde definió objetivos de los niveles fin, propósito y componente.

En la MML 2017 no se establecieron objetivos, prioridades y estrategias de la planeación nacional y sectorial con los que se alineó la CNCh.

Respecto de la lógica vertical de la MML del CNCh 2017, se identificó que el objetivo de nivel de fin se orienta a disminuir las carencias sociales en las personas con pobreza extrema alimentaria del universo total de personas de la población objetivo del compromiso presidencial en el SIFODE a enero de 2017; sin embargo, no define la meta a que se refiere dicho compromiso; el de nivel de propósito, establece la contribución en el logro del objetivo de fin; no obstante, no es claro si los 6.1 millones de personas se corresponden a la meta presidencial establecida en el objetivo de fin; además, los objetivos de componente no permiten valorar la relación causa efecto con el objetivo de propósito, ya que no definen, de forma clara, los productos y servicios que proporcionan los programas, ni las dependencias y entidades que participan en la estrategia.

En cuanto a la lógica horizontal, en términos generales, no es adecuada, ya que el indicador de fin no permite verificar los impactos sociales y económicos alcanzados a los cuales contribuye la estrategia, se enfoca en medir la atención de las carencias sociales y la mejora del bienestar económico, sin valorar el número de personas que superó sus carencias socioeconómicas debido a la intervención de la CNCh; además, no especifica las actividades a realizar para transformar el entorno social de la población objetivo, no considera el incremento de la inclusión y el desarrollo comunitario y no retoma la valoración de la participación social; el indicador de propósito no permite valorar la cobertura o cambio producido en el área de enfoque, ya que el hecho de que valore que las personas sean beneficiadas por al menos un programa no garantiza el abatimiento de la pobreza extrema alimentaria, y de los 13 indicadores de componente, siete son adecuados para evaluar el cumplimiento del objetivo, ya que miden la disminución de las carencias sociales de las personas en pobreza extrema de alimentación, en tanto que en seis, no permiten valorar el cumplimiento del objetivo, ya que en tres de ellos la redacción no es clara, en uno, “Prevalencia de desnutrición crónica, emaciación y bajo peso en menores de 5 años beneficiarios de PROSPERA”, la población objetivo no cuenta con las características de la población en pobreza extrema de alimentación, y en dos, “Incremento de recursos con los que se apoya a los bancos de alimentos” y “Porcentaje de Comités Comunitarios instalados en los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre”, las variables a cuantificarse del indicador no se corresponden con los objetivos planteados.

El método de cálculo de los 15 indicadores no permite evaluar el logro de los objetivos, ya que miden el total de las acciones realizadas que integran la estrategia, sin determinar el grado de pobreza extrema alimentaria y las mejoras en sus condiciones socioeconómicas como resultado de la intervención de la CNCh. Asimismo, las fichas técnicas de los indicadores no incluyeron las líneas base, ni las metas anuales.

A cinco años de la implementación de la CNCh, la MML ha presentado deficiencias en su construcción, lo cual no ha posibilitado que sea un instrumento adecuado para medir la consecución de los objetivos planteados, por lo que no es posible valorar la imputabilidad de la estrategia en la atención del problema público que pretende atender referente a la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, debido a que sus objetivos e indicadores están orientados a medir las "acciones" realizadas, en lugar del número de personas en pobreza extrema de alimentación que han superado sus carencias sociales debido a la intervención de la CNCh; no se establecieron metas anuales, y no se incluyó la línea base de los indicadores.

