

COEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Informe de pobreza y evaluación

Chihuahua

2012-2013



COEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de pobreza y evaluación

Chihuahua

2012-2013

Informe de pobreza y evaluación. Chihuahua, 2012-2013

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF
Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza y evaluación. Chihuahua, 2012-2013*. México, DF: CONEVAL, 2013.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

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

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES Equipo técnico

Edgar A. Martínez Mendoza
Cristina Hayde Pérez González
Clara I. Schettino Bustamante
Analuisa Guerra Briones

CONTENIDO

GLOSARIO	7
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. LA POBREZA EN CHIHUAHUA, 2012	15
CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN CHIHUAHUA, 2010-2012	17
CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS SOCIALES Y DEL BIENESTAR ECONÓMICO EN CHIHUAHUA	20
Evolución de las carencias sociales en la entidad, 2008-2012	21
Análisis del bienestar económico, 2008-2012	30
CAPÍTULO 4. POBREZA MUNICIPAL, 2010	33
Pobreza extrema a nivel municipal 2010	37
CAPÍTULO 5. PERFIL DE LOS MUNICIPIOS CONSIDERADOS EN LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	42
CAPÍTULO 6. LA DESIGUALDAD POR INGRESO EN CHIHUAHUA, 2008-2012	46
Ingreso corriente total per cápita (ICTPC)	46
Coeficiente de Gini	48
CAPÍTULO 7. ÍNDICE DE LA TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA QUE RECUPERA LOS INGRESOS POR INTERVALOS DE SALARIO (ITLP-IS), 2010-2013	51
CAPÍTULO 8. REZAGO SOCIAL, 2010	55

CAPÍTULO 9.	
DIAGNÓSTICO DEL AVANCE EN MONITOREO Y EVALUACIÓN EN CHIHUAHUA 2013	63
Elementos de monitoreo y evaluación identificados en el estado: el deber ser y la práctica	65
Comparativo 2011-2013	70
Conclusiones	72
Oportunidades de mejora	73
CAPÍTULO 10.	
INVENTARIO CONEVAL DE PROGRAMAS Y ACCIONES ESTATALES DE DESARROLLO SOCIAL 2011	75
CAPÍTULO 11.	
ACCIONES DEL CONEVAL CON EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA	80
ANEXO METODOLÓGICO DE LA MEDICIÓN DE POBREZA	83
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87

 GLOSARIO

Actividades. En la Metodología de Marco Lógico se refiere a las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes o servicios que produce o entrega el programa.

Adecuado. Criterio para la elección de indicadores que consiste en proveer suficientes bases para medir. Un indicador no debe ser ni tan indirecto ni tan abstracto que convierta en una tarea complicada y problemática la estimación del desempeño.

Ámbito de desempeño. Aspectos del proceso que deben ser medidos en cada nivel de objetivo.

Aportación marginal. Criterio para la elección de indicadores que consiste en que, en caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

Calidad. Dimensión de indicadores que busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas.

Claro. Criterio para la elección de indicadores basado en la precisión y la claridad. El indicador debe ser tan directo e inequívoco como sea posible, es decir, entendible.

Componente de análisis. Categorías de los elementos de análisis del diagnóstico, en las que se separa la información obtenida por el CONEVAL mediante la búsqueda de información. De acuerdo con el documento, se tienen dos componentes de análisis:

el deber ser en monitoreo y evaluación, y las prácticas de monitoreo y evaluación.

Criterio. Parámetro para calificar las características específicas de la información identificada en cada una de las variables del estudio. Los criterios se usan para determinar el valor ordinal de las variables. De acuerdo con las características identificadas en la información, el valor de la variable puede ser de 0 a 4, mientras más características se identifiquen mayor es el valor ordinal de la variable.

Criterios de elegibilidad. Características socioeconómicas o geográficas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de una intervención pública.

Eficacia. Dimensión de indicadores que mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.

Eficiencia. Dimensión de indicadores que mide qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.

Elemento de análisis. Cada uno de los temas que se analizan en el diagnóstico para conocer el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas. En total se examinan ocho elementos de análisis y uno de ellos cuenta con siete subtemas.

Entidades federativas. Los estados de la Federación y el Distrito Federal.

Evaluación. Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro

de sus objetivos y metas, así como eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Frecuencia de medición. Periodicidad con la cual es calculado un indicador.

Fórmula de cálculo. Expresión algebraica del indicador en la que se establece la metodología para calcularlo.

Indicadores de gestión. Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar a manera de indicios y señales aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública, tales como la entrega de bienes y servicios a la población y procesos.

Indicadores de resultados. Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar a manera de indicios y señales el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.

Información oficial y pública disponible. Documento probatorio que debe ser emitido y autorizado por una instancia competente y debe encontrarse disponible en medios electrónicos o impresos; o bien, que el documento no sea información protegida, es decir, que el ciudadano pueda acceder a ella mediante una solicitud formal al instituto de transparencia correspondiente.

Instrumento normativo. Cualquier norma, ordenamiento o documento que genera obligaciones o acciones para los servidores públicos, los ciudadanos/particulares, las unidades administrativas o las instituciones.

Intervención pública. Cualquier tipo de acción llevada a cabo por la administración pública caracterizada por ser un con-

junto de bienes y servicios articulados entre sí y vinculados al logro de un objetivo, ya sea un proyecto, programa, estrategia y política pública.

Línea base. Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.

Línea de Bienestar. Suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria; permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas, aun si hiciera uso de todo su ingreso.

Línea de Bienestar Mínimo. Equivale al costo de la canasta alimentaria; permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores. Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, las metas, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

Meta. Objetivo cuantitativo que se compromete alcanzar en un periodo determinado.

Metodología de Marco Lógico. Herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance

en la consecución de éstos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas. Esta metodología facilita el proceso de conceptualización y diseño de programas y fortalece la vinculación de la planeación con la programación.

Monitoreo. Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, tal como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otra, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

Padrón de beneficiarios. Relación oficial de las personas, instituciones, organismos, entre otros, según corresponda, que reciben beneficios de una intervención pública y cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

Población objetivo. Población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

Población potencial. Población total que presenta la necesidad o el problema que justifica la existencia del programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

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

Pobreza. Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios

que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Pobreza extrema. Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Quien está en esta situación, dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicara completo a la adquisición de alimentos, no podría obtener los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Pobreza moderada. Persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Reglas de operación. Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Sistema de Evaluación del Desempeño. Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas de acuerdo con los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, y con base en indicadores estratégicos y de gestión que hagan posible conocer el impacto social de los programas y los proyectos.

Unidad de medida. Magnitud de referencia que permite cuantificar y comparar elementos de la misma especie.

Variable de análisis. Aspectos específicos de los elementos de análisis de los cuales se realizó la búsqueda de información

y que fueron usados para determinar el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas. De acuerdo con esto, un elemento de análisis puede tener una o más variables según el número de aspectos que se busque conocer y analizar de él. Cada variable es ordinal y toma valores de 0 a 4, donde 0 significa que no se encontró información oficial y pública disponible al respecto, y 4, que el estado sí cuenta con el tipo de información que se busca.

Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar.

Vulnerables por ingresos. Población que no presenta carencias sociales, pero cuyo ingreso es inferior o igual a la Línea de Bienestar.

Zonas rurales. Localidades menores de 2,500 habitantes (de acuerdo con la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza).

Zonas urbanas. Localidades con 2,500 y más habitantes (de acuerdo con la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza).

INTRODUCCIÓN

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS)¹ señala entre las atribuciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) el establecer los Lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, y garantizar su transparencia, objetividad y rigor técnico. Estos estudios deberán realizarse cada dos años en el ámbito estatal y cada cinco en el municipal.

De igual forma, el decreto por el que se regula esta institución² determina su actuación, en su caso, como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza con las autoridades estatales y municipales, y su facultad de concretar acuerdos y convenios con ellas.

Con base en lo anterior, y con el propósito de contar con información que retroalimente la toma de decisiones de política pública, el CONEVAL ha desarrollado estudios de pobreza y rezago social con una desagregación nacional, estatal, municipal, por localidad y área geoestadística básica (AGEB). Además, ha colaborado con los gobiernos de las entidades federativas para apoyar la institucionalización del monitoreo y la evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social, con lo cual se han logrado avances importantes en el uso de estas herramientas para mejorar las políticas públicas.

Este documento contiene la información de pobreza y de otros indicadores de desarrollo social estimados para el estado de Chihuahua. Asimismo, da cuenta de los avances en monitoreo y evaluación de la entidad federativa y las acciones emprendidas en la materia. Su objetivo es, por un lado, mostrar las cifras de pobreza más recientes (2012) calculadas por el CONEVAL; se debe señalar que la información presentada incorpora la conciliación demográfica efectuada por el Consejo Nacional de Población, la cual consiste en el ajuste de la población nacional (así como sus estados, municipios y localidades) con base en la información recabada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en el Censo de Población y Vivienda 2010. Por tanto, debe tomarse en cuenta la actualización de las cifras de pobreza y sus indicadores mediante

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.

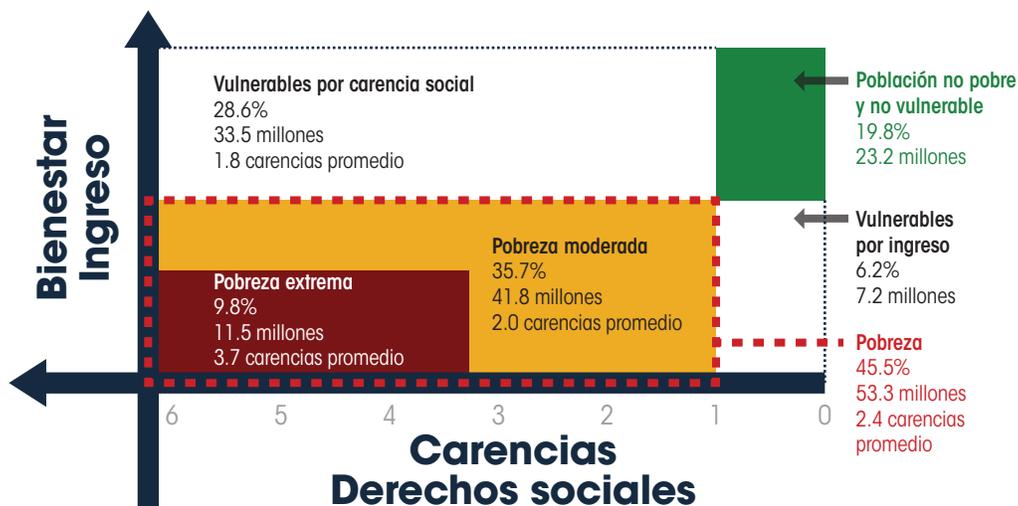
² *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 2005.

este ejercicio de conciliación al momento de llevar a cabo comparaciones con los datos obtenidos a partir de informes anteriores.

Por otro lado, se describe la evolución de la pobreza multidimensional observada en el periodo 2008-2012 en Chihuahua, años para los que existe información en el país. Al respecto, destaca que mientras las cifras de 2010 y 2012 contienen toda la información necesaria para el cálculo de la pobreza, según los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza,³ para las estimaciones de 2008 no se cuenta con el indicador de combustible para cocinar en el hogar y la disponibilidad de chimenea en la cocina para la construcción de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, pues las encuestas utilizadas para su cálculo no tenían dicha información en aquel año. Por tanto, esta situación también debe considerarse al realizar comparaciones de pobreza en el tiempo.

El CONEVAL desarrolló la metodología para la medición oficial de la pobreza en México tomando en cuenta dos enfoques: el relativo a los derechos sociales, medido a través de los indicadores de carencia social que representan los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social, y el enfoque del bienestar económico, medido a través de satisfactores adquiridos a partir de los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar.

Figura 1. Indicadores de pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012



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

³ *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2010.

Al unir los enfoques de derechos sociales (carencias sociales) y de bienestar económico (ingreso), es posible determinar a la población en pobreza como se muestra en la figura 1.

El eje vertical representa el bienestar económico y el horizontal, los derechos sociales.

Con base en lo anterior, el CONEVAL estableció las siguientes definiciones:

- Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades (su ingreso es inferior al valor de la Línea de Bienestar).
- Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria (su ingreso es inferior al valor de la Línea de Bienestar Mínimo).
- Una persona es vulnerable por carencias sociales si presenta una o más carencias sociales, pero tiene un ingreso superior a la Línea de Bienestar.
- Una persona es vulnerable por ingresos si no presenta carencias sociales, pero su ingreso es inferior o igual a la Línea de Bienestar.
- Una persona no es pobre ni vulnerable si su ingreso es superior a la Línea de Bienestar y no tiene carencias sociales.

El total de población en pobreza equivale a la suma de la población en pobreza extrema y pobreza moderada. De igual forma, el total de la población en situación de pobreza a nivel nacional corresponde a la suma de la población en situación de pobreza en las 32 entidades federativas, y el total de la población en pobreza en cada entidad representa la suma de la población en pobreza de cada uno de sus municipios.

De acuerdo con lo anterior, en 2012 la población en pobreza a nivel nacional fue de 53.3 millones de personas y 11.5 millones en pobreza extrema, lo que constituyó 45.5 y 9.8 por ciento del total de la población, respectivamente.

Asimismo, la población vulnerable por carencias sociales representó 28.6 por ciento de la población (33.5 millones de personas) y la población vulnerable por ingresos, 6.2 por ciento (7.2 millones de personas). Finalmente, la población no pobre y no vulnerable significó 19.8 por ciento de los mexicanos (23.2 millones de personas).

Cuadro 1. Población en pobreza, según entidad federativa, 2010-2012

Entidad federativa	Miles de personas	
	2010	2012
Aguascalientes	456.8	467.6
Baja California	1,019.8	1,010.1
Baja California Sur	203.0	211.3
Campeche	425.3	387.9
Coahuila	775.9	799.3
Colima	230.3	237.2
Chiapas	3,866.3	3,782.3
Chihuahua	1,371.6	1,272.7
Distrito Federal	2,537.2	2,565.3
Durango	864.2	858.7
Guanajuato	2,703.7	2,525.8
Guerrero	2,330.0	2,442.9
Hidalgo	1,477.1	1,465.9
Jalisco	2,766.7	3,051.0
México	6,712.1	7,328.7
Michoacán	2,424.8	2,447.7
Morelos	782.2	843.5
Nayarit	461.2	553.5
Nuevo León	994.4	1,132.9
Oaxaca	2,596.3	2,434.6
Puebla	3,616.3	3,878.1
Querétaro	767.0	707.4
Quintana Roo	471.7	563.3
San Luis Potosí	1,375.3	1,354.2
Sinaloa	1,048.6	1,055.6
Sonora	905.2	821.3
Tabasco	1,291.6	1,149.4
Tamaulipas	1,301.7	1,315.6
Tlaxcala	719.0	711.9
Veracruz	4,448.0	4,141.8
Yucatán	958.5	996.9
Zacatecas	911.5	835.5
Estados Unidos Mexicanos	52,813.0	53,349.9

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

CAPÍTULO

La pobreza en Chihuahua, 2012

1

- Las estimaciones de pobreza que se reportan en este documento toman en cuenta la variable combustible para cocinar y disponibilidad de chimenea en la cocina para la construcción del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Esto, de acuerdo con la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2010, y con los resultados publicados para ese mismo año. En el anexo se puede consultar la evolución de la pobreza 2008-2012 sin considerar este indicador.

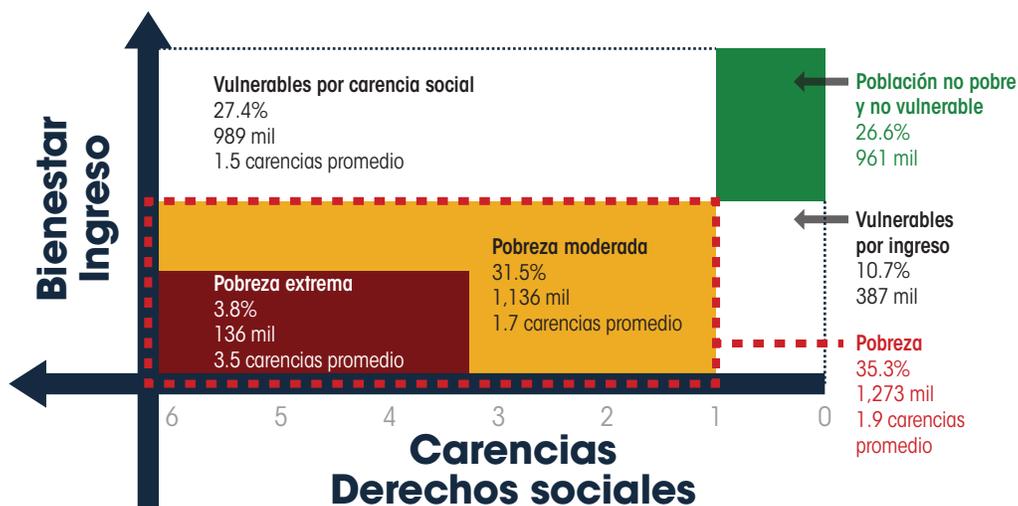
El estado de Chihuahua, respecto de las 32 entidades, ocupó el lugar 25 en porcentaje de población en pobreza y el 26 en el de población en pobreza extrema.⁴

En 2012, de la población que habitaba en la entidad, 35.3 por ciento se encontraba en situación de pobreza, lo que equivale aproximadamente a 1.3 millones de personas de un total de 3.6 millones, con un promedio de carencias por persona de 1.9.

⁴ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa con el mayor porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema, respectivamente.

Asimismo, 3.8 por ciento de la población del estado se encontraba en situación de pobreza extrema (136,000 personas aproximadamente), con un promedio de 3.5 carencias por persona. De lo anterior se deriva que el porcentaje de población en pobreza moderada fue de 31.5 por ciento (1.1 millones de personas aproximadamente), con un promedio de 1.7 carencias por persona.

Figura 2. Pobreza en Chihuahua, 2012



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

El porcentaje de población vulnerable por carencias sociales fue de 27.4, es decir, aproximadamente 989,000 personas, las cuales, aun cuando tuvieron un ingreso superior al requerido para cubrir sus necesidades, presentaron una o más carencias sociales; 10.7 por ciento correspondió a la población vulnerable por ingreso, lo que se tradujo en aproximadamente 387,000 personas sin carencias sociales, pero con un ingreso inferior o igual al ingreso mínimo para cubrir sus necesidades básicas.

Por último, el porcentaje de población no pobre ni vulnerable fue de 26.6, es decir, aproximadamente 961,000 personas percibieron un ingreso superior al requerido para cubrir sus necesidades y no padecieron ninguna carencia social en 2012.

CAPÍTULO

Evolución de la pobreza en Chihuahua, 2010-2012

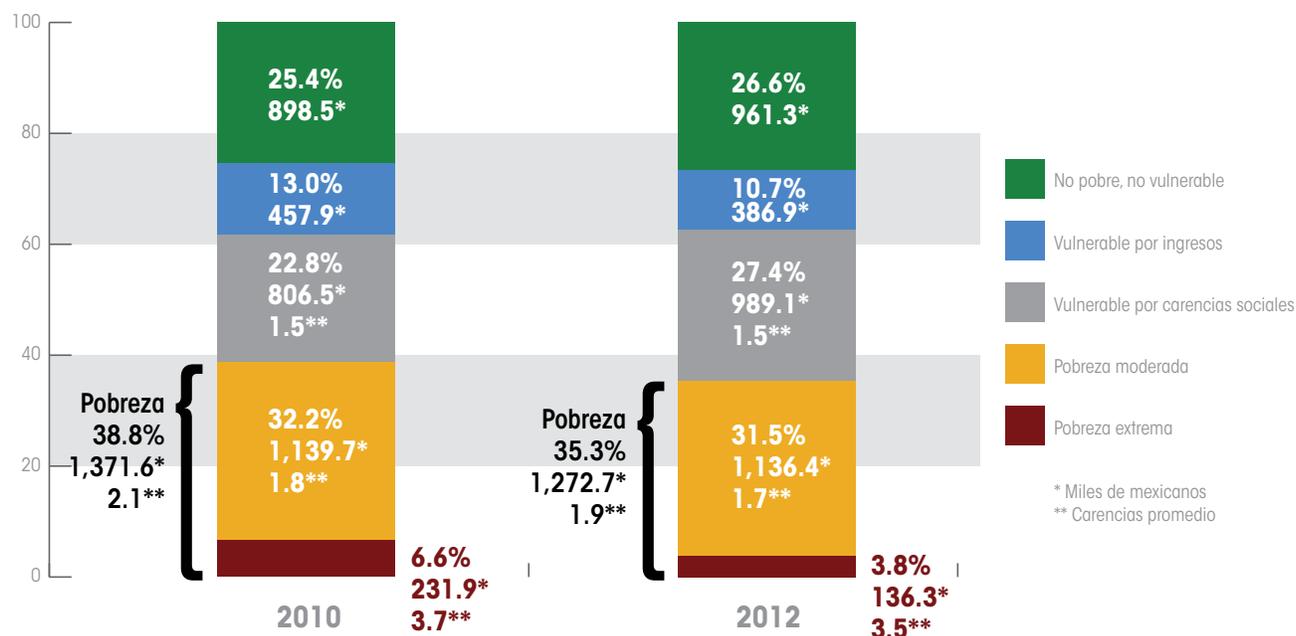
2

Los resultados de la evolución de la pobreza de 2010 a 2012 muestran que ésta pasó de 38.8 a 35.3 por ciento, lo que en términos absolutos representó una disminución de 98,866 personas en dos años.

En el mismo periodo, el porcentaje de población en pobreza extrema bajó de 6.6 a 3.8, lo que significó un decremento de 95,596 personas en esa situación en dos años.

El porcentaje de población en pobreza moderada se redujo de 32.2 a 31.5 durante el periodo, es decir, 3,270 personas menos.

Gráfica 1. Pobreza en Chihuahua, 2010-2012



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

En el porcentaje de la población vulnerable por carencia social se observó un aumento de 22.8 a 27.4, lo que en términos absolutos se tradujo en 182,628 personas más en dicha situación. El porcentaje de población vulnerable por ingresos pasó de 13.0 a 10.7, lo que representó 70,952 personas menos.

La población no pobre ni vulnerable, por su parte, se elevó durante el periodo de 25.4 a 26.6 por ciento de la población, esto es, 62,864 personas más en esta condición.

Por último, la población con al menos una carencia social aumentó de 61.65 a 62.7 por ciento, es decir, 83,762 personas más en esta situación, y la población con al menos tres carencias sociales pasó de 13.4 a 10.3 por ciento, lo que correspondió a 102,055 personas menos en esta condición.

El cuadro 2 resume la evolución de la pobreza de 2010 a 2012 en Chihuahua.

Cuadro 2. Evolución de la pobreza en Chihuahua, 2010-2012

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	38.8	35.3	1,371.6	1,272.7	2.1	1.9
Población en situación de pobreza moderada	32.2	31.5	1,139.7	1,136.4	1.8	1.7
Población en situación de pobreza extrema	6.6	3.8	231.9	136.3	3.7	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	22.8	27.4	806.5	989.1	1.5	1.5
Población vulnerable por ingresos	13.0	10.7	457.9	386.9	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	25.4	26.6	898.5	961.3	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	61.6	62.7	2,178.1	2,261.8	1.9	1.7
Población con al menos tres carencias sociales	13.4	10.3	474.5	372.5	3.6	3.4

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

En el cuadro 3 se presenta un resumen de los cambios en la pobreza y en sus indicadores.

Cuadro 3. Resumen de la evolución de los indicadores de pobreza de Chihuahua, 2010-2012

Indicadores	Porcentaje	Miles de personas
Población en situación de pobreza	↓	↓
Población en situación de pobreza moderada	↓	↓
Población en situación de pobreza extrema	↓	↓
Población vulnerable por carencias sociales	↑	↑
Población vulnerable por ingresos	↓	↓
Población no pobre y no vulnerable	↑	↑
Población con al menos una carencia social	↑	↑
Población con al menos tres carencias sociales	↓	↓

Fuente: Elaboración propia con información de la medición de pobreza 2010 y 2012.

CAPÍTULO

Evolución de las carencias sociales y del bienestar económico en Chihuahua

3

La Metodología para la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL considera dos espacios de análisis: el de los derechos sociales y del bienestar económico.⁵ El primero se refiere a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social y es medido a través de seis indicadores de carencia social: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; y acceso a la alimentación.

El segundo espacio se mide a través de satisfactores que pueden ser adquiridos mediante los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar y bienestar mínimo.

A continuación se muestra la evolución de los indicadores en cada uno de los espacios en 2008, 2010 y 2012 con el propósito de analizar sus cambios en el tiempo, así como la de los indicadores que los componen.

⁵ En el anexo de este documento se ofrece mayor información.

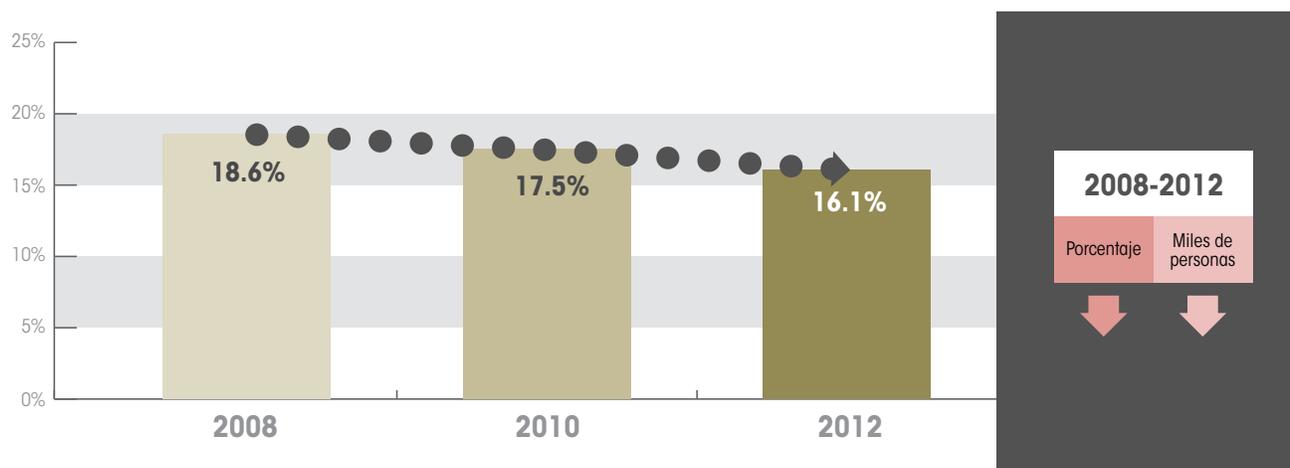
EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS SOCIALES EN LA ENTIDAD, 2008-2012

Rezago educativo

De acuerdo con los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, se considera en situación de rezago educativo a la población que se encuentra en alguna de las siguientes circunstancias:

- Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria ni asiste a un centro de educación formal.
- Nació antes de 1982 y no tiene el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
- Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Gráfica 2. Rezago educativo, Chihuahua



Fuente: CONEVAL, 2013.

El porcentaje de población con rezago educativo en el estado ha disminuido 13.4 por ciento en los últimos cuatro años, al pasar de 18.6 por ciento en 2008 a 16.1 en 2012. En términos absolutos, el número de personas en esta situación se redujo en 61,081 de 2008 a 2012.

Es conveniente mencionar que la reducción porcentual de la carencia en el periodo 2008-2012 en Chihuahua es significativa en términos estadísticos, es decir, es altamente probable que esta reducción haya ocurrido y no a causa de factores inherentes a la fuente de información o recolección de los datos. Esto es si-

milar a los resultados observados a nivel nacional, donde el cambio porcentual también fue significativo

Este cambio se debió, principalmente, a que las proporciones de población de tres a quince años y de dieciséis años o más nacida a partir de 1982, ambas con rezago educativo, disminuyeron 16.4 y 33.8 por ciento, respectivamente, de 2010 a 2012 en el estado. En contraste, la población de dieciséis años o más nacida hasta 1981, con rezago educativo, se elevó de 21.1 a 22.1 por ciento en el mismo periodo.

Cuadro 4. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador de rezago educativo, 2010-2012

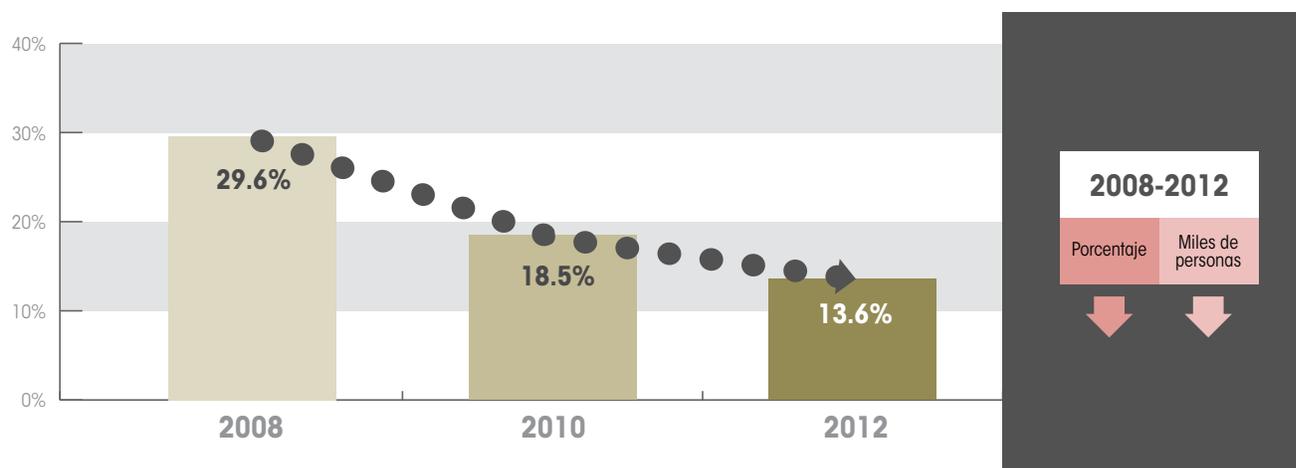
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población de 3 a 15 años	12.2	10.2	107.8	84.0
Población de 16 años o más nacida hasta 1981	21.1	22.1	360.1	381.6
Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	19.2	12.7	149.9	114.4

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

Carencia por acceso a los servicios de salud

Se considera que una persona no cuenta con acceso a los servicios de salud cuando no tiene adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Gráfica 3. Carencia por acceso a los servicios de salud, Chihuahua



Fuente: CONEVAL, 2013.

La población con carencia por acceso a los servicios de salud en Chihuahua pasó de 29.6 a 13.6 por ciento en 2008-2012, una disminución de 54.0 por ciento de la incidencia de esta población. En cuanto al número de personas carentes, la cifra disminuyó en 531,173, al pasar de 1'020,847 personas carentes en 2008 a 489,674 en 2012.

La disminución observada en Chihuahua entre 2008 y 2012 es significativa estadísticamente. Este caso es similar al obtenido para la reducción de la carencia en la población nacional en el mismo periodo.

En estos cambios destaca la incorporación de 31.4 por ciento más de la proporción de personas afiliadas al Seguro Popular de 2010 a 2012. En contraste, la incidencia de la población inscrita al IMSS bajó 5.4 por ciento. La población incorporada a los servicios de salud de Pemex, Defensa o Marina creció en términos porcentuales en este mismo periodo.

Cuadro 5. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador de carencia por acceso a los servicios de salud, 2010-2012

Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población afiliada al Seguro Popular	25.5	33.5	900.9	1,208.3
Población afiliada al IMSS	42.4	40.1	1,499.9	1,449.0
Población afiliada al ISSSTE o al ISSSTE estatal	4.9	4.1	173.2	148.2
Población afiliada a Pemex, Defensa o Marina	0.1	0.4	5.0	15.8
Población afiliada a otros servicios médicos provenientes de su trabajo	1.9	1.5	67.9	55.1
Población afiliada por seguro privado de gastos médicos	0.8	1.1	26.9	38.7
Población afiliada a otras instituciones	5.8	5.7	205.8	205.4

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

Carencia por acceso a la seguridad social

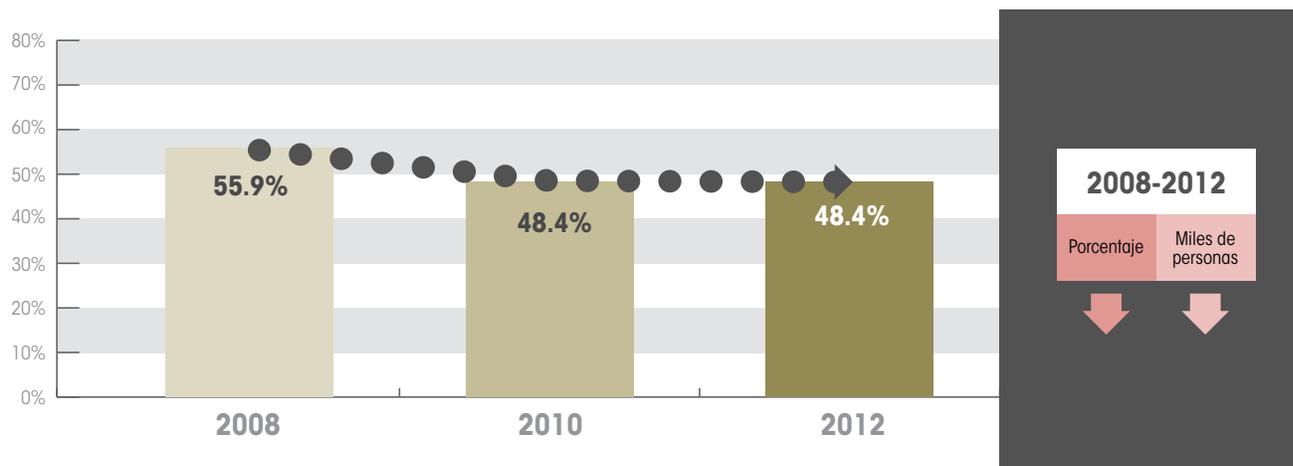
Se consideran como carentes por acceso a la seguridad social los individuos que reúnen alguno de los siguientes criterios:

- En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2° de la Ley del Seguro Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional).
- Dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de cier-

tas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con un sistema de ahorro para el retiro (SAR) o una administradora de fondos para el retiro (Afore).

- Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
- Para la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores.
- La población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.

Gráfica 4. Carencia por acceso a la seguridad social, Chihuahua



Fuente: CONEVAL, 2013.

El porcentaje de población con carencia por acceso a la seguridad social ha disminuido 13.4 por ciento, al pasar de 55.9 a 48.4 en los últimos cuatro años. En términos absolutos, la cifra se redujo en 177,230, al pasar de 1'925,136 personas carentes en 2008 a 1'747,906 en 2012.

El cambio porcentual entre 2008 y 2012 en Chihuahua es significativo estadísticamente. Esto es similar a los resultados observados a nivel nacional, donde la reducción también es significativa.

Del comportamiento del indicador de acceso a la seguridad social destaca el aumento, en términos absolutos, de la población ocupada sin acceso a la seguridad social, de la población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social y de la población de sesenta y cinco años o más sin acceso a la seguridad social entre 2010 y 2012. De ellas, la proporción de población ocupada sin acceso a la seguridad social presentó un incremento de 7.7 por ciento en este periodo.

Cuadro 6. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador carencia por acceso a la seguridad social, 2010-2012

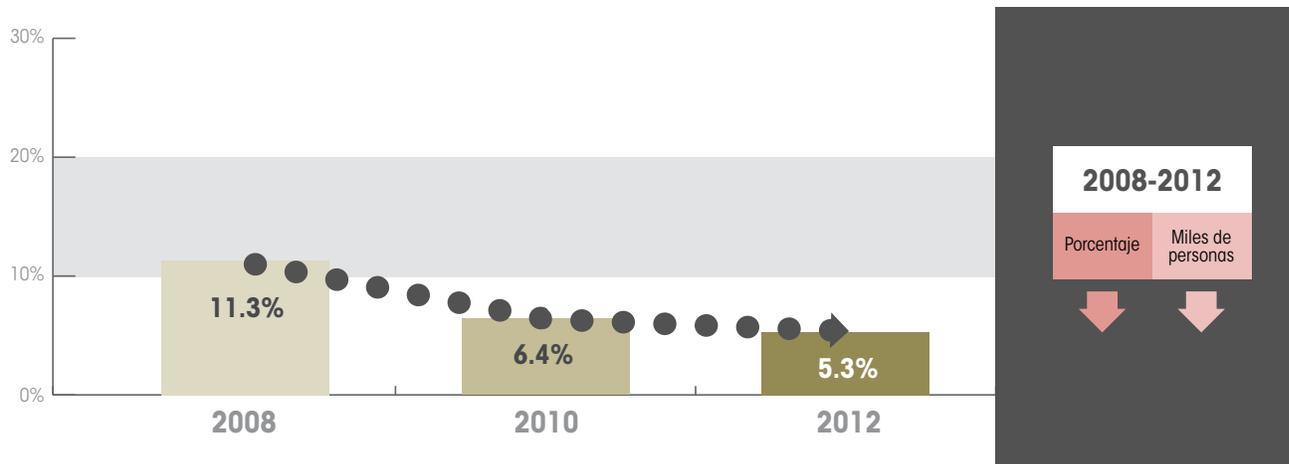
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	49.1	52.9	635.5	751.0
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	39.3	39.2	382.3	416.5
Población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social	21.6	22.6	58.8	69.2

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

Carencia por calidad y espacios de la vivienda

Se considera con carencia por calidad y espacios de la vivienda a la población que habita en viviendas con alguna de las siguientes características:

- El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
- El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
- La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor de 2.5.

Gráfica 5. Carencia por calidad y espacios de la vivienda, Chihuahua

Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda en el estado de Chihuahua disminuyó 53.1 por ciento en los últimos cuatro años, al pasar de 11.3 en 2008 a 5.3 por ciento en 2012; esto equivale a una disminución de 199,937 personas en esta situación.

La baja de 6.0 puntos porcentuales entre 2008 y 2012 en Chihuahua es significativa estadísticamente. Esto es similar a los resultados observados a nivel nacional, en los que la reducción también es significativa.

En cuanto a los subindicadores que conforman el indicador de calidad y espacios de la vivienda, entre 2010 y 2012 resalta que la proporción de población en viviendas con hacinamiento disminuyó 26.9. Asimismo, la población en viviendas con pisos de tierra también se redujo en términos porcentuales. En contraste, las poblaciones en viviendas con techos de material endeble y en viviendas con muros de material endeble presentaron un ligero aumento en sus porcentajes en el mismo periodo.