**2017-0-20100-07-0263-07-017 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, ajuste el indicador de fin de la Matriz de Marco Lógico de la CNCh, en términos de especificar las actividades a realizar para que la población objetivo transforme su entorno social, disminuyendo sus carencias sociales de acceso a los servicios básicos y calidad de espacios en las viviendas; acceso a la seguridad social; acceso a los servicios de salud; rezago educativo; acceso a la alimentación; la mejora del bienestar económico; el incremento de la inclusión y la participación social, y el desarrollo comunitario, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del numeral II.4 "La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)" de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-0-20100-07-0263-07-018 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, ajuste el indicador de propósito de la Matriz de Marco Lógico, a fin de que evalúe la cobertura y el cambio producido que tiene cada acción y programa que participa en la Cruzada Nacional contra el Hambre, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del numeral II.4 "La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)" de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-0-20100-07-0263-07-019 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social , en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, ajuste los objetivos de componente de la Matriz de Marco Lógico de la estrategia, a fin de que definan de forma clara los productos y servicios que proporcionan los programas, las dependencias y las entidades que participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del numeral II.4 "La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)" de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-0-20100-07-0263-07-020 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social , en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, ajuste el método de cálculo de los indicadores contenidos en la Matriz de Marco Lógico de la Cruzada Nacional contra el Hambre, a fin de que determine la forma en la que se relacionan las variables y, con ello, sea posible evaluar la consecución de los objetivos a los cuales están alineados, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del numeral II.4 "La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)" de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-0-20100-07-0263-07-021 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social , en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, incluya en las fichas técnicas de los indicadores la línea base y las metas específicas por indicador, a fin de evaluar el avance del cumplimiento del objetivo "Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación", establecido en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, en términos de lo establecido en la planeación de mediano plazo y de los artículos 27, párrafo segundo, y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del numeral II.4 "La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)" de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**13. Rendición de cuentas**

En la Exposición de Motivos del PEF 2017, la SEDESOL no estableció una referencia programática, ni indicó los recursos previstos para abatir la pobreza extrema alimentaria, mediante la operación de la CNCh. Asimismo, en el PEF y la Cuenta Pública de 2017, la SEDESOL no reportó información relacionada con el presupuesto asignado y ejercido en el marco de la CNCh, por lo que no fue posible evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el

Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 y en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional México sin Hambre, no obstante su importancia como la principal estrategia orientada a la atención de la pobreza extrema alimentaria, diseñada para atender el mandato constitucional de “garantizar el derecho a toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”.

A cinco años de la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la SEDESOL, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, no dispuso mecanismos para obtener información que garanticen el ejercicio de la rendición de cuentas de la gestión pública, ya que no reportó en la Cuenta Pública de los ejercicios 2013 a 2017, información sobre cumplimiento de los objetivos establecidos en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.

#### 2017-0-20100-07-0263-07-022 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, realice las gestiones necesarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación el mandato presupuestal y los recursos previstos en el ejercicio fiscal correspondiente de la Cruzada Nacional contra el Hambre, y para que en la Cuenta Pública se incluya información que permita verificar el cumplimiento de los objetivos de dicha estrategia, a fin de promover la rendición de cuentas, en términos de lo que establezca la planeación de mediano plazo y de los artículos 1, párrafo segundo; 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **14.** *Avance en el cumplimiento de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible*

Al 2017, la SEDESOL, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, no alineó los objetivos de la Cruzada con las metas e indicadores de los ODS. Al respecto, la ASF analizó su congruencia e identificó que sí se corresponden, ya que ambos instrumentos de política pública, en sus respectivos ámbitos, promueven la adopción de medidas para poner fin a las causas de la pobreza, y garantizar que todas las personas alcancen niveles mínimos de prosperidad. Asimismo, coinciden en que, al ser inclusivos para su cumplimiento, requieren de la colaboración de múltiples autoridades y actores sociales, públicos y privados, que contribuyan al logro de sus objetivos.

El caso más representativo es que el PNMSh 2014-2018, con su objetivo 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”, y la meta de lograr “cero hambre”, converge con el objetivo 2. “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la

nutrición y promover la agricultura sostenible” de los ODS.

En cuanto a la contribución de la CNCh en el cumplimiento de las metas e indicadores de los ODS, en 2017, la SEDESOL no dispuso de mecanismos ni de información para valorar cuantitativamente su aportación.

Al respecto, la ASF identificó que los objetivos 1, 2, 3, 4 y 5 del PNMSh 2014-2018<sup>45/</sup> están alineados con los ODS 1, 2, 3, 4, 10 y 12,<sup>46/</sup> sus metas e indicadores, debido a que, tanto la CNCh como los ODS, en sus respectivos ámbitos, promueven la adopción de diferentes medidas para poner fin a las causas de la pobreza y garantizar que todas las personas alcancen niveles mínimos de prosperidad. Asimismo, coinciden en que, al ser inclusivos para su cumplimiento, requieren de la colaboración de múltiples autoridades y actores sociales, públicos y privados, que contribuyan al logro de sus objetivos.