Cuadro 7. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador de carencia por calidad y espacios en la vivienda, 2010-2012

Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población en viviendas con pisos de tierra	1.0	0.4	36.5	13.0
Población en viviendas con techos de material endeble	0.7	1.0	24.5	37.0
Población en viviendas con muros de material endeble	0.3	0.4	10.2	13.3
Población en viviendas con hacinamiento	5.2	3.8	184.2	138.2

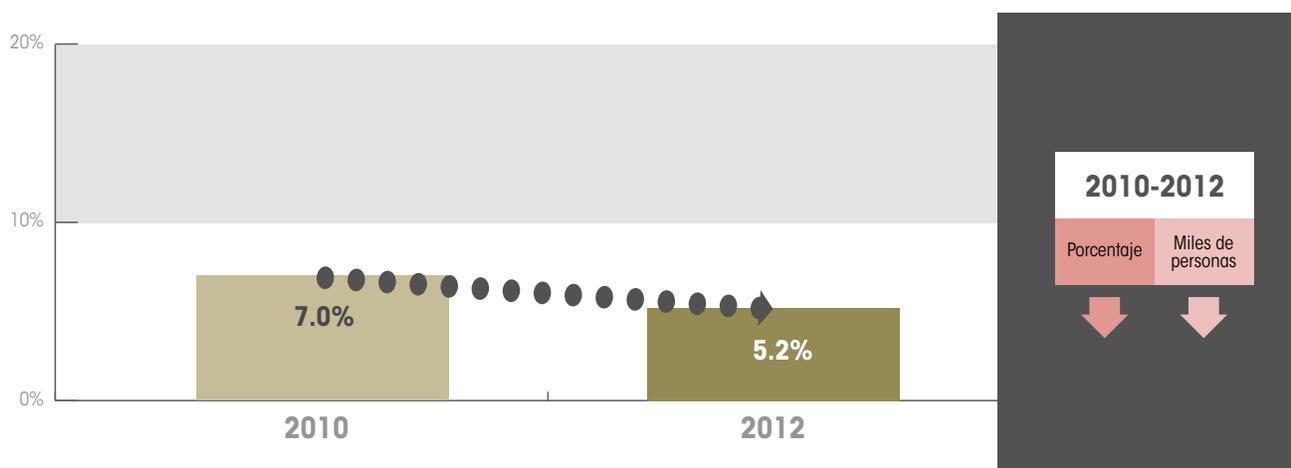
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda

De manera similar al indicador anterior, se considera carente por acceso a los servicios básicos en la vivienda a la población que reside en viviendas con alguna de las siguientes características:

- El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda o de la llave pública o hidrante.
- No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
- No disponen de energía eléctrica.
- El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

Gráfica 6. Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, Chihuahua



Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de población con carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda bajó 25.7 por ciento en los últimos dos años, al pasar de 7.0 en 2010 a 5.2 en 2012, esto es, 59,250 personas menos en esta situación.

La disminución porcentual en 2010-2012 para este indicador no es estadísticamente significativa en Chihuahua, es decir, no se puede rechazar que las diferencias puedan deberse a errores inherentes a la fuente de información. En contraste, en el caso nacional sí se observó una reducción significativa en este indicador.

Es necesario recordar que para este indicador sólo hay información disponible para 2010 y 2012, ya que en 2008 no se contó con la información completa para calcular el indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, según los criterios establecidos en la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza (CONEVAL, 2009). En específico, la variable combustible para cocinar y disponibilidad de chimenea en la cocina, necesaria para la construcción del indicador, fue incorporada a las encuestas de hogares en México a partir de 2010.

De los subindicadores de la carencia por servicios básicos en la vivienda, destaca que la proporción de población en viviendas sin drenaje se redujo 53.6 por ciento en 2010-2012. También decreció la población en viviendas sin acceso al agua ni electricidad. En contraste, la población en viviendas sin combustible presentó un aumento de aproximadamente treinta mil personas en el mismo periodo.

Cuadro 8. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador de carencia por servicios básicos en la vivienda, 2010-2012

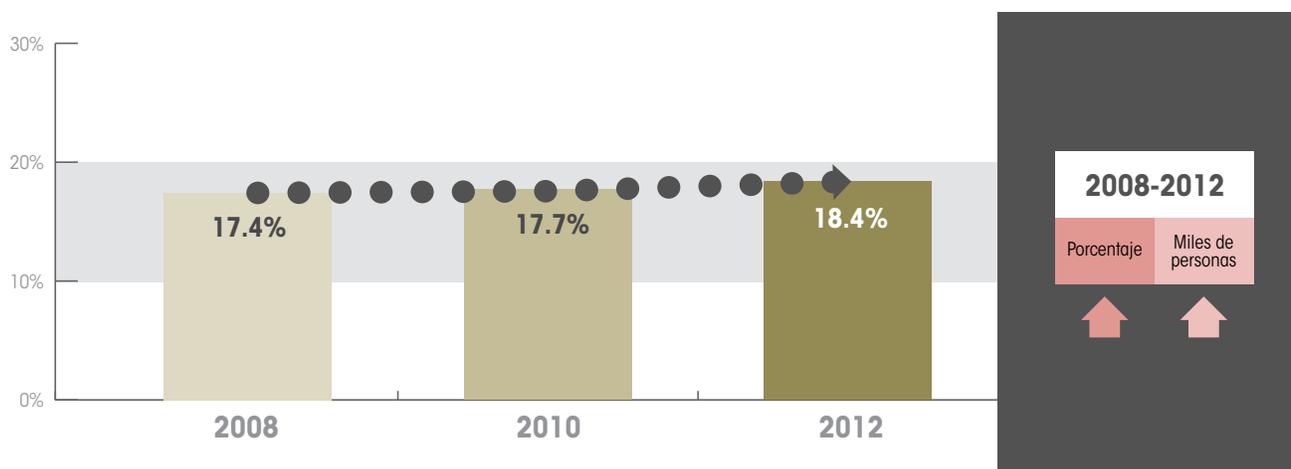
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población en viviendas sin acceso al agua	3.2	2.6	112.8	95.2
Población en viviendas sin drenaje	5.6	2.6	198.7	94.2
Población en viviendas sin electricidad	2.8	0.7	99.2	24.5
Población en viviendas sin combustible	0.7	1.5	23.0	53.7

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

Carencia por acceso a la alimentación

Se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a la población en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, de acuerdo con la escala de seguridad alimentaria establecida en los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Gráfica 7. Carencia por acceso a la alimentación, Chihuahua



Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de carencia por acceso a la alimentación en el estado de Chihuahua entre 2008 y 2012 subió 5.7 por ciento, al pasar de 17.4 a 18.4. En términos absolutos, el número de personas sin acceso a la alimentación en la entidad aumentó en 65,698 de 2008 a 2012.

Este aumento porcentual en Chihuahua no es significativo estadísticamente, caso contrario a lo observado a nivel nacional.

Entre los grados de la escala de seguridad alimentaria, destaca que el componente de seguridad alimentaria presentó un aumento, en términos absolutos, de alrededor de veinte mil personas entre 2010 y 2012. En contraste, la incidencia de población con un grado de inseguridad alimentaria severo bajó 16.5 por ciento en el mismo periodo.

Cuadro 9. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador de carencia por acceso a la alimentación, 2010-2012

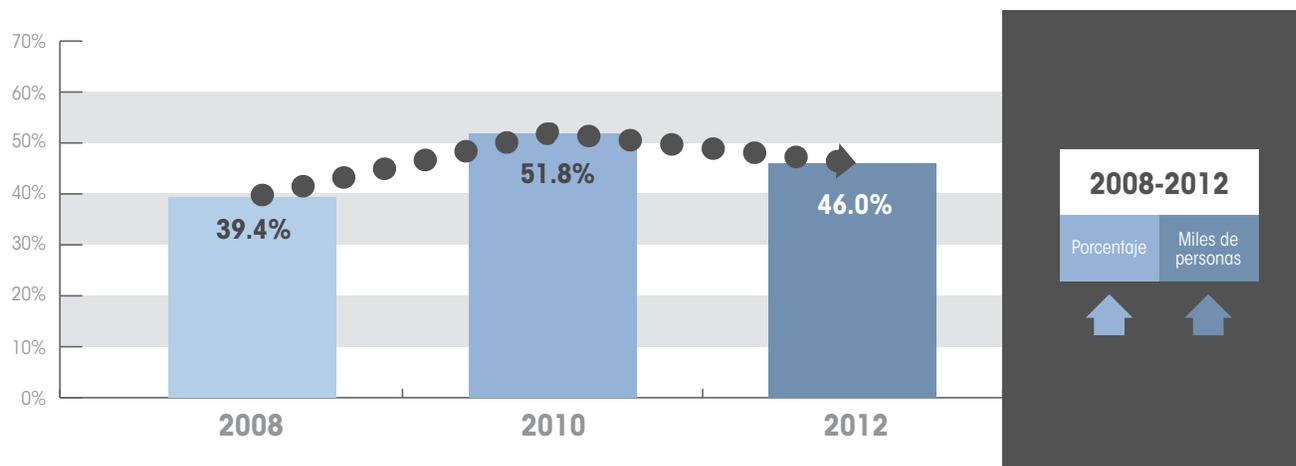
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Seguridad alimentaria	70.2	69.3	2,482.6	2,503.2
Grado de inseguridad alimentaria leve	12.1	12.3	426.8	443.0
Grado de inseguridad alimentaria moderado	8.6	10.8	303.1	388.4
Grado de inseguridad alimentaria severo	9.1	7.6	321.9	275.5

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

ANÁLISIS DEL BIENESTAR ECONÓMICO, 2008-2012

Bienestar

Gráfica 8. Bienestar, Chihuahua



Fuente: CONEVAL, 2013.

De 2008 a 2012, la incidencia de población en Chihuahua sin los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas se ha elevado 16.7 por ciento, al pasar de 39.4 a 46.0. En términos absolutos, en 2010 aproximadamente 1.6 millones de personas se encontraban en esta situación, debido al incremento de 302,309 personas en el periodo 2008-2012.

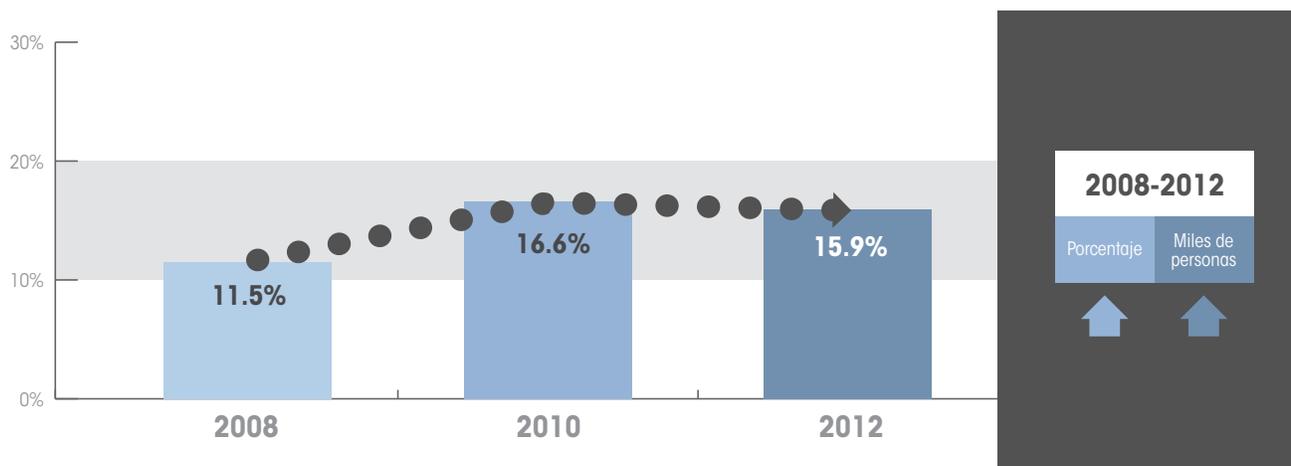
El cambio porcentual en 2008-2012 en Chihuahua es significativo estadísticamente, caso similar a lo observado a nivel nacional, en el que el aumento de la población con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar también fue significativo.

Por su parte, el valor mensual per cápita de la Línea de Bienestar para el ámbito urbano pasó de 2,120 a 2,329 pesos de 2010 a 2012, y para el rural, de 1,331 a 1,490 pesos. Esto representó un incremento del costo de las necesidades básicas de 9.9 y 11.9 por ciento, respectivamente.⁶

⁶ El valor de las líneas de bienestar se reporta a precios de agosto de 2012.

Bienestar mínimo

Gráfica 9. Bienestar mínimo, Chihuahua



Fuente: CONEVAL, 2013.

Asimismo, el porcentaje de población con un ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo subió 38.3 por ciento de 2008 a 2012. Ello implicó que 178,396 personas más no contaron con los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas alimentarias.

El aumento de 4.4 puntos porcentuales en este indicador entre 2008 y 2012 en el estado de Chihuahua sí fue significativo estadísticamente, caso similar a lo observado a nivel nacional en el mismo periodo, donde el incremento también fue significativo.

De 2010 a 2012, el valor de la Línea de Bienestar Mínimo para el ámbito urbano pasó de 978 a 1,125 pesos y para el rural, de 684 a 800 pesos. Esto representó un incremento real del costo de la canasta básica alimentaria de 15.0 y 17.0 por ciento, respectivamente.⁷

En el cuadro 10 se presenta la evolución de los indicadores de carencia y de bienestar a nivel nacional y para el estado de Chihuahua en 2008, 2010 y 2012. Se observa que esta entidad registra incidencias de carencia menores a la media nacional en todos los indicadores. De ellos, resalta que se coloca entre los cinco estados con menor incidencia de carencia por acceso a los servicios de

⁷ El valor de las líneas de bienestar se reporta a precios de agosto de 2012.

salud, de carencia por calidad y espacios en la vivienda, de carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda y carencia por acceso a la alimentación. Asimismo, se encuentra 65.3 por ciento por debajo de la media nacional en incidencia en carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Cuadro 10. Evolución de los indicadores de carencia social y bienestar en Chihuahua, 2008-2012

Indicadores	Porcentaje						Miles de personas					
	Nacional			Chihuahua			Nacional			Chihuahua		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Carencias sociales												
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.6	17.5	16.1	24,488.1	23,671.6	22,568.4	641.1	617.8	580.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	29.6	18.5	13.6	42,846.0	33,478.4	25,272.7	1,020.8	654.7	489.7
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	55.9	48.4	48.4	72,522.6	69,571.8	71,836.5	1,925.1	1,710.9	1,747.9
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	11.3	6.4	5.3	19,743.1	17,382.3	15,900.4	390.5	227.5	190.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	n/a	22.9	21.2	n/a	7.0	5.2	n/a	26,263.3	24,881.4	n/a	247.9	188.7
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	17.4	17.7	18.4	24,258.6	28,440.4	27,352.2	598.2	624.9	663.9
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	16.8	19.4	20.0	11.5	16.6	15.9	18,691.0	22,225.2	23,514.9	397.2	585.2	575.6
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	49.0	52.0	51.6	39.4	51.8	46.0	54,690.2	59,558.6	60,578.5	1,357.3	1,829.4	1,659.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

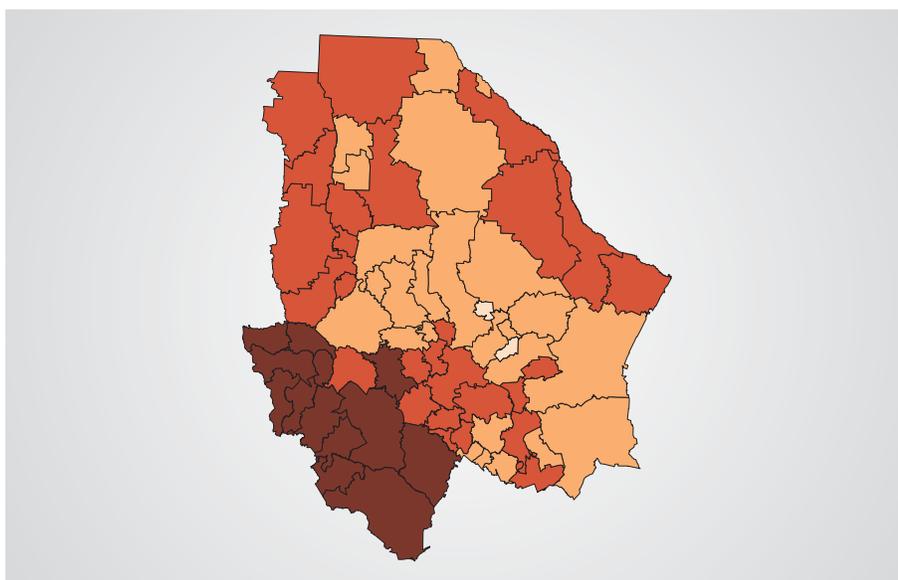
CAPÍTULO

Pobreza municipal, 2010

4

El cálculo de la pobreza para este nivel de desagregación se realiza con base en la información del Censo de Población y Vivienda 2010 y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 (MCS-ENIGH), publicados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Mapa 1. Porcentaje de población en situación de pobreza en Chihuahua, 2010

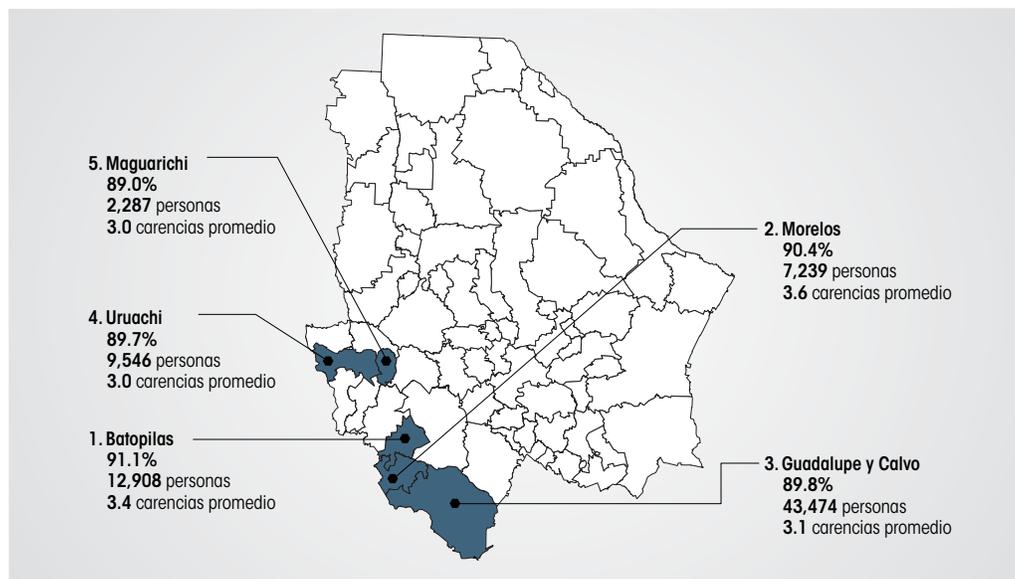


Rango	Total de municipios
[0 - 25)	2
[25 - 50)	25
[50 - 75)	27
[75 - 100)	13

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

El mapa 1 muestra la distribución de los 67 municipios de Chihuahua según el porcentaje de población en pobreza en el estado en 2010.

Mapa 2. Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en Chihuahua, 2010



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

En Delicias y Aquiles Serdán el porcentaje fluctuó entre 0 y 25, lo que representó 2.3 por ciento del total de la población en esa situación. En 25 municipios el porcentaje estuvo entre 25 y 50 y concentraron 73.4 por ciento del total de la población. En 27 municipios el porcentaje estuvo entre 50 y 75 y congregaron 10.8 por ciento del total de la población en esa situación. En 13 municipios el porcentaje osciló entre 75 y 100 y en ellos habitaba 13.6 por ciento del total de esa población. Esto significa que, en 2010, había 40 municipios un total de 67 (59.7 por ciento) donde más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza

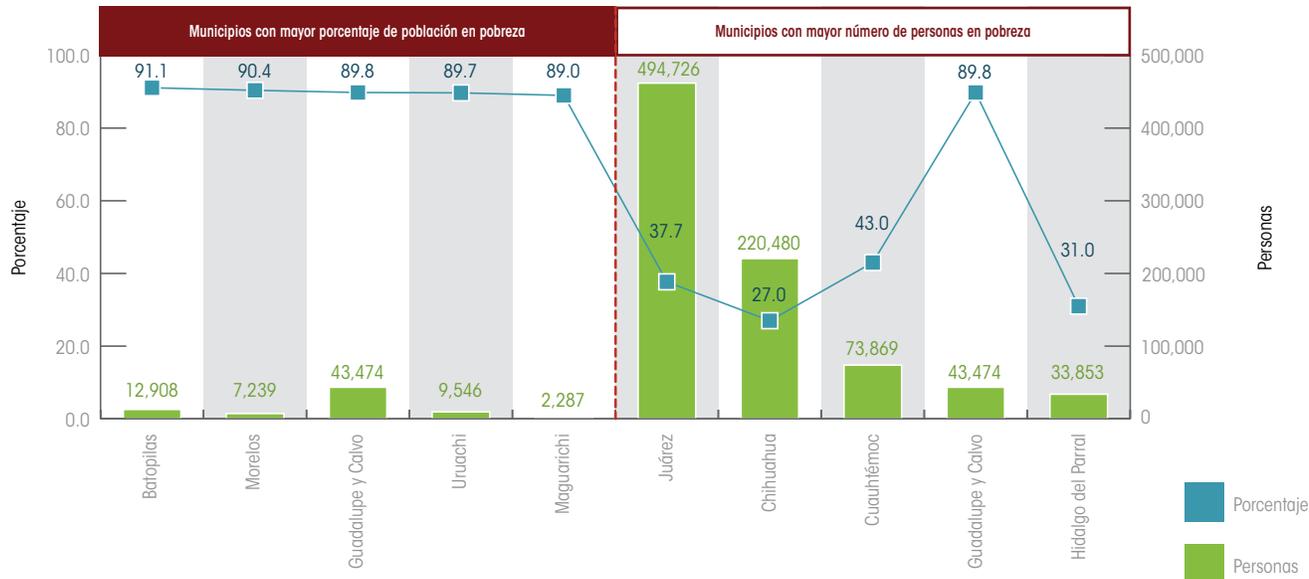
Los municipios que presentaron un mayor porcentaje fueron Batopilas (91.1), Morelos (90.4), Guadalupe y Calvo (89.8), Uruachi (89.7) y Maguarichi (89.0). En ellos, más de 89 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza, lo que representó 5.6 por ciento del total de esta población en la entidad.

Los municipios con mayor número de personas en pobreza fueron Juárez (494,726 personas), Chihuahua (220,480 personas), Cuauhtémoc (73,869 per-

sonas), Guadalupe y Calvo (43,474 personas) e Hidalgo del Parral (33,853 personas), los cuales concentraron el 64.7 por ciento del total de la población en pobreza en el estado.

Como se advierte en la gráfica 10, por lo general, los municipios de mayor incidencia de pobreza tienen relativamente poca población en esta situación, en comparación con los de mayor tamaño que registran relativamente menor porcentaje de pobreza, pero, por su población, es mayor la cantidad de personas pobres. Lo anterior muestra, como se destacó en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012, que el reto de abatir la pobreza municipal es doble: reducir la pobreza rural de municipios pequeños y dispersos, así como disminuir la pobreza urbana, que tiene mayor peso en volumen poblacional. Vale la pena destacar, no obstante, que el municipio de Guadalupe y Calvo se ubica tanto dentro de los cinco de mayor incidencia como dentro de los cinco de mayor número de personas en pobreza en el estado.

Gráfica 10. Municipios con mayor porcentaje y mayor número de personas en pobreza, 2010



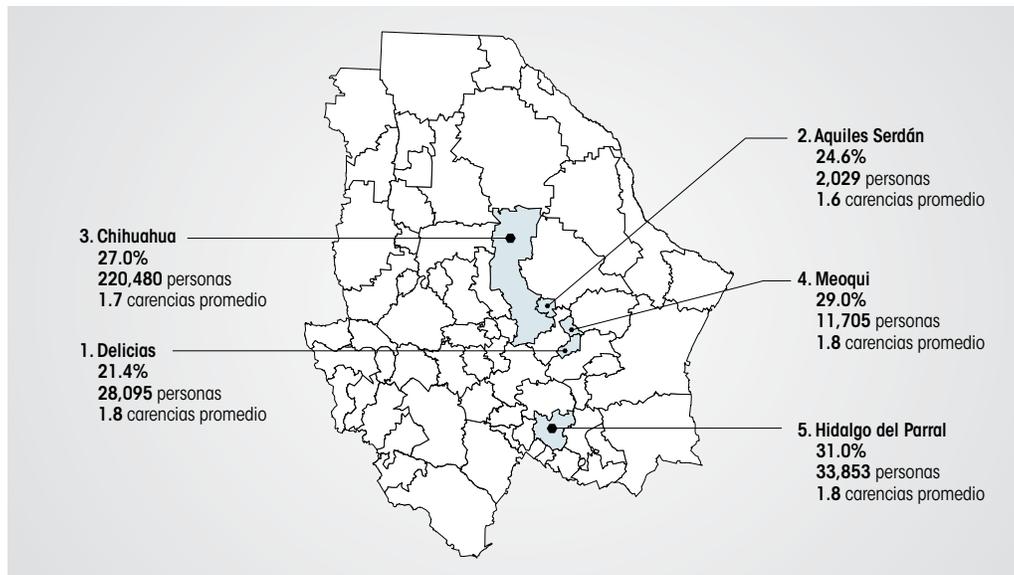
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

En los cinco municipios con el menor número de personas en pobreza (5,913 personas) se concentró 0.4 por ciento del total de la población en esta situación en el estado. No obstante, el promedio de incidencia de pobreza entre ellos fue de 57.5 por ciento.

Por otra parte, la población que habitaba en los cinco municipios con menor porcentaje de población en pobreza (296,162 personas) correspondió a 22.1 por ciento del total de esta población en la entidad.

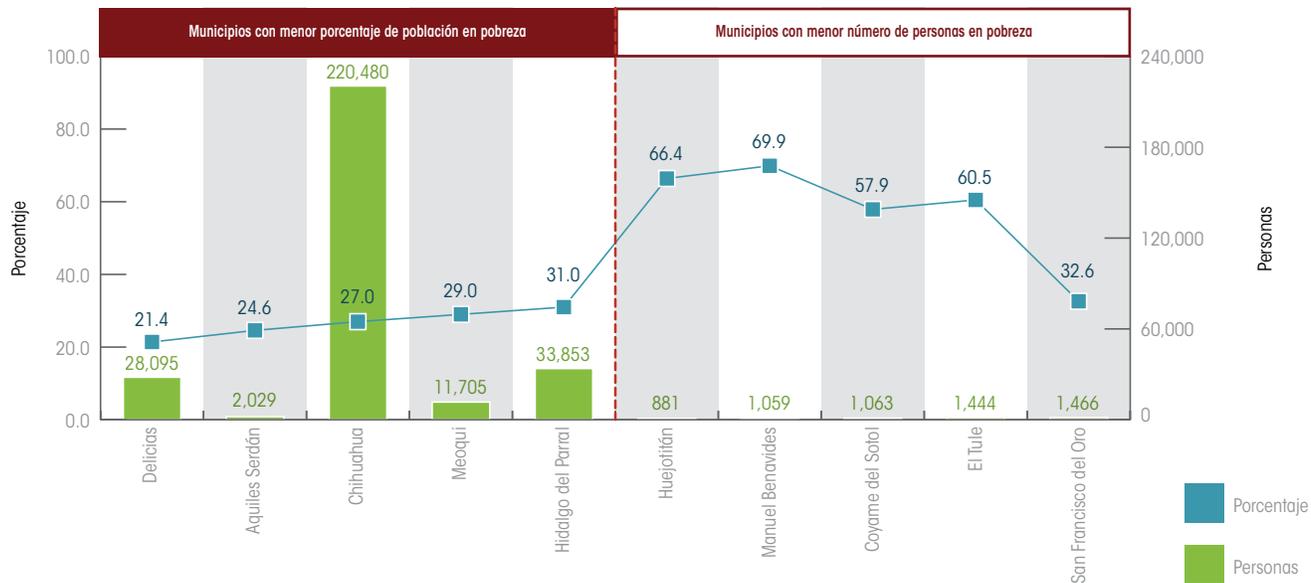
Es importante observar la diferencia entre municipios al comparar porcentajes y números absolutos, pues representan contextos particulares que demandan una atención diferenciada; por ejemplo, el municipio de Chihuahua se ubicó como el tercero con menor porcentaje de población en pobreza del estado y, no obstante, fue el segundo de mayor número de personas en esta situación. En contraste, si bien en Batopilas existe una situación de pobreza de 91.1 por ciento de su población, ésta constituye una proporción menor de la población del estado en comparación con otros municipios, como Chihuahua. Ello da cuenta de un problema diferenciado entre mucha incidencia de pobreza en municipios pequeños y un gran número de personas en municipios urbanos, pero que, por su tamaño, resulta complicado ubicar.

Mapa 3. Municipios con menor porcentaje de población en situación de pobreza en Chihuahua, 2010



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

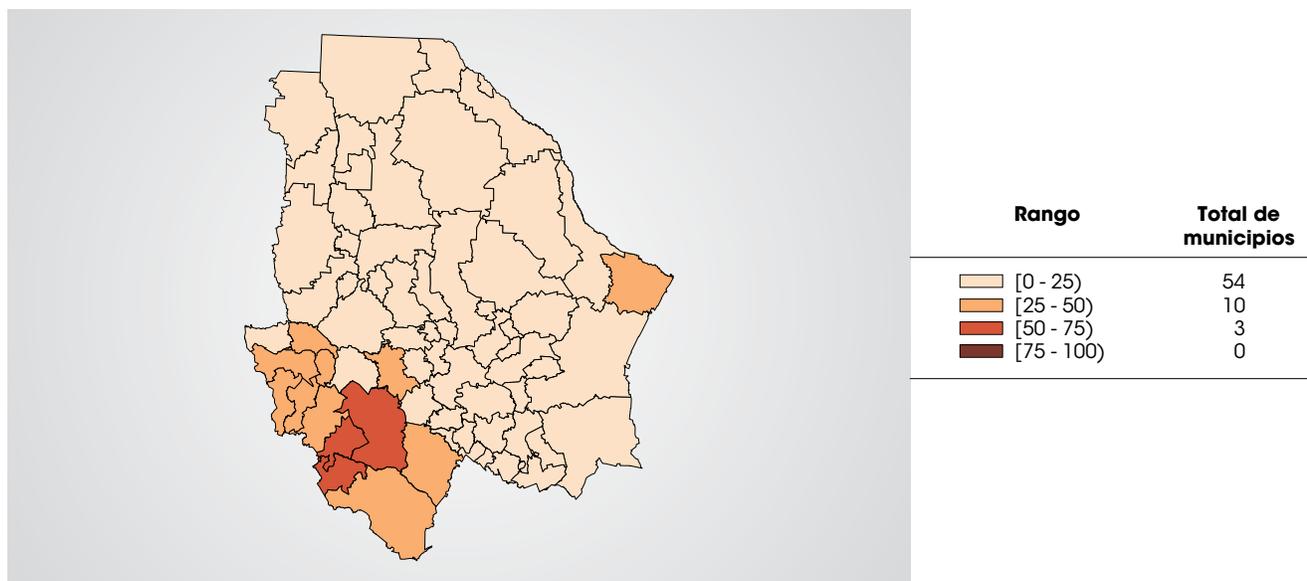
Gráfica 11. Municipios con menor porcentaje y menor número de personas en pobreza, 2010



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

POBREZA EXTREMA A NIVEL MUNICIPAL 2010

Mapa 4. Porcentaje de población en situación de pobreza extrema en Chihuahua, 2010



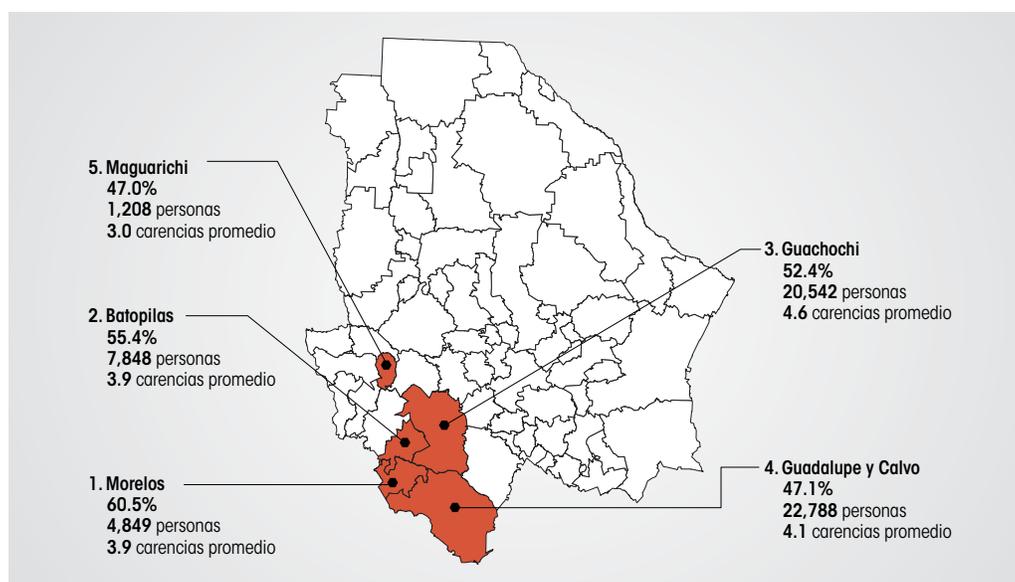
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

De acuerdo con la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza, la población en situación de pobreza extrema es aquella que tiene un ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo y al menos tres carencias sociales.

En agosto de 2010, fecha en que el CONEVAL realizó la medición de la pobreza, el valor de la Línea de Bienestar Mínimo era de 684 pesos para zonas rurales y 978 pesos para urbanas.

Con base en esta información, en 54 municipios se tuvo un rango de pobreza extrema entre 0 y 25 por ciento; de éstos, en 48 el porcentaje fue menor de diez por ciento; en diez municipios el rango de pobreza extrema se ubicó entre 25 y 50; y en tres fluctuó entre 75 y 100.

Mapa 5. Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema en Chihuahua, 2010



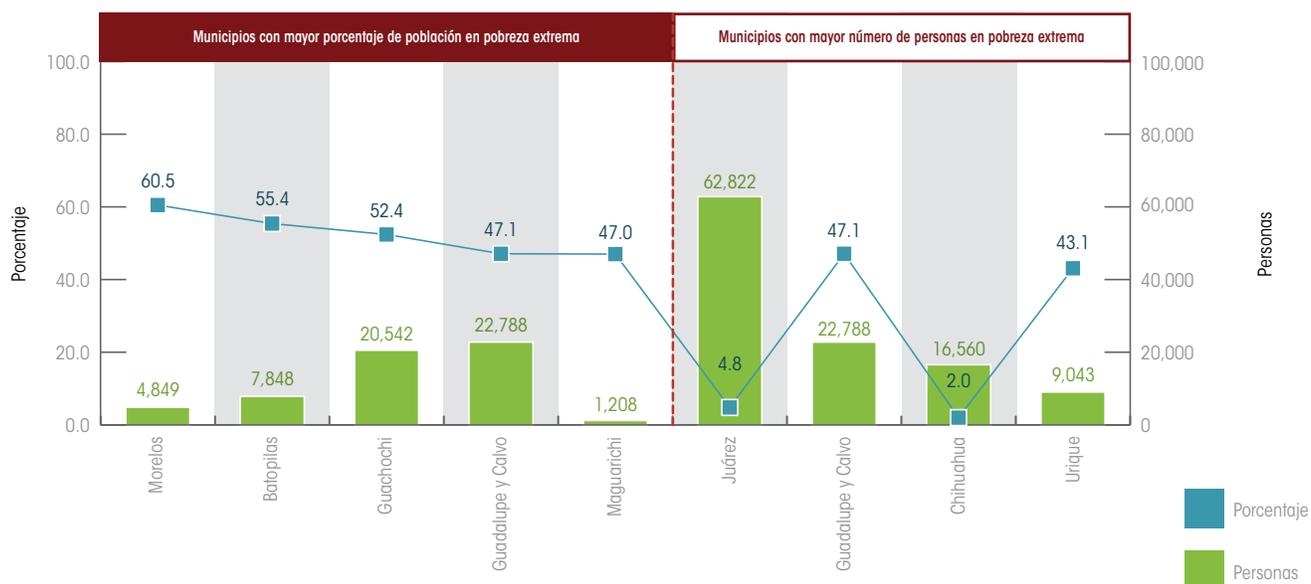
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema fueron Morelos (60.5), Batopilas (55.4), Guachochi (52.4), Guadalupe y Calvo (47.1) y Maguarichi (47.0).

Los municipios que concentraron mayor número de personas en pobreza extrema fueron Juárez (62,822), Guadalupe y Calvo (22,788), Guachochi (20,542), Chihuahua (16,560) y Urique (9,043).

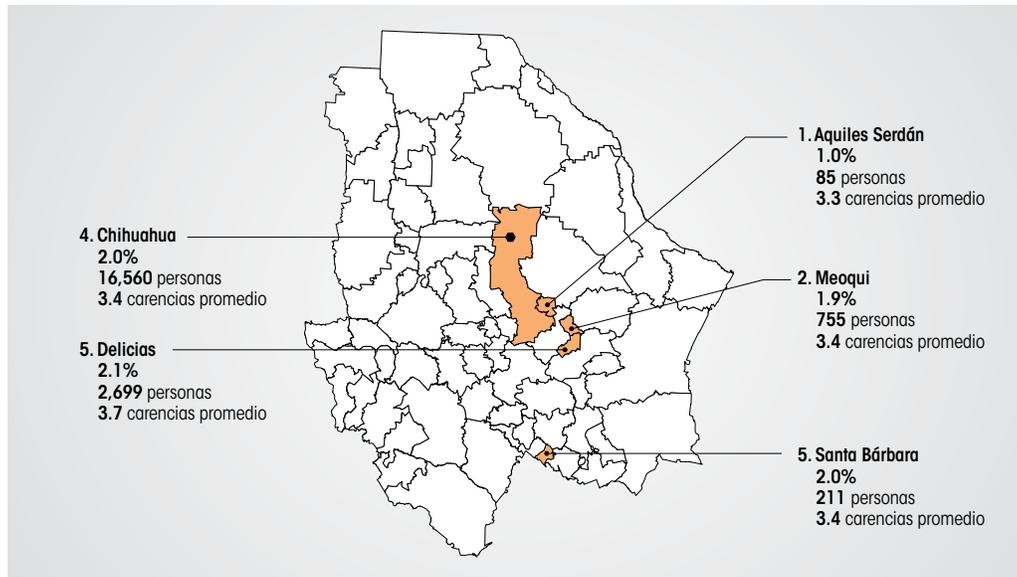
La población que habitaba en los cinco municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema (57,235 personas) representó 25.3 por ciento del total de población en esa situación de la entidad, mientras que los cinco municipios con el mayor número de personas en pobreza extrema (131,755) concentraron 58.3 por ciento del total de esta población en el estado.