La SEDESOL no acreditó el seguimiento formal al cumplimiento de los ODS, sus objetivos y metas con los que se alineó, para evaluar su contribución. La dependencia informó que “las causas por las que no se han establecido mecanismos para dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), son que el mecanismo está en proceso de definición e implementación”.

Al respecto, la secretaría acreditó las gestiones siguientes: la designación de la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) como representante de la SEDESOL ante el Comité Técnico Especializado de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEIODS); la designación de la DGAP de la SEDESOL como Unidad de Estado Coordinadora de los ODS; la revisión del borrador “cero” de la “Estrategia Nacional para la puesta en Marcha de la Agenda 2030 en México”, y la revisión y validación de la información del documento de la Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030 previo a la consulta con los sectores social, académico y económico.

En relación con las estrategias para diseñar, ejecutar y evaluar el cumplimiento de la Agenda 2030, la SEDESOL señaló que “una vez definido el mecanismo para dar seguimiento a los ODS, éste formará parte del contenido del Informe Nacional Voluntario de avances de la Agenda 2030 que presentará en el Foro Político de Alto Nivel, organizado por las Naciones Unidas”, y que “los parámetros de medición para evaluar el cumplimiento de los ODS y la

---

<sup>45/</sup> Los objetivos del Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 que se refieren son: 1) Cero hambre a partir de una alimentación y una 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, y 5) Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.

<sup>46/</sup> Los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que se hace alusión son: 1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; 2) Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; 3) Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; 4) Garantizar una educación inclusiva equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; 10) Reducir la desigualdad en y entre los países, y 12) Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

implementación de mecanismos formales para dar seguimiento a sus resultados, con el objeto de diseñar, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a las estrategias, políticas y programas para el cumplimiento de la Agenda 2030, podrán ser propuestos una vez que los mecanismos para dar seguimiento a los ODS sean formalmente establecidos y difundidos por el Consejo Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030”.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría, acreditó las gestiones realizadas para establecer parámetros de medición para evaluar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que contribuye la CNCh, y para implementar mecanismos formales para dar seguimiento a sus resultados, por lo que solventa lo observado.

### ***Consecuencias Sociales***

La SEDESOL, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre, no acreditó el avance, a 2017, del objetivo establecido en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación” para 2018, ya que no sustentó que los 7,466.8 miles de personas que identificó y registró en el SIFODE a 2017 fueron pobres extremas alimentarios, no comprobó en qué medida se atendieron las carencias de cada una de las personas, y sólo 17 de los 30 programas registraron la población atendida, sin especificar la carencia en la que se enfocaron, lo que impide valorar en qué medida la estrategia incidió en la erradicación de la pobreza extrema alimentaria, ni dispuso de mecanismos para verificar que, con su atención, la CNCh logró desarrollar sus capacidades para que abandonaran dicha condición. La ASF, con la información disponible, realizó la alineación de los programas participantes con las carencias que atendieron, con lo cual se identificó que, mediante la CNCh, en 2017 se atendieron todas las carencias que presentaron 8,696 personas, que significó el 0.1% de las 7,466.8 miles de personas reportadas por la SEDESOL en esa condición.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 14 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 13 restantes generaron: 22 Recomendaciones al Desempeño.

Además, se generó 1 Sugerencia a la Cámara de Diputados.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 16 de octubre de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCh) para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018; el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018, y el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, reconoce el problema que representa la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria (PEA), el cual tiene sus causas en la insuficiencia de ingresos; la falta de acceso a la alimentación y, al menos, a dos de los derechos sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos en ella); la falta de coordinación y articulación entre los ámbitos de gobierno y entre la Administración Pública Federal, para atender la pobreza extrema alimentaria (PEA) que, de acuerdo con estimaciones del CONEVAL, fue de 5,115.1 miles de personas en 2016, y la deficiente gestión gubernamental para la inclusión social en la atención del problema. De no atender dicha condición, se puede tener como consecuencia, desnutrición, vulnerabilidad a enfermedades, bajo desempeño y rendimiento laboral; deserción escolar; limitado desarrollo del capital social, y perpetuación del círculo de pobreza.

Para atender el problema, en 2017, a la SEDESOL se le encomendó la coordinación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCh), estrategia implementada desde 2013 con el objetivo “Cero hambre a partir de una alimentación, y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”, establecido en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, para lo cual fue responsable de diseñar la estrategia; implementar el Sistema Nacional para la CNCh; focalizar a la población objetivo, y coordinar los programas, para atender la insuficiencia de ingreso y las carencias sociales de la población en condición de pobreza extrema alimentaria, y avanzar en la erradicación de esa condición al concluir 2018.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2017, persistieron las deficiencias en la CNCh observadas por la ASF desde que se implementó en 2013: el diseño normativo fue congruente con las causas de la pobreza extrema alimentaria; sin embargo, su orientación fue aspiracional, debido a la falta de una legislación secundaria que reglamente el derecho constitucional a la alimentación, a fin de regular el carácter transversal de la política pública para coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los gobiernos locales y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades; no se logró incidir en el diseño de los programas participantes para que aseguraran la atención de la población objetivo; no se previeron los recursos presupuestarios para su ejecución, por lo que no estuvo vinculado en el proceso presupuestario, y falta de pertinencia del diseño de evaluación para valorar el avance en el cumplimiento de sus objetivos, lo que incidió en que no rindiera cuentas de su funcionamiento.

En cuanto a la implementación del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, éste se debió integrar por cinco componentes: 1) Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCh; 2) Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre; 3) comités comunitarios conformados por beneficiarios de programas sociales; 4) Consejo de Expertos, y 5) acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente con las entidades federativas. Al respecto, únicamente en 2013 y 2014 operaron los cinco componentes; en 2015, no operó el Consejo de Expertos; en 2016, sólo funcionaron la Comisión Intersecretarial y el Consejo Nacional, y en 2017, únicamente la Comisión Intersecretarial, lo que implicó que el sistema

no cumpliera con su objetivo de coordinar y articular los esfuerzos de los ámbitos de gobierno, de la propia Administración Pública Federal y de los sectores social, privado y académico, para incidir en el abatimiento de la pobreza extrema alimentaria, además de no propiciar la inclusión social en la implementación de la estrategia. Si bien la CICNCH fue el único componente que operó en 2017, no hubo evidencia de que se consolidara como la instancia en la que los diversos actores involucrados en la instrumentación de la CNCH concertaran acciones de coordinación, articulación y complementación de programas, estrategias y recursos para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada.

Por lo que se refiere a la focalización de la población objetivo, a 2017, la SEDESOL registró en el Sistema de Focalización para el Desarrollo (SIFODE) a 7,466.8 miles de personas con, al menos, tres carencias,<sup>47/</sup> entre ellas, la alimentación, y cuyos ingresos se ubicaron por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo,<sup>48/</sup> cifra superior en 46.0% (2,351.7 miles de personas) a las 5,115.1 miles de personas estimadas por el CONEVAL en esa condición en 2016, previo a la implementación de la CNCH; además, la secretaría no dispuso de mecanismos para verificar la integridad, la calidad y la confiabilidad de la información recabada mediante el “Cuestionario Único de Condiciones Socioeconómicas”, instrumento de recolección de la información socioeconómica de cada persona en pobreza extrema alimentaria incluida en el SIFODE, por lo cual, a cinco años de la implementación de la CNCH, persisten las deficiencias en la identificación de la población objetivo, ya que no se puede asegurar que la información registrada es validada y depurada, ni que se le da seguimiento a la condición de cada persona identificada en PEA como beneficiario de la estrategia; tampoco avanzó en la alineación de los programas con las carencias que atienden.