Gráfica 12. Municipios con mayor porcentaje y mayor número de personas en pobreza extrema, 2010



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

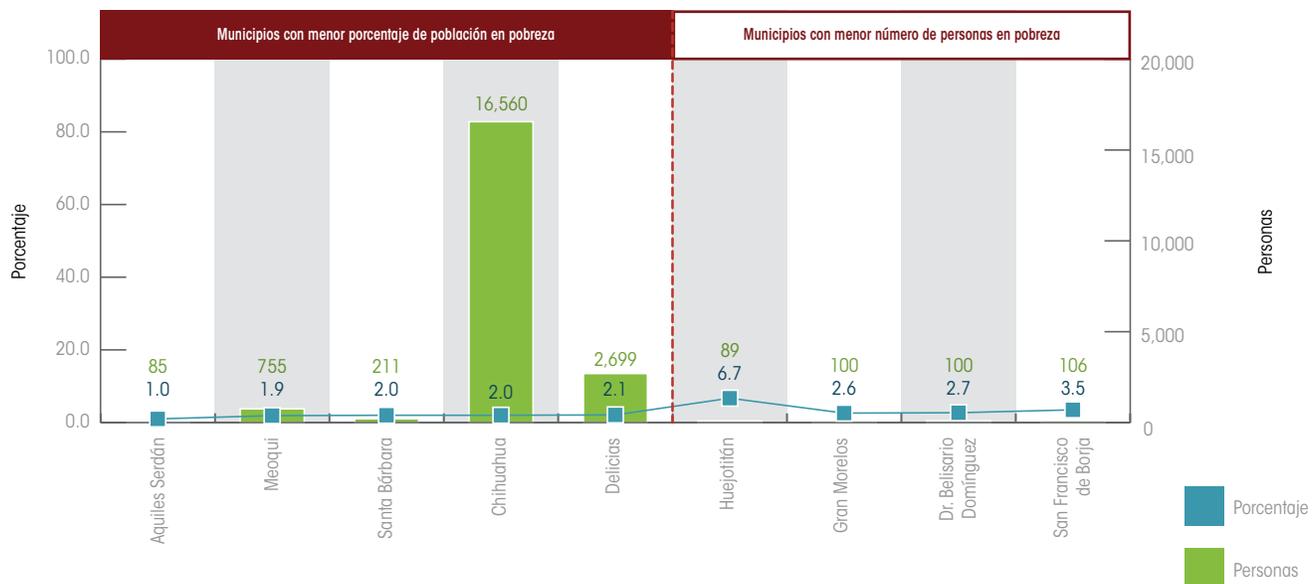
Mapa 6. Municipios con menor porcentaje de población en pobreza extrema en Chihuahua, 2010



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

Por otra parte, la población que habitaba en los cinco municipios con menor porcentaje de población en pobreza extrema (20,310 personas) representó 9.0 por ciento del total de esta población en la entidad. La mayor parte se ubicó en el municipio de Chihuahua. En los cinco municipios con el menor número de personas en pobreza extrema (480) se congregó 0.2 por ciento del total de la población en esta situación en el estado.

Gráfica 13. Municipios con menor porcentaje y menor número de personas en pobreza extrema, 2010



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

CAPÍTULO

Perfil de los municipios considerados en la Cruzada Nacional contra el Hambre

5

En enero de 2013 se publicó el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (CNCH),⁸ el cual pretende “garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.4 millones de mexicanos que hoy viven en condición de pobreza extrema, y contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación”. Dicho documento describe una serie de objetivos específicos a alcanzar, los criterios para determinar la población que será su objetivo. Además, con base en éstos, define 400 municipios a atender durante la primera etapa de su implementación.

De los 67 municipios del estado de Chihuahua, cinco son parte de los 400 municipios prioritarios de la CNCH definidos en 2013,⁹ y representan 65.2 por ciento del total de la población del estado (2,226,695 personas). Mientras que Juárez y Chihuahua presentan muy bajo grado de rezago social, en Guachochi, Guadalupe y Calvo, y Morelos existe un grado muy alto de rezago social.

De acuerdo con los criterios de la CNCH, se incluyeron a los municipios del país con mayor número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación, así como los de mayor porcentaje de población en estas situaciones. De forma más específica, el Decreto de creación de la Cruzada

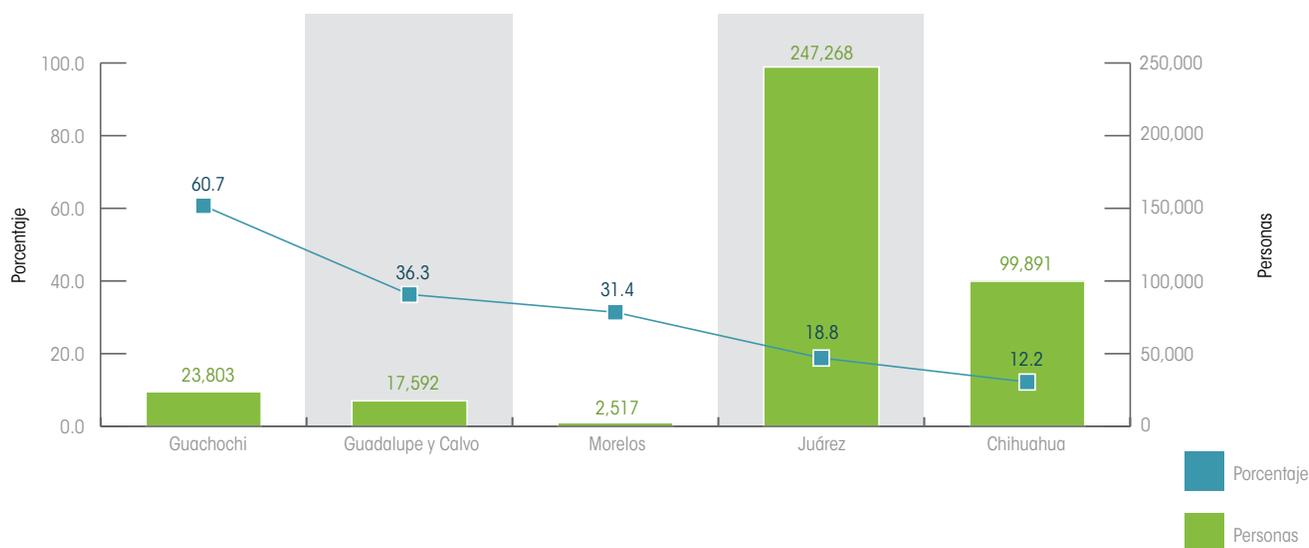
⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013.

⁹ *Ídem*.

señala: “La Cruzada se implementará en una primera etapa en 400 municipios seleccionados con base en la incidencia de pobreza extrema, así como en el número de personas en esta condición y personas con carencia de acceso a la alimentación, sin perjuicio de que su implementación se extienda a otros municipios del país...”¹⁰

Es necesario resaltar que se trata de incidencias de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación correspondientes a 2010, pues constituyen los datos a nivel municipal para dichos indicadores más recientes en el país. En el estado de Chihuahua, fue Guachochi el municipio de mayor porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación (60.7) y el de Juárez, el de mayor número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación (62,822 y 247,268 respectivamente). Entre los municipios del estado incluidos en la primera etapa de esta estrategia también destaca Guadalupe y Calvo, pues combina un alto nivel tanto de incidencia como de número de personas carentes por acceso a la alimentación y en pobreza extrema.

Gráfica 14. Población en situación de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación en los municipios seleccionados en la primera etapa de la CNCH, Chihuahua, 2010

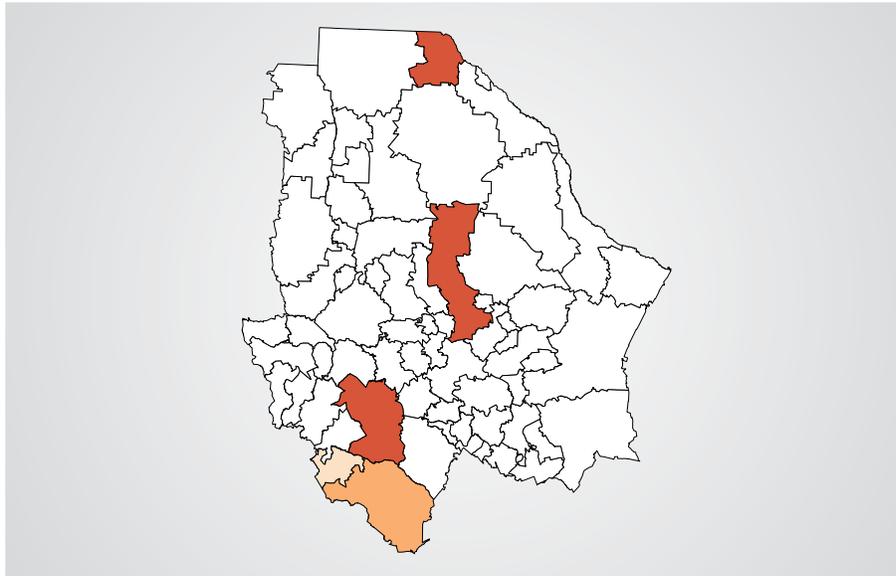


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

¹⁰ Ídem.

Los mapas 7 y 8 muestran la distribución geográfica de los cinco municipios de Chihuahua incluidos en la CNCH, según condición de número de personas o incidencia de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

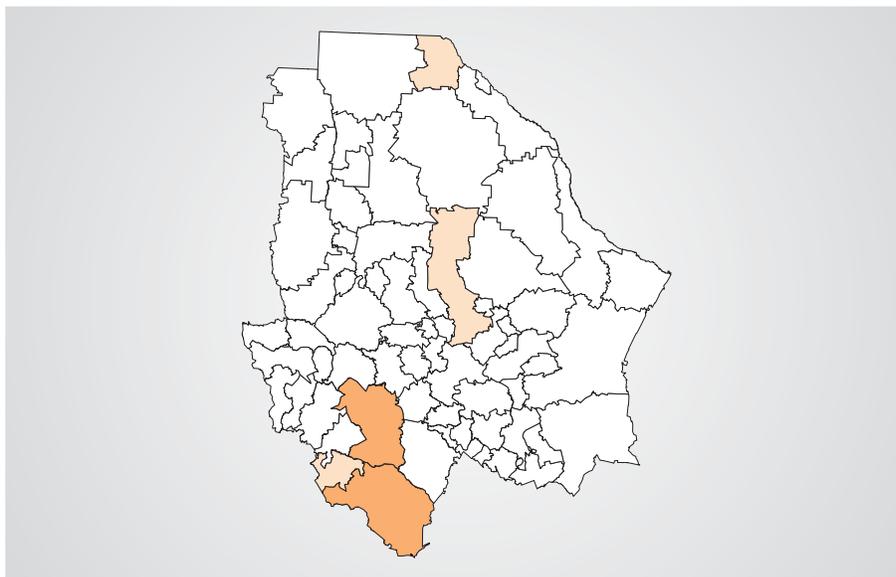
Mapa 7. Número de personas en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación



Rango	Total de municipios
[0 - 2,500)	1
[2,501 - 15,000)	1
[15,001 - 100,000)	3
[100,001 - 551,000)	0
Total	5

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

Mapa 8. Porcentaje de población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación



Rango	Total de municipios
[0 - 25)	3
[25 - 50)	2
[50 - 75)	0
[75 - 100)	0
Total	5

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

En el cuadro 11 se pueden consultar los cinco municipios del estado incluidos en la CNCH y sus indicadores de pobreza principales en 2010.

Cuadro 11. Municipio del estado de Chihuahua seleccionado en la primera etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre, 2010

Clave de municipio	Municipio	Población	Porcentaje			Número de personas		
		Total	Pobreza extrema	Carencia por acceso a la alimentación	Pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación	Pobreza extrema	Carencia por acceso a la alimentación	Pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación
08019	Chihuahua	818,022	2.0	12.2	1.9	16,560	99,891	15,274
08027	Guachochi	39,193	52.4	60.7	45.4	20,542	23,803	17,799
08029	Guadalupe y Calvo	48,406	47.1	36.3	29.0	22,788	17,592	14,014
08037	Juárez	1,313,064	4.8	18.8	4.4	62,822	247,268	57,320
08046	Morelos	8,010	60.5	31.4	24.5	4,849	2,517	1,960

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y el CONEVAL.

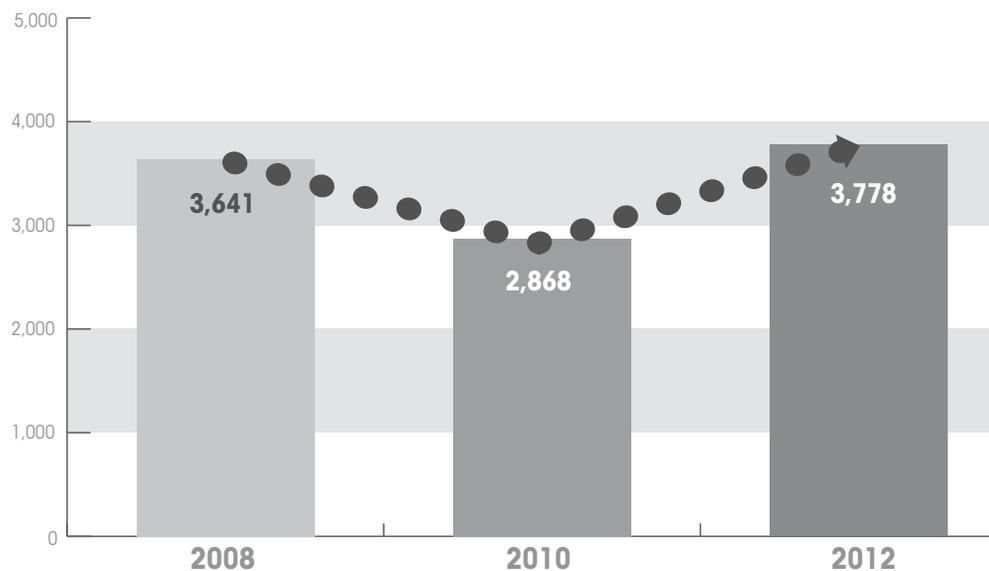
CAPÍTULO

La desigualdad por ingreso en Chihuahua, 2008-2012

6

INGRESO CORRIENTE TOTAL PER CÁPITA (ICTPC)

Gráfica 15. ICTPC, Chihuahua



Fuente: CONEVAL, 2013.

La medición de la pobreza en el espacio del bienestar económico compara el ingreso de las personas contra el valor de una línea de bienestar para determinar la capacidad adquisitiva del ingreso sobre bienes necesarios.

El ICTPC comprende dos grandes rubros: el ingreso corriente monetario y el no monetario. En el primero se toman en cuenta las remuneraciones por trabajo subordinado, ingreso por trabajo independiente (incluye el autoconsumo), por renta de la propiedad, otros provenientes del trabajo y las transferencias monetarias. En el segundo apartado, el pago, los regalos y las transferencias en especie.

De acuerdo con la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza, el ICTPC se define con base en los siguientes criterios: se incluyen los flujos monetarios que no ponen en riesgo o disminuyen los acervos de los hogares; se analiza la frecuencia de las transferencias y se eliminan aquellas que no son recurrentes; no se toma en cuenta como parte del ingreso la estimación del alquiler o renta imputada y se consideran las economías de escala y las escalas de equivalencia dentro de los hogares.¹¹

Entre 2008 y 2012 se observó un aumento en el ICTPC promedio del estado de Chihuahua de 3.8 por ciento (137 pesos), al subir de 3,641 en 2008 a 3,778 en 2012. Por su parte, el promedio nacional fue de 2,808 pesos en 2008 y de 3,190 en 2012, lo que se tradujo en un incremento de 382 pesos y 13.6 por ciento en cuatro años.

Asimismo, entre los estados con ingreso corriente similar al de Chihuahua se encuentran Quintana Roo (3,601 pesos), Querétaro (3,721 pesos), Colima (3,748 pesos) y Coahuila (3,855 pesos), de los cuales Quintana Roo y Colima presentaron un decremento en su ICTPC entre 2008 y 2012 de 2.1 y 1.4, respectivamente. Por su parte, Querétaro y Coahuila experimentaron un aumento de 14.2 y 26.0 por ciento, respectivamente. Lo anterior ubica a Chihuahua como la tercera entidad con mayor crecimiento en su ingreso en relación con los cinco estados más similares en ingresos promedio en 2012.

Respecto a otras entidades federativas cuyo ICTPC promedio para agosto de 2012 fue similar al de Chihuahua, se tienen los siguientes resultados:¹²

- El porcentaje de la población en pobreza en estos estados fluctuó entre 27.9 y 38.8 en 2012. Quintana Roo tuvo el porcentaje más alto de población en pobreza y Chihuahua, el número de personas en pobreza más alto.

¹¹ Para mayor información del ICTPC, consultar el anexo en este documento.

¹² *Ídem*.

- Las carencias promedio para la población en pobreza fueron entre 1.9 y 2.3, y para aquella en pobreza extrema, entre 3.4 y 3.7.

Cuadro 12. Pobreza en Chihuahua, 2012

Entidad federativa	Lugar que ocupa	ICTPC promedio agosto de 2012	Pobreza			Pobreza extrema		
			Porcentaje	Población	Carencias promedio	Porcentaje	Población	Carencias promedio
Quintana Roo	20	3,601	38.8	563,293	2.3	8.4	122,160	3.5
Querétaro	23	3,721	36.9	707,439	2.1	5.2	98,713	3.6
Colima	26	3,748	34.4	237,197	2.1	4.0	27,429	3.7
Chihuahua	25	3,778	35.3	1,272,709	1.9	3.8	136,290	3.5
Coahuila	31	3,855	27.9	799,281	2.0	3.2	92,693	3.4

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

Notas:

Las estimaciones consideran la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

El lugar que ocupa se refiere al porcentaje de población en situación de pobreza.

COEFICIENTE DE GINI

Este coeficiente mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, es decir, describe qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué porcentaje de población en una economía. Toma valores que van de 0 a 1 y mientras más cercano sea el valor del coeficiente a 1, mayor desigualdad existe; por ejemplo, cuando veinte por ciento de la población acumula veinte por ciento del total de los ingresos, la distribución es perfectamente equitativa (Gini = 0) y, en el caso extremo, cuando una persona acumula todo el ingreso de una economía, la distribución es totalmente inequitativa (Gini = 1).

En la estimación del coeficiente de Gini se utiliza el ICTPC, que es el mismo que se emplea para la medición de la pobreza;¹³ no obstante, este indicador también es calculado por otras instancias de gobierno, como el INEGI, u organizaciones de la sociedad civil, y en sus estimaciones pueden recurrir a otras fuentes de ingresos o, incluso, indicadores de gasto o consumo, entre otros.

De 2008 a 2012, el coeficiente de Gini para Chihuahua se redujo de 0.532 a 0.500, lo que implica menor desigualdad. Esto significa que en 2012 Chihuahua ocupaba el lugar ocho entre los estados del país, de acuerdo con su nivel de desigualdad.¹⁴

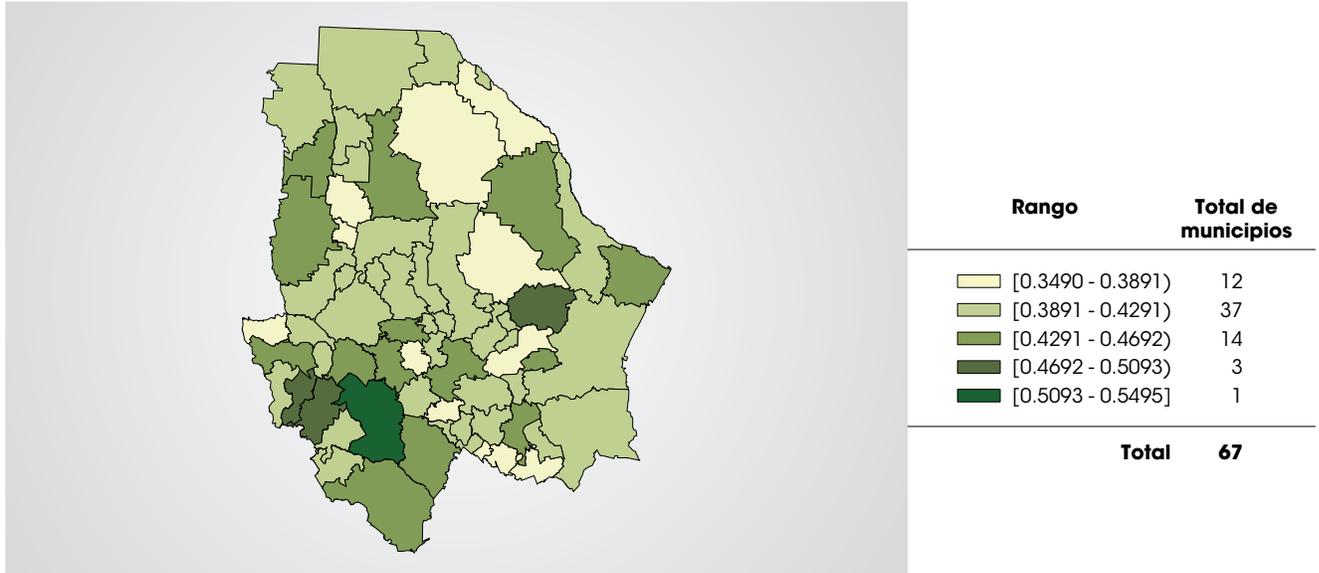
¹³ Para mayor información sobre el índice de Gini, consultar Medina (2001).

¹⁴ El estado que ocupa el lugar número uno es el que tiene mayor desigualdad.

Cuadro 13. Coeficiente de Gini según entidad federativa, 2008-2012

Entidad federativa	Valor		
	2008	2010	2012
Aguascalientes	0.516	0.507	0.479
Baja California	0.453	0.506	0.465
Baja California Sur	0.496	0.485	0.493
Campeche	0.524	0.514	0.533
Coahuila	0.470	0.476	0.464
Colima	0.451	0.420	0.445
Chiapas	0.556	0.541	0.535
Chihuahua	0.532	0.473	0.500
Distrito Federal	0.510	0.517	0.457
Durango	0.490	0.470	0.499
Guanajuato	0.441	0.433	0.463
Guerrero	0.539	0.516	0.533
Hidalgo	0.491	0.465	0.480
Jalisco	0.463	0.461	0.473
México	0.425	0.468	0.470
Michoacán	0.484	0.489	0.472
Morelos	0.479	0.420	0.433
Nayarit	0.474	0.488	0.498
Nuevo León	0.489	0.498	0.485
Oaxaca	0.510	0.509	0.511
Puebla	0.474	0.481	0.485
Querétaro	0.502	0.487	0.503
Quintana Roo	0.498	0.477	0.477
San Luis Potosí	0.500	0.507	0.492
Sinaloa	0.481	0.466	0.466
Sonora	0.471	0.479	0.477
Tabasco	0.522	0.478	0.516
Tamaulipas	0.485	0.449	0.466
Tlaxcala	0.424	0.425	0.420
Veracruz	0.494	0.533	0.493
Yucatán	0.485	0.462	0.461
Zacatecas	0.517	0.521	0.526
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>0.505</i>	<i>0.509</i>	<i>0.498</i>

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Mapa 9. Coeficiente de Gini para Chihuahua, 2010

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

A escala municipal, para 2010 las estimaciones del coeficiente de Gini arrojan los siguientes resultados:¹⁵ por un lado, los municipios más desiguales en la distribución del ingreso eran Guachochi, Guazapares, Urique, Julimes, así como Guadalupe y Calvo; por el otro, Ignacio Zaragoza, Santa Bárbara, Guadalupe, Matamoros y Rosario, los de menor desigualdad.

¹⁵ Los datos de 2010 constituyen la información disponible a nivel municipal más reciente en el país en cuanto a indicadores de pobreza, rezago social o desigualdad de ingresos.

CAPÍTULO

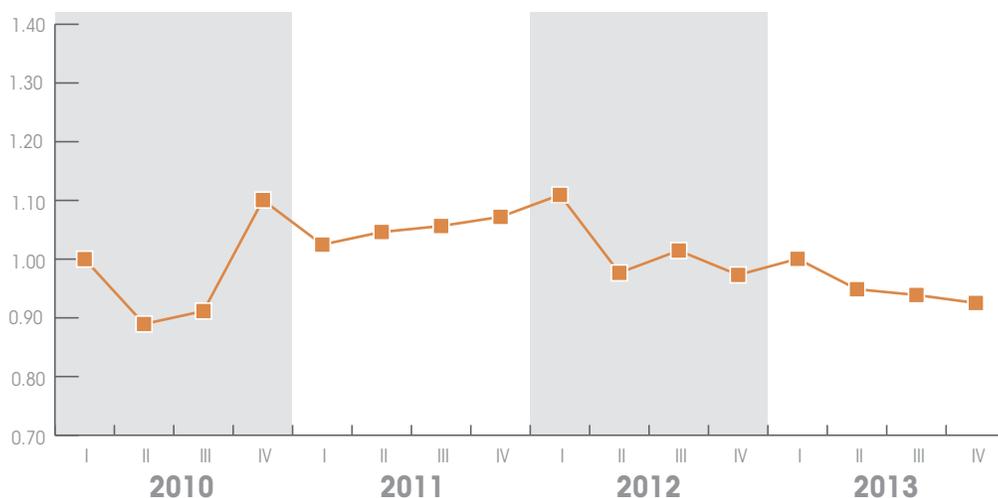
Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza que recupera los ingresos por intervalos de salario (ITLP-IS), 2010-2013

7

- El CONEVAL actualiza el ITLP-IS cada trimestre. Sus estimaciones y fechas de actualización pueden consultarse en la página de internet: www.coneval.gob.mx

El ITLP-IS¹⁶ muestra trimestralmente los cambios en la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral. Si el valor del ITLP-IS aumenta, significa que el porcentaje de estas personas se incrementa. Vale la pena señalar que, a diferencia de la medición de pobreza oficial, el ingreso analizado en el ITLP-IS corresponde sólo al recibido por el trabajo de las personas y no incluye otras fuentes, como las rentas o transferencias, entre otras.

¹⁶ A diferencia del ITLP, que utiliza sólo el ingreso directo en su cálculo, el ITLP-IS, además de los ingresos directos, recupera los de los individuos a partir de lo que ellos mismos declaran en rangos de salario mínimo a nivel nacional y por entidad federativa.

Gráfica 16. Evolución del ITLP-IS,¹ Chihuahua, primer trimestre 2010–cuarto trimestre 2013

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE. Recuperando ingresos por intervalos de salario.
¹ Base primer trimestre 2010.

El ITLP-IS no constituye una medición de pobreza puesto que no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones establecidas en la LGDS ni en la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL. La fuente de información para la estimación del ITLP-IS es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Sin embargo, se analiza porque el trabajo es la principal fuente de ingreso para la gran mayoría de los hogares mexicanos y por su disponibilidad trimestral.

Todo número índice toma el valor de 1 (o 100) en un periodo base, a partir del cual se observa su evolución anterior y posterior respecto de ese periodo. El ITLP-IS toma el valor de 1 en el primer trimestre de 2010, y a partir de éste se registra la tendencia del índice en los trimestres posteriores.

En la gráfica 16 se observa que, a partir del primer trimestre de 2012 y hasta la información disponible más reciente de 2013, la proporción de personas en el estado que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo ha disminuido. El nivel del último trimestre de 2013 del ITLP-IS en Chihuahua fue 0.9253.

En el cuadro 14 se presenta la evolución del ITLP-IS desde 2010 hasta la información más reciente, correspondiente al cuarto trimestre de 2013. Como se advierte, Chihuahua fue la cuarta entidad del país con mayor reducción de la

proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo, al bajar 7.5 por ciento en este periodo, mientras que el crecimiento del ITP-LS a nivel nacional fue de 5.9 por ciento.

Cuadro 14. Índice de la tendencia laboral de la pobreza por entidades federativas (IS), primer trimestre de 2010 al cuarto trimestre de 2013

Ámbito	2010				2011				2012				2013			
	I	II	III	IV												
Nacional	1.0000	0.9856	0.9789	1.0311	0.9883	0.9843	1.0023	1.0121	1.0246	1.0021	1.0419	1.0575	1.0405	1.0554	1.0710	1.0597
Urbano	1.0000	0.9829	0.9777	1.0421	0.9911	0.9857	0.9997	1.0182	1.0463	1.0201	1.0536	1.0815	1.0573	1.0682	1.0942	1.0893
Rural	1.0000	0.9888	0.9806	1.0074	0.9808	0.9790	1.0000	0.9915	0.9807	0.9660	1.0162	1.0072	1.0030	1.0258	1.0238	0.9976
Entidades federativas																
Aguascalientes	1.0000	0.9387	0.9044	1.0362	1.0576	1.0710	1.0588	1.0886	1.0907	1.0265	1.0966	1.1051	1.0961	1.0670	1.0771	0.9891
Baja California	1.0000	1.0911	1.0336	1.1964	1.0352	1.0467	1.0445	1.1358	1.2462	1.1835	1.1908	1.1658	1.1267	1.0692	1.1236	1.0216
Baja California Sur	1.0000	0.9863	1.0927	1.0894	1.0771	0.8777	1.0497	0.9802	1.0283	1.0966	1.0715	1.0841	1.0475	1.1338	1.1528	1.1091
Campeche	1.0000	0.9348	0.8917	0.9599	0.9078	0.9300	0.9124	0.9324	0.8998	0.9100	0.9170	0.9540	0.8764	0.8703	0.8996	0.9173
Coahuila	1.0000	0.9880	0.9576	0.9678	0.8663	0.7943	0.7868	0.7959	0.9217	0.9130	0.8058	0.8771	0.8658	0.7759	0.7902	0.7998
Colima	1.0000	0.9408	0.9679	1.0208	1.0574	1.0391	0.9365	1.0339	1.0170	0.9581	1.0104	1.0877	1.0724	1.1219	1.1761	1.0915
Chiapas	1.0000	1.0020	0.9961	1.0344	0.9553	0.9812	0.9882	1.0131	1.0097	1.0171	1.0271	1.0459	1.0264	1.0543	1.0221	1.0662
Chihuahua	1.0000	0.8895	0.9115	1.1006	1.0247	1.0462	1.0564	1.0720	1.1094	0.9766	1.0146	0.9731	1.0005	0.9487	0.9389	0.9253
Distrito Federal	1.0000	1.0995	1.0439	1.1946	1.0740	1.1557	1.0521	1.0481	1.1529	1.1741	1.1800	1.1406	1.1676	1.2592	1.2679	1.1923
Durango	1.0000	0.9650	1.0129	1.0052	1.0152	0.9862	0.9160	0.9362	0.9693	1.0133	1.0739	0.9301	1.0218	1.0368	1.0587	1.0842
Guanajuato	1.0000	1.0113	0.9678	0.9691	1.0251	0.9178	0.9400	0.9822	1.0143	1.0265	0.9354	0.9845	0.9934	1.0324	0.9341	0.9090
Guerrero	1.0000	1.0038	1.0475	1.0742	0.9866	0.9934	1.0546	1.0769	1.0701	1.0284	1.1371	1.1492	1.0585	1.1042	1.0765	1.0953
Hidalgo	1.0000	0.9841	0.8543	0.9578	0.9121	0.9191	0.9153	0.9166	0.9800	0.9344	0.9597	0.9369	1.0034	0.9325	0.9577	0.9564
Jalisco	1.0000	0.9762	0.9513	0.9846	0.9320	0.9605	0.9696	0.9198	0.9031	0.8899	0.9360	1.0142	0.9739	0.9496	0.9867	0.9838
Estado de México	1.0000	0.9505	0.9268	0.9766	0.9268	0.9259	0.9001	0.9749	1.0315	0.9629	1.0118	1.0495	1.0727	1.0909	1.1240	1.0676
Michoacán	1.0000	0.9890	0.9304	1.0044	0.9506	0.8958	0.9011	0.9003	0.9289	0.8855	0.9477	1.1011	0.9286	1.0221	1.1326	1.1388
Morelos	1.0000	0.9996	0.9788	1.0910	1.1050	1.0672	1.0461	1.0979	1.0724	1.0724	1.2024	1.1621	1.2353	1.1480	1.2089	1.2479
Nayarit	1.0000	0.9202	0.9563	0.9460	0.9395	0.9934	1.0600	1.0065	1.0536	1.0405	1.1504	1.1056	1.0002	1.0672	1.1103	1.0329
Nuevo León	1.0000	0.9495	1.0580	1.0326	1.0528	1.0119	1.0639	1.1205	1.1356	1.0931	1.2125	1.2790	1.2653	1.1268	1.2856	1.2303
Oaxaca	1.0000	0.9953	1.0322	1.0128	1.0128	1.0012	1.0147	0.9817	0.9880	0.9691	0.9765	1.0027	1.0080	1.0220	1.0346	1.1033
Puebla	1.0000	0.9683	0.8775	0.9585	1.0099	0.9900	1.0485	0.9943	0.9571	0.9799	1.0297	1.0486	0.9950	1.0709	1.0468	1.0229
Querétaro	1.0000	1.0036	0.9880	1.1160	0.9717	1.0082	1.0913	1.0771	0.9978	1.0443	1.0974	1.1960	1.0805	1.1514	1.1522	1.1427
Quintana Roo	1.0000	0.9950	1.0037	1.0541	1.0414	1.0766	1.0786	1.0814	1.0597	1.0985	1.0847	1.1769	1.1455	1.0734	1.1406	1.2189
San Luis Potosí	1.0000	0.9878	0.9526	1.0559	1.0365	1.0186	1.0703	1.0912	1.0907	1.0916	1.1207	1.1067	1.1241	1.0719	1.0783	1.0470
Sinaloa	1.0000	1.0182	1.1386	1.1650	1.0308	1.1426	1.2757	1.2044	1.1177	1.2239	1.3495	1.1368	1.1320	1.2064	1.3142	1.1652
Sonora	1.0000	0.9264	1.1153	1.0175	0.9291	0.8878	1.0496	0.9508	0.9829	0.9969	0.9949	1.0754	0.9750	0.8754	0.9863	0.9749

Ámbito	2010				2011				2012				2013			
	I	II	III	IV												
Tabasco	1.0000	0.9942	1.0189	1.1101	0.9673	1.0282	1.0352	1.0729	1.0198	1.0978	1.0612	1.1180	1.1357	1.1336	1.0619	1.0445
Tamaulipas	1.0000	0.9608	0.9635	1.0063	1.0278	1.0559	1.1111	1.1196	1.0798	1.0887	1.1585	1.1112	1.1100	1.0879	1.1638	1.1205
Tlaxcala	1.0000	0.9860	0.9361	1.0469	1.0119	0.9493	0.9239	0.9293	0.9711	0.9820	1.0032	1.0076	0.9622	1.0106	0.9635	0.9973
Veracruz	1.0000	0.9553	1.0545	1.0739	1.0022	0.9985	1.0466	1.0334	1.0086	0.9135	1.0553	0.9841	0.9831	1.0119	1.0711	1.0466
Yucatán	1.0000	1.0350	0.9642	1.0028	0.9978	0.9638	0.9640	0.9971	1.0335	0.9779	1.0102	1.0628	1.0232	1.0680	0.9941	1.0334
Zacatecas	1.0000	0.9614	0.9616	1.0127	1.0471	0.9992	1.0070	1.0681	1.0949	1.0044	1.0260	1.0717	1.1184	1.0685	1.0473	1.0716

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE 2010-2013.

*Las estimaciones corresponden al Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza que recupera los ingresos por Intervalo de Salario (ITLP-IS).

CAPÍTULO

Rezago social, 2010

8

El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume indicadores de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, así como activos en el hogar en un índice que permite ordenar las unidades de observación según sus carencias sociales.

Los resultados de la estimación del índice se presentan en cinco estratos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social. Las fuentes de información para generarlo este índice son los censos de población y vivienda de 2000 y 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2005, por lo que es posible generar estimaciones con desagregación a nivel estatal, municipal por localidad y para las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) de las localidades urbanas.

De acuerdo con las estimaciones de 2010, el grado de rezago social de la entidad era bajo. En 2010, Chihuahua se encontraba en el lugar 23 y entre los estados con menor rezago a nivel nacional,¹⁷ por debajo de Sinaloa y por arriba de Tamaulipas.

¹⁷ El estado que ocupa el lugar número uno es el que tiene mayor grado de rezago social.

Cuadro 15. Grado de rezago social de las entidades federativas, 2010

Entidad federativa	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Guerrero	Muy alto	1
Oaxaca	Muy alto	2
Chiapas	Muy alto	3
Veracruz	Alto	4
Puebla	Alto	5
Michoacán	Alto	6
Hidalgo	Alto	7
San Luis Potosí	Alto	8
Yucatán	Alto	9
Campeche	Alto	10
Guanajuato	Medio	11
Durango	Medio	12
Tlaxcala	Medio	13
Tabasco	Medio	14
Zacatecas	Medio	15
Morelos	Medio	16
Nayarit	Bajo	17
Querétaro	Bajo	18
México	Bajo	19
Quintana Roo	Bajo	20
Baja California Sur	Bajo	21
Sinaloa	Bajo	22
Chihuahua	Bajo	23
Tamaulipas	Muy bajo	24
Jalisco	Muy bajo	25
Sonora	Muy bajo	26
Colima	Muy bajo	27
Baja California	Muy bajo	28
Aguascalientes	Muy bajo	29
Coahuila	Muy bajo	30
Distrito Federal	Muy bajo	31
Nuevo León	Muy bajo	32

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

En el cuadro 16 se presentan los resultados de 2000, 2005 y 2010 de los indicadores que integran el índice, así como el grado y lugar que ocupa el estado.

Cuadro 16. Indicadores y grado de rezago social para Chihuahua, 2000, 2005 y 2010 (porcentaje)

Indicador	Año		
	2000	2005	2010
Población de 15 años o más analfabeta	4.79	4.41	3.66
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	8.42	5.83	5.41
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	52.58	47.45	40.16
Población sin derechohabencia a servicios de salud	39.28	35.96	23.45
Viviendas con piso de tierra	6.62	5.21	3.16
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	9.27	9.67	3.52
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	8.04	6.11	5.07
Viviendas que no disponen de drenaje	14.85	7.73	6.46
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	6.07	9.04	3.28
Viviendas que no disponen de lavadora	27.33	23.73	18.87
Viviendas que no disponen de refrigerador	14.85	13.64	8.67
Grado de rezago social	Bajo	Bajo	Bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional	26	24	23

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, y Censo de Población y Vivienda 2010.

Notas:

Los indicadores de rezago social se encuentran expresados en porcentaje.

Para los indicadores de rezago social se consideran únicamente las viviendas particulares habitadas.

El cálculo de los indicadores, índice y grado de rezago social se realiza con la base de datos "Principales resultados por localidad (ITER)".

El estado de Chihuahua se mantuvo en un grado de rezago bajo de 2000 a 2010. Asimismo, ha descendido a nivel nacional a la posición 26, 24 y 23, 2005 y en 2010, respectivamente.

Los indicadores de 2000 a 2005 mostraron un comportamiento positivo, a excepción de viviendas que no disponen de excusado y de viviendas que no disponen de energía eléctrica. Para el periodo 2005-2010, todos los indicadores tuvieron un comportamiento positivo.

En el cuadro 17 se presenta un resumen de la evolución de los indicadores en este periodo.

Cuadro 17. Resumen de la evolución de los indicadores de rezago social, Chihuahua, 2000-2010

Indicadores	2000-2005	2005-2010
Población de 15 años o más analfabeta	↓	↓
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	↓	↓
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	↓	↓
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	↓	↓
Viviendas con piso de tierra	↓	↓
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	↑	↓
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	↓	↓
Viviendas que no disponen de drenaje	↓	↓
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	↑	↓
Viviendas que no disponen de lavadora	↓	↓
Viviendas que no disponen de refrigerador	↓	↓
Grado de rezago social	Sin cambio	Sin cambio
Lugar que ocupa en el contexto nacional	↑	↑

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del Índice de Rezago Social 2000, 2005 y 2010.

A nivel municipal, de acuerdo con las estimaciones de 2010, de los 67 municipios del estado, cuarenta se clasificaron con un grado de rezago social muy bajo; diez, con uno bajo; tres, con uno medio; cuatro, con uno alto; y diez, con uno muy alto.

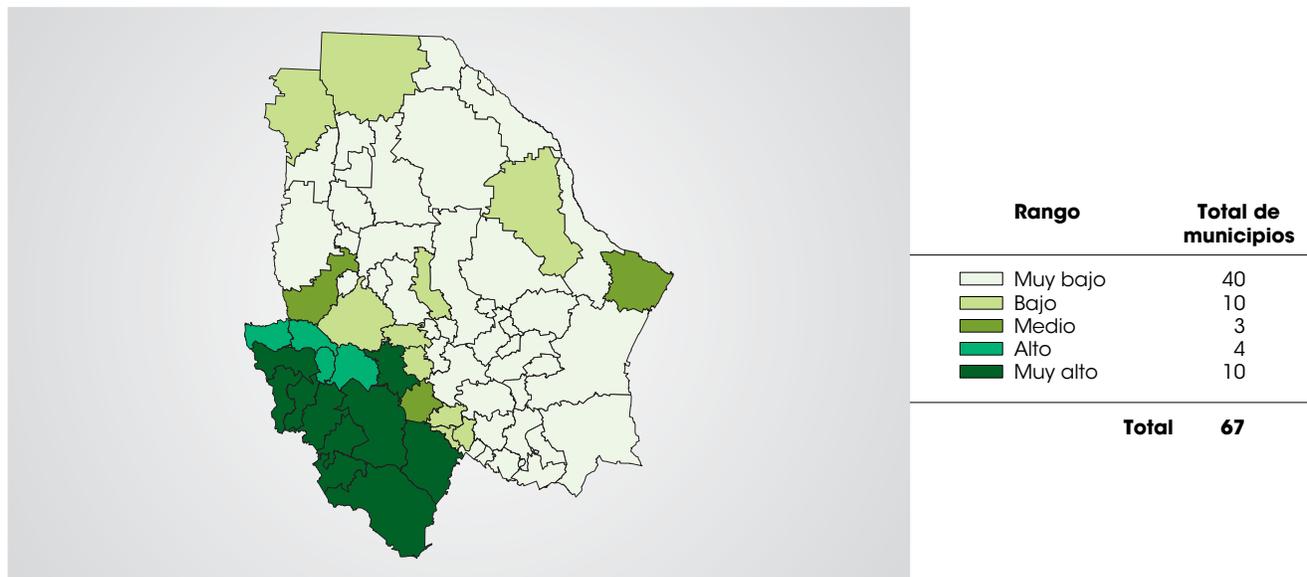
La información de rezago social también está disponible para las 5,052 localidades del estado; además, con la intención de contar con información a mayores niveles de desagregación territorial, el CONEVAL ha puesto a disposición de la ciudadanía información de rezago social para 2,270 AGEB¹⁸ distribuidas en localidades urbanas del estado. Estos datos ofrecen información sobre las variables que conforman el rezago social –rezago educativo; acceso a servicios de salud; calidad y espacios de la vivienda; servicios básicos en la vivienda; e ingreso– para conjuntos de manzanas perfectamente delimitadas en localidades urbanas.

En lo referente a localidades, 1,229 mostraron un grado de rezago social muy bajo; 475, bajo; y 856, medio, mientras que 1,390 y 1,102 presentaron un grado alto y muy alto, respectivamente. Las localidades con un grado de rezago so-

¹⁸ Una AGEB urbana es un área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es ante todo habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera.

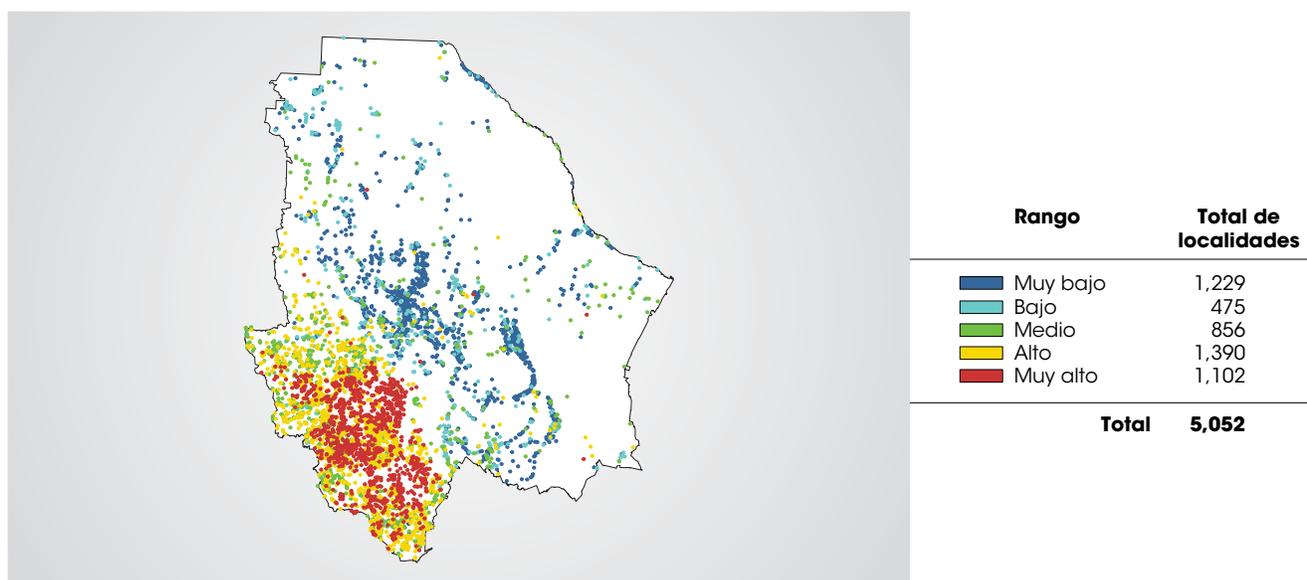
cial más alto se localizan, en su mayoría, en el suroeste del estado. Al respecto, destaca la concentración de localidades de muy alto rezago social en los municipios de Batopilas y Guachochi, dos de los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema.

Mapa 10. Grado de rezago social a nivel municipal, Chihuahua, 2010

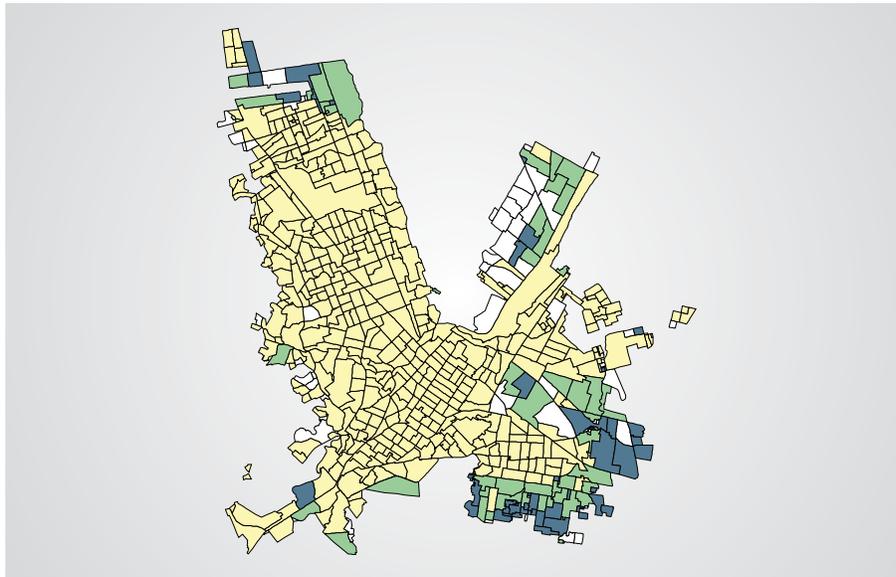


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

Mapa 11. Grado de rezago social por localidad, Chihuahua, 2010

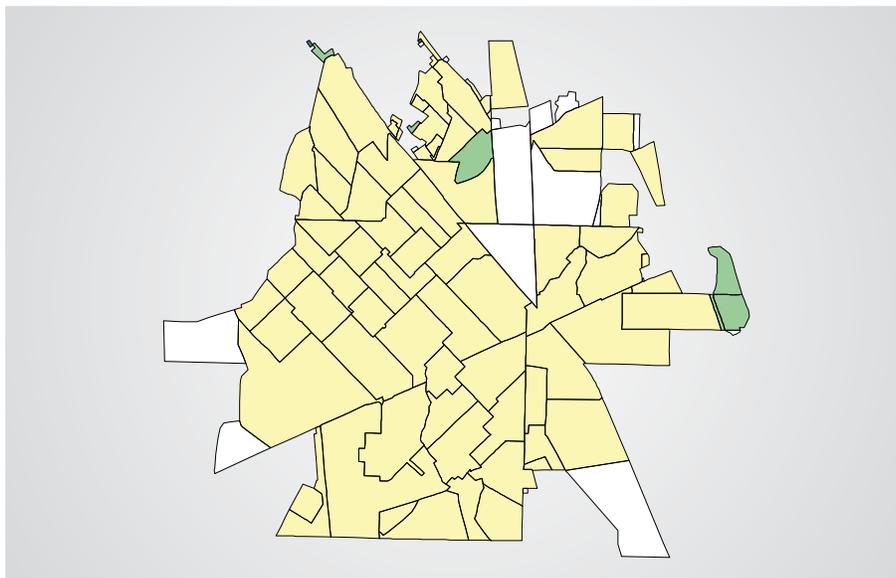


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

Mapa 12. Grado de rezago social en AGEB, 2010 Chihuahua, Chihuahua

Rango	Total de AGEB
Bajo	455
Medio	53
Alto	51
Sin información	69

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Mapa 13. Grado de rezago social en AGEB, 2010 Delicias, Delicias

Rango	Total de AGEB
Bajo	76
Medio	6
Alto	2
Sin información	17

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

En las localidades donde residen mil habitantes o más con mayor grado de rezago social, los indicadores en los que se reunió el mayor porcentaje de población son los que presentan una educación básica incompleta, población sin derechohabencia a los servicios de salud, servicios básicos, y los indicadores de activos en el hogar.

En el cuadro 18 se mencionan las diez localidades con estas características.

Cuadro 18. Localidades de mil habitantes o más con mayor grado de rezago social en Chihuahua, 2010 (porcentaje)

Indicador	Municipio									
	Chimipas	Guadalupe y Calvo	Guachochi	Guadalupe y Calvo	Guadalupe y Calvo	Guadalupe y Calvo	Balleza	Urique	Urique	Guadalupe y Calvo
	Milpillas	Turuachi	Sarmachique	Atascaderos	Las Yerbias (Aserradero)	Baborigame	Ejido El Vergel	San Rafael	Cercoahui	Guadalupe y Calvo
Población total	1,025	1,131	1,241	1,559	1,200	3,294	2,008	2,160	1,556	5,816
Población de 15 años o más analfabeta	3.4	11.8	14.6	7.6	11.9	14.7	7.4	9.3	11.2	8.7
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	4.7	6.6	6.6	3.5	7.1	7.8	4.1	3.7	4.9	7.4
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	66.4	55.0	58.3	53.1	69.0	59.3	58.4	49.5	53.3	53.6
Población sin derecho a servicios de salud	11.4	58.6	3.9	62.2	54.8	9.3	79.4	52.6	16.8	16.0
Viviendas con piso de tierra	2.5	5.5	3.2	22.3	1.0	21.1	2.4	2.6	2.7	13.5
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	3.0	1.8	6.1	4.3	4.6	5.4	2.8	6.8	4.9	11.9
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	63.7	93.4	43.7	90.9	40.3	6.0	29.7	22.2	7.7	12.6
Viviendas que no disponen de drenaje	82.3	83.1	92.4	68.6	59.7	30.0	74.9	54.2	47.8	13.9
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	90.3	41.5	12.3	5.4	11.8	24.6	3.8	11.0	5.2	8.4
Viviendas que no disponen de lavadora	95.8	85.3	79.8	72.1	75.7	74.4	57.7	50.0	54.9	54.1
Viviendas que no disponen de refrigerador	96.6	64.7	65.7	46.9	54.4	52.7	36.9	28.9	37.6	37.4
Grado de rezago social	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional	28,188	36,299	47,712	49,634	50,613	58,551	62,779	74,118	76,608	78,255

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Notas:

Para los indicadores de rezago social se consideraron únicamente las viviendas particulares habitadas.

El cálculo de los indicadores, índice y grado de rezago social se realiza con la base de datos "Principales resultados por localidad (ITER)".

En el cuadro 19 se enlistan las diez localidades en que residen mil habitantes o más con menor grado de rezago social.

Cuadro 19. Localidades de mil habitantes o más con menor grado de rezago social en Chihuahua, 2010 (porcentaje)

Indicador	Municipio									
	Chihuahua	Delicias	Aquiles Serdán	Camargo	Hidalgo del Parral	Saucillo	San Francisco del Oro	Santa Bárbara	López	Saucillo
	Chihuahua	Delicias	Santa Eulalia	Santa Rosalía de Camargo	Hidalgo del Parral	Saucillo	San Francisco del Oro	Santa Bárbara	Octaviano López	Naiica
Población total	809,232	118,071	7,135	40,221	104,836	11,004	4,249	8,765	2,148	4,938
Población de 15 años o más analfabeta	1.3	2.0	1.3	2.5	2.3	3.1	3.6	3.4	3.1	2.2
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	2.6	3.1	5.7	3.6	2.3	3.7	2.0	2.4	1.5	3.9
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	25.8	30.3	34.1	34.7	33.7	41.2	36.3	37.2	43.0	40.0
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	15.5	18.3	12.7	22.0	19.6	17.0	13.2	12.7	13.4	12.2
Viviendas con piso de tierra	1.3	0.8	1.0	0.8	1.7	0.5	1.2	1.5	0.6	0.8
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	0.8	0.5	1.9	0.8	0.8	1.0	1.9	1.9	1.3	2.6
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	2.1	0.3	0.5	1.2	0.9	0.5	1.5	3.4	0.3	0.3
Viviendas que no disponen de drenaje	0.7	0.2	1.2	0.8	0.5	0.4	3.4	1.8	0.5	2.2
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1	0.4	0.0	0.2
Viviendas que no disponen de lavadora	9.9	13.1	14.4	12.3	16.0	9.2	13.5	12.6	10.8	11.8
Viviendas que no disponen de refrigerador	2.4	3.0	3.5	3.4	3.7	2.9	3.9	3.7	3.1	3.9
Grado de rezago social	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional	106,485	106,154	105,850	105,823	105,800	105,673	105,671	105,658	105,648	105,603

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Notas:

Los indicadores de rezago social se encuentran expresados en porcentaje.

Para los indicadores de rezago social se consideran únicamente las viviendas particulares habitadas.

El cálculo de los indicadores, índice y grado de rezago social se realiza con la base de datos "Principales resultados por localidad (ITER)".

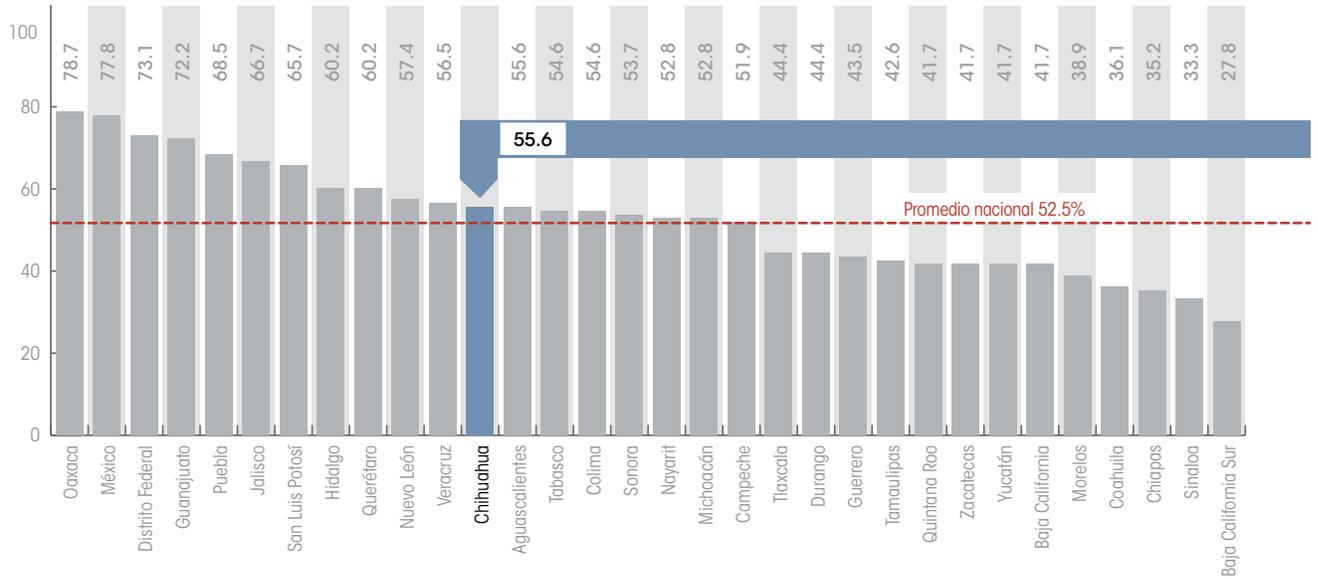
CAPÍTULO

Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en Chihuahua, 2013

9

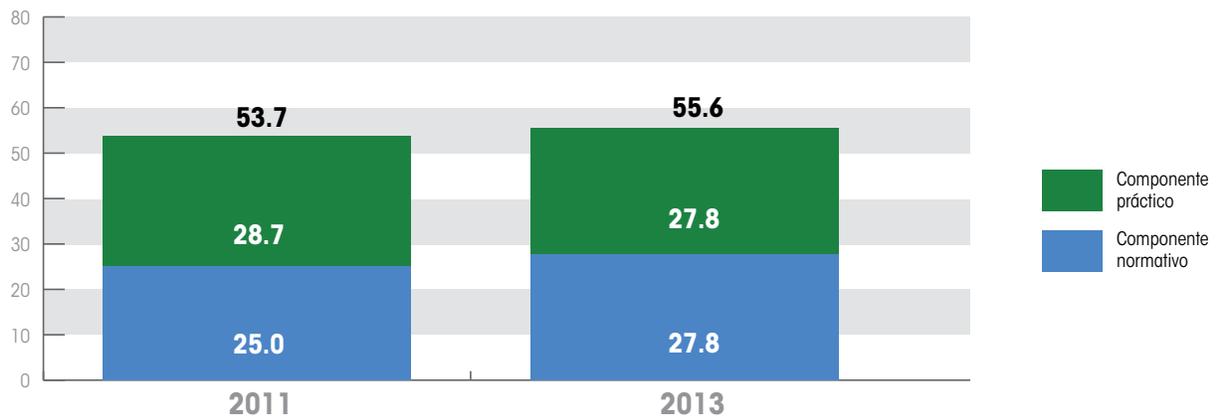
- El estado cuenta con la Ley de Desarrollo Social (LDS) que norma el establecimiento de programas nuevos, la difusión de información de los programas sociales, la implementación de evaluaciones y la publicación de las reglas de operación de los programas estatales, así como los criterios para la asignación del gasto social.
- En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua se señalan algunos criterios para la difusión de información sobre programas estatales de desarrollo social.
- En la práctica se identificaron reglas de operación para catorce programas de desarrollo social.
- El estado difunde información de dieciséis programas de desarrollo social.
- Existe información de presupuesto desagregado para algunos programas de desarrollo social estatales.
- La normativa dispone que la distribución y aplicación de los recursos con que se financiarán los programas y proyectos se basará en indicadores y lineamientos generales de eficiencia, eficacia, cantidad, calidad, cobertura e impacto. En la práctica se advierten indicadores de ambos tipos.
- La normativa estatal determina la existencia de un órgano de evaluación de los programas de desarrollo social. En la práctica se observó que las secretarías de Hacienda y Desarrollo Social llevan a cabo ejercicios de seguimiento de los programas, proyectos y acciones de las dependencias y entidades del estado.

Gráfica 17. Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Gráfica 18. Variación del Índice de Monitoreo y Evaluación en Chihuahua, 2011-2013



Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

A dos años del ejercicio 2011, la información recabada permite identificar los cambios en el ámbito institucional en materia de monitoreo y evaluación en cada una de las entidades federativas. La gráfica 18 refleja la variación del estado de 2011 a 2013.

Para la construcción de este índice, los elementos de monitoreo y evaluación se agruparon en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, y la práctica de monitoreo y evaluación. A continuación se presentan los principales hallazgos por cada elemento.

ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN EL ESTADO: EL DEBER SER Y LA PRÁCTICA

En términos generales, Chihuahua mostró un aumento de 2011 a 2013 en el índice global, derivado de un incremento en el componente normativo. En 2011, registró un índice de 53.7 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –25.0 en el componente normativo y 28.7 en el práctico–. Actualmente, experimenta un avance global de 55.6 por ciento –27.8 en el componente normativo y 27.8 en el práctico–, lo que significa un crecimiento de 3.5 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición cinco en 2011 a la once en 2013 (gráfica 17),¹⁹ la cual comparte con Aguascalientes. El mayor avance se dio en el plano práctico, donde el estado tuvo un incremento de 11.2 por ciento en comparación con el ejercicio anterior. Esto se debe a que la LDS y la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua señalan elementos que vinculan el ejercicio de la evaluación con el proceso presupuestario.

Asimismo, el estado cuenta con otros documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua, la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal de 2013.

En seguida se muestran los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa del estado como en los instrumentos implementados:

¹⁹ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. Se menciona que las personas o grupos sociales en situación de pobreza, desigualdad, marginación, vulnerabilidad, discriminación o exclusión tienen acceso preferencial a los programas y proyectos tendientes a elevar la calidad de vida.

De igual forma, establece los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social, la integración de un padrón general de beneficiarios y la publicación de reglas de operación de los programas. Finalmente, determina que la evaluación de la política estatal estará a cargo de un órgano, que podrá realizarla por sí solo o a través de organismos independientes.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En el componente normativo no se indican criterios para programas de desarrollo social nuevos.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal se ordena la integración de un padrón general de beneficiarios, cuyo objeto es concentrar la información para facilitar el intercambio de datos entre los tres órdenes de gobierno, así como evitar la duplicidad en la asignación de recursos públicos, apoyos en especie o servicios en programas, proyectos, sujetos de derecho y organizaciones. Por otro lado, de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, todo ente público debe transparentar la información sobre los padrones de las y los beneficiarios de los programas sociales.

En la práctica se identificaron tres padrones de beneficiarios públicos correspondientes a 2013 de algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y de la Secretaría de Salud. La importancia de contar con padrones de beneficiarios radica en que proveen información sobre los beneficiarios que le permiten al estado tomar decisiones de política pública.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –la LDS– se establece que el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos deberán elaborar y publicar en el *Periódico Oficial* las reglas de operación de los programas de desarrollo social, incluidos en el Presupuesto de Egresos, así como la metodología, normativa, calendarización y asignaciones correspondientes a las diversas regiones y municipios de la entidad.

En la práctica se identificaron catorce reglas de operación: trece pertenecientes a programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, y una del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema DIF). La información contenida en estas reglas versa sobre las siguientes características: objetivo del programa, población objetivo, institución responsable de operarlo, tipo de apoyo otorgado, criterios de elegibilidad, forma de entrega de los apoyos e indicadores.

La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que precisan de manera clara los pasos a seguir para la operación del programa y que las mejoras en el diseño de los programas se refleja en estos procesos.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

La normativa estatal dispone que en materia de desarrollo social y humano le corresponde al Ejecutivo del estado informar a la sociedad sobre los proyectos, programas y sus evaluaciones de resultados e impacto. Asimismo, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua se ordena la transparencia de la información sobre diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como padrones de las y los beneficiarios de los programas sociales.

En la práctica se identificó información para dieciséis programas de desarrollo social en las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que se difunde acerca de los programas aborda, principalmente, el objetivo del programa y la población objetivo.

6. Asignación de presupuesto estatal a las acciones de desarrollo social

De acuerdo con la LDS, el anteproyecto de presupuesto de egresos estatal que se remita al Congreso y que destine recursos a programas y proyectos de desarrollo social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, excepto en los casos que establezca el Congreso del Estado al aprobar el presupuesto de egresos respectivo. Asimismo, los recursos destinados para estos fines deberán incrementarse por lo menos en la misma proporción en que se prevea el aumento del presupuesto estatal, y en congruencia con la disponibilidad de recursos, a partir de los ingresos que autorice el Congreso del Estado.

En la práctica, el estado difunde en el portal de transparencia el presupuesto por dependencia y, en algunos casos, el otorgado por programa.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS prescribe la evaluación de la política de desarrollo social y humano con el fin de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los pro-

gramas y proyectos, así como proponer su modificación, adición, reorientación o suspensión total o parcial. Aunado a esto, la LDS especifica algunas características para la implementación de las evaluaciones:

- La distribución y aplicación de los recursos con que se financiarán los programas y proyectos se basará en indicadores y lineamientos generales de eficiencia, eficacia, cantidad, calidad, cobertura e impacto, que cumplan con los principios y objetivos que estipula la presente ley y demás disposiciones aplicables.
- Para realizar la evaluación, deberá tomarse en cuenta la identificación del impacto que los proyectos y programas tienen en hombres y mujeres.
- La evaluación de resultados y su impacto se llevará a cabo atendiendo el cronograma de ejecución de los proyectos o con periodicidad anual.
- Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, investigación científica u organizaciones no lucrativas.
- Los ayuntamientos deberán realizar una evaluación anual de los resultados e impacto de la política municipal de desarrollo social y humano, que harán del conocimiento público, sin perjuicio de lo señalado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

En la práctica, el estado ha sometido a evaluación a 27 programas sociales a través de la Dirección de Política y Planeación Social, y cuenta con cinco informes de seguimiento a las evaluaciones de 2011; no obstante, estos ejercicios no son públicos, por lo que no se consideraron en el avance del estado en este rubro. Al respecto, destaca que el ejercicio de la evaluación tiene entre sus objetivos la mejora del desempeño de los programas, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos; por lo tanto, es importante que el estado ponga a disposición de la ciudadanía los avances que ha obtenido de la implementación de sus programas sociales.

Por otro lado, no se encontró información pública de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado, ni un mecanismo de seguimiento público a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones a sus programas.

8. Indicadores de gestión y resultados

La LDS dispone que la distribución y aplicación de los recursos con que se financiarán los programas y proyectos se basará en indicadores y lineamien-

tos generales de eficiencia, eficacia, cantidad, calidad, cobertura e impacto, que cumplan con los principios y objetivos que marca la presente ley y demás disposiciones aplicables. Por su parte, la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua señala que la evaluación del resultado de los programas presupuestarios se basará en los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, cimentados en indicadores que permitan conocer el impacto social de los programas gubernamentales.

En la práctica, el estado posee matrices de indicadores que contienen tanto indicadores de gestión como de resultados. Dichas matrices forman parte de un apartado anexo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal de 2013, con características como nombre, descripción, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia, y sólo para los indicadores de gestión características adicionales como meta y línea base al 2013. Esta información también está disponible en la página del Gobierno del Estado en la sección "Transparencia fiscal".

9. Área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

La LDS indica la creación de un órgano de evaluación para normar y coordinar la evaluación de las políticas, programas y proyectos en la materia que ejecuten las dependencias y entidades de la administración pública estatal. Dicho órgano tiene como objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo social en el estado; establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la cobertura, calidad e impacto de los programas y proyectos correspondientes; revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas y proyectos; y proponer la modificación, adición, reorientación o suspensión total o parcial de los programas y proyectos. No obstante, no se especifica la naturaleza jurídica de dicho organismo, esto es, quién lo conforma o si tiene autonomía técnica y de gestión.

En la práctica no se encontró evidencia de la operación de dicho órgano de evaluación; sin embargo, se tuvo conocimiento de que el Departamento de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Evaluación y Sistemas de Información de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado llevan a cabo ejercicios de seguimiento de los programas, proyectos y acciones de las dependencias y entidades del estado.

COMPARATIVO 2011-2013

En la gráfica 18 se observa que, de 2011 a 2013, Chihuahua presentó un aumento en el índice a nivel global, derivado de un incremento en el componente normativo. A pesar de no registrar una variación significativa en este componente, en el cual el estado experimentó un crecimiento de 2.8 puntos porcentuales de 2011 a 2013, ocupa la posición número nueve en el componente normativo, junto con Chihuahua y Nuevo León.

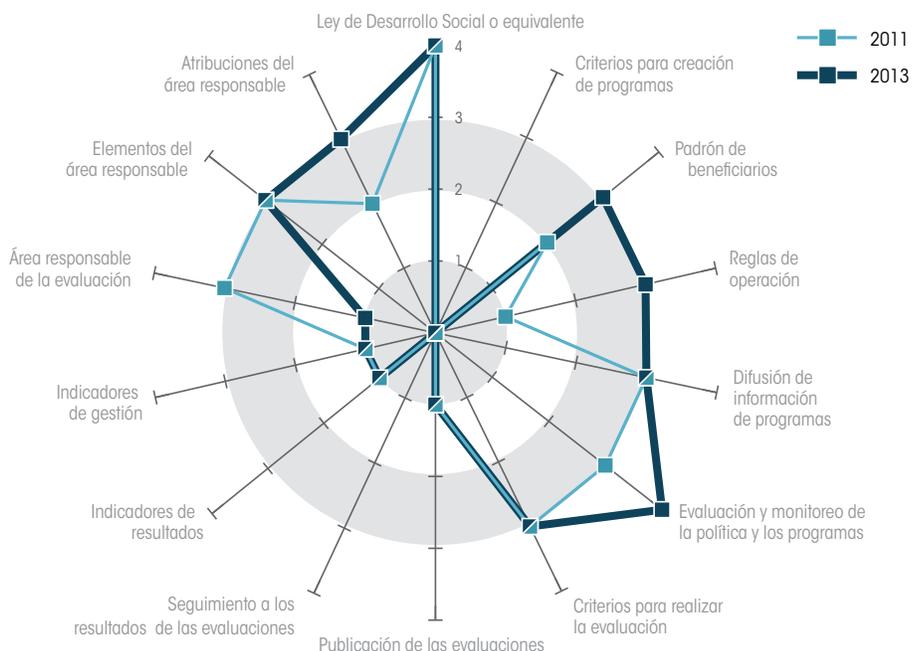
En seguida se muestran los principales cambios identificados en el estado:

Cambios en el componente 1. El deber ser en monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Se encontraron elementos normativos en la LDS y en la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua, que establecen que la evaluación y el monitoreo se usarán en el proceso presupuestario.

En la gráfica 19 se observa que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En 2013, casi todos los elementos registraron un avance, aunque todavía queda pendiente la regulación normativa de criterios para programas nuevos, el planteamiento de indicadores, así como los criterios para publicar y dar seguimiento a las evaluaciones que realice el estado de sus programas sociales.

Gráfica 19. Cambios en el componente normativo, Chihuahua, 2011-2013

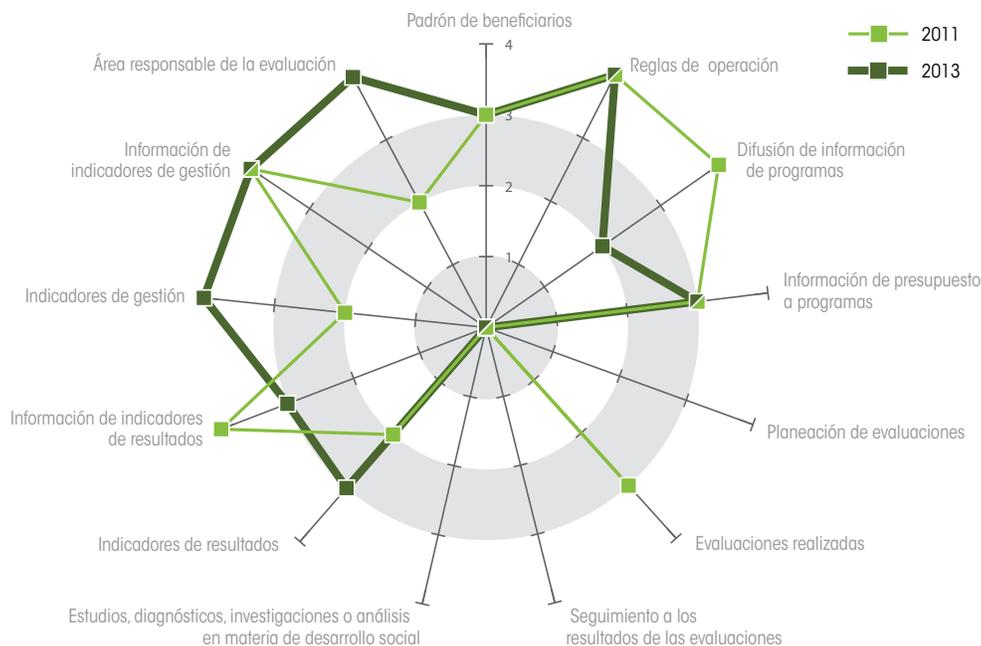


Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ Se encontraron matrices de marco lógico de algunos programas sociales, así como las matrices por dependencia gubernamental en el Presupuesto de Egresos del Estado 2013.
- ✓ En la práctica, tanto la Secretaría de Desarrollo Social como el Departamento de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Hacienda llevan a cabo un seguimiento de los programas, proyectos y acciones de desarrollo social.

De acuerdo con la gráfica 20, el estado mostró un avance práctico o de implementación en el tema de indicadores de gestión, así como en la operación del área encargada de la evaluación en el estado. No obstante, no se encontraron ejercicios de evaluación públicos, lo que disminuyó este componente en comparación con 2011.

Gráfica 20. Cambios en el componente práctico, Chihuahua, 2011-2013

Fuente: Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un aumento de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación. Por un lado, la LDS dispone la regulación relativa a la creación de padrones de beneficiarios, reglas de operación, la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros elementos. Asimismo, tanto la LDS como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado garantizan la difusión de información sobre los programas sociales y consideran algunos elementos que debe contener.

A pesar de esto, aún es necesario fortalecer el marco normativo en otros aspectos clave. No se identificó normativa relacionada con el establecimiento de programas nuevos, los criterios mínimos para la elaboración de indicadores, la planeación de las evaluaciones, la realización de éstas y el seguimiento a recomendaciones derivadas de su implementación. En la práctica, si bien el estado demostró tener ejercicios de evaluación de 27 programas en 2011, dicha información no es pública, por lo que no se consideró dentro del componente práctico.

En cuanto al establecimiento del órgano de evaluación como organismo responsable de la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social, no

se identificaron elementos normativos que muestren su naturaleza jurídica ni tampoco elementos que permitan verificar su operación; no obstante, se constató que en la práctica tanto la Secretaría de Hacienda como la de Desarrollo Social han realizado ejercicios de seguimiento de los programas, proyectos y acciones de las dependencias y entidades del estado.

El mayor reto que afronta Chihuahua radica en implementar las bases normativas que contribuyan a consolidar los elementos de monitoreo y evaluación que actualmente dispone, así como aquellos que le permitan poner en marcha el órgano de evaluación con las características necesarias para impulsar el ejercicio de la evaluación en el estado.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

Construir un sistema de monitoreo y evaluación que retroalimente las decisiones de política social es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. A continuación se sugieren algunos que pueden considerarse para el estado de Chihuahua:

Un elemento que restringe la generación de programas discrecionales y pronostica, en cierta medida, un mejor uso de los recursos públicos es la realización de un diagnóstico para la creación de programas nuevos. En este sentido, es importante que el estado incorpore en su normativa los elementos que deben considerar los ejecutores de la política social en la formulación de programas nuevos. De esta forma, contar con un diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficacia de un programa ayudará a identificar de mejor manera el objetivo que persigue la población objetivo, el tipo de apoyo y los indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación, entre otros.

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación, se requiere generar criterios y lineamientos que respalden su realización homogénea y sistemática, así como definir a los actores encargados de su ejecución las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Al respecto, el estado debe incorporar en la normativa las características que han de tener las herramientas de monitoreo y evaluación; por ejemplo, los elementos mínimos que deben contener los indicadores de desempeño que dispone la LDS. Si bien en esta ley se mencionan algunos elementos que se deben tomar en cuenta para la evaluación de los programas sociales, aún faltan por considerar aspectos como los tipos de evaluación, las características de los evaluadores, la planeación de las evaluaciones y el seguimiento a los resultados de éstas.

Otro aspecto relevante es la publicación del presupuesto por programa que realiza el estado a través del portal de transparencia ya que esta característica es un elemento necesario para el presupuesto basado en resultados, así como un mecanismo eficaz para fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Así también, es conveniente que el estado impulse la creación del padrón general de beneficiarios que dicta la LDS, de tal manera que puedan identificarse la complementariedad o duplicidad de los apoyos brindados, así como contar con información sobre todos los apoyos que recibe cada beneficiario. Para esto, se deben definir los criterios y lineamientos en un documento oficial, para su conformación