En cuanto a la coordinación de los programas para atender a la población en pobreza extrema alimentaria, en 2017 participaron en la CNCH 30 programas presupuestarios, los cuales equivaldrían a 38, a causa de la fusión efectuada por la SHCP a partir de 2016, lo que significó una disminución del 45.7% (32 programas), respecto de los 70 programas que se incluyeron en 2013, debido a que no se enfocaron en la atención de la población en pobreza extrema alimentaria. En ninguno de los 30 programas, la población objetivo fue la que presentó condición de PEA, por lo que no aseguran su incidencia en la atención de dicho problema, y en el SIFODE, sólo 17 de los 30 programas registraron la población atendida, sin especificar la carencia en la que se enfocaron, lo que impide verificar en qué medida la estrategia incidió en la erradicación de la pobreza extrema alimentaria. La ASF, con la información disponible, realizó la alineación de los programas participantes con las carencias que atendieron, con lo cual se identificó que, mediante la CNCH, en 2017 se atendieron todas las carencias que

---

<sup>47/</sup> De acuerdo con los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, publicados por el CONEVAL en el Diario Oficial del 16 de junio de 2014, se consideran seis carencias para la medición de la pobreza: 1) carencia por acceso a la alimentación, 2) carencia por acceso a los servicios de salud, 3) carencia por acceso a la seguridad social, 4) rezago educativo, 5) carencia de la calidad de la vivienda y 6) carencia por servicios básicos de la vivienda.

<sup>48/</sup> De acuerdo con la “Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria”, elaborada por el CONEVAL, al cierre de 2017, la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, fue de 1,066.7 pesos para el ámbito rural y de 1,491.7 pesos para el ámbito urbano.

presentaron 8,696 personas, que significaron el 0.1% de las 7,466.8 miles de personas reportadas por la SEDESOL en esa condición.<sup>49/</sup>

En cuanto a la atención de la insuficiencia de ingresos y las carencias sociales de la población en PEA, de acuerdo con lo registrado en el SIFODE en 2017, el 64.2% de las personas con carencia por acceso a la salud fue atendido con la estrategia; el 58.1%, de los que presentaron carencia por accesos a la alimentación; el 50.8%, de los que tenían rezago educativo; el 3.8%, de los que carecían de seguridad social, y el 0.8%, de los que tenían ingreso por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. En cuanto a la carencia por acceso a la calidad de la vivienda y servicios básicos de la vivienda, menos de 0.1% de quienes la presentaron recibieron atención de la CNCh.

A 2017, la SEDESOL no dispuso de mecanismos para verificar el avance en el cumplimiento del objetivo de la CNCh a 2018 de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a cinco años de la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la SEDESOL, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre, no acreditó que dicha estrategia constituyó una solución estructural y permanente para solucionar el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, ya que no logró conjuntar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social, privado y académico, además de no propiciar la inclusión social para erradicar la pobreza extrema alimentaria; no sustentó que los 7,466.8 miles de personas que identificó y registró en el SIFODE a 2017 fueron pobres extremos alimentarios; no comprobó en qué medida se atendieron las carencias de cada una de las personas registradas, ni que su atención permitió que abandonaran dicha situación, ya que la atención de la PEA con los programas no garantizó que trascendieran esa condición, debido a que dependían de los apoyos de éstos para mejorar su situación, por lo que no fue posible acreditar el avance de la meta establecida en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-

---

<sup>49/</sup> Con base en los 17 programas que sí registraron población atendida en el SIFODE, la ASF verificó el reporte de la atención de sus carencias, para lo cual realizó los pasos siguientes:

- Paso 1: clasificó a las 7,466.8 miles de personas registradas, de acuerdo con el número de carencias que presentó, considerando que, para clasificarse en esa condición, debieron presentar ingresos inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo y, al menos, tres carencias sociales, entre ellas, la de acceso a la alimentación.
- Paso 2: relacionó los 17 programas registrado en el SIFODE respecto de la carencia atendida, de acuerdo con la alineación de los programas presupuestarios con las carencias que deben atender establecida en el Reporte de Metas y Avance de Acciones de los programas que inciden en la CNCh 2017, que realizó la CICNCh.
- Paso 3: determinó el número de personas que presentaron tres, cuatro, cinco y seis, mediante combinaciones de carencias sin repetición.
- Paso 4: determinó el número de personas en pobreza extrema alimentaria a las que les fueron atendidas la totalidad de las carencias que presentó, así como el ingreso inferior a la LBM.

2018 de “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación” para 2018.

Debido a que a 2017 la Cruzada Nacional contra el Hambre no logró cumplir con su objetivo social, ya que no articuló los esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno, y de los sectores público y privado, ni la inclusión social; no propició la superación del problema de la prevalencia de población en condición de pobreza extrema alimentaria, con base en el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social, la ASF sugiere a la SEDESOL, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de Cruzada contra el Hambre, que corrija, modifique o suspenda, total o parcialmente, dicha estrategia.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. José Joaquín Cano Arroyo

Lic. Marisela Márquez Uribe

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

***Sugerencias a la Cámara de Diputados***

2017-0-01100-07-0263-13-001

Para que la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, proponga la incorporación en el orden del día de las sesiones, la pertinencia de elaborar una iniciativa de ley general de alimentación, para reglamentar el artículo 4º constitucional, referente a garantizar una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, con el propósito de definir la población objetivo; mandar y homologar los apoyos, y regular la transversalidad de la política pública, a fin de coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), y a los gobiernos locales y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades para cada nivel de

autoridad y, en su caso, turnarlo ante la comisión correspondiente, a fin de que se elabore la iniciativa de ley correspondiente. [Resultado 1]

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que los diseños jurídico-programático, institucional, presupuestal y de evaluación de la CNcH, son consistentes, respecto del problema público que pretende resolver la estrategia.
2. Verificar que el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de la CNcH en el periodo 2013-2017 derivó en la coordinación, articulación y complementariedad de los programas y recursos dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la estrategia.
3. Comprobar que la SEDESOL, en el marco de la CNcH, suscribió acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas en el periodo 2013-2017.
4. Verificar que, en el periodo 2013-2017, el Consejo Nacional de la CNcH elaboró propuestas sobre la aplicación y orientación de la estrategia, para el cumplimiento de sus objetivos.
5. Verificar que, de 2013 a 2017, se constituyeron comités comunitarios y se elaboraron diagnósticos de las necesidades locales para la instrumentación y supervisión del cumplimiento de los objetivos de la CNcH.
6. Verificar que el Consejo de Expertos emitió recomendaciones para mejorar el diseño, la coordinación y la implementación de la CNcH en el periodo 2013-2017.
7. Comprobar que la SEDESOL, en el marco de la CNcH, suscribió convenios con los sectores social y privado en el periodo 2013- 2017.
8. Verificar que la población objetivo de la CNcH, en 2017, cumplió con la condición de pobreza extrema alimentaria.
9. Verificar que, de 2013 a 2017, la SEDESOL coordinó los programas federales que participaron en la CNcH para atender las carencias sociales y mejorar el ingreso de la población en pobreza extrema alimentaria.
10. Evaluar que, en 2017, la CNcH incidió en la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria en la población.
11. Verificar la asignación y el ejercicio de los recursos para la implementación de la CNcH en el periodo 2013-2017.
12. Verificar la lógica horizontal y vertical de la Matriz de Marco Lógico 2017 de la CNcH.

13. Evaluar que la información reportada por la SEDESOL en la Cuenta Pública 2017 permitió rendir cuentas del cumplimiento del objetivo de la CNCh.
14. Verificar la contribución de la CNCh en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), referentes a "Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo" y "Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible".

#### *Áreas Revisadas*

Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios y Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, adscritas a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 1, párrafo segundo; 27, párrafo segundo, 110 y 111, párrafo tercero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 44.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, artículos primero, artículo segundo, fracción I, quinto, sexto, séptimo y décimo primero, décimo tercero; Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, apartado III. "Marco Normativo", subapartado b. "Consejo Nacional" y subapartado e. "Comité de Expertos" y numeral 5.1 "Objetivos y estrategias", numeral VI, objetivo "Cero hambre a partir de una alimentación, y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación"; Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, artículo décimo tercero, fracción X; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero; Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre, artículos 8°, fracción VI y 18; Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, artículos 1° y 8°, numeral 1; Lineamientos para los procesos de recolección de información socioeconómica y captura, artículo primero, numeral cuarto "El proceso de recolección"; Metodología y Criterios usados para establecer la participación de los Programas Presupuestarios, Subprogramas, Componentes, Acciones, Fondos y Vertientes propuestos por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que inciden en la Cruzada contra el Hambre, apartado "Criterios para la

focalización a nivel comunitario, familiar e individual de la pobreza extrema con carencia de acceso a la alimentación en 2016", párrafo once; Ley General de Desarrollo Social, artículos 14, 19 y 72; Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, numeral II.4 "La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)".

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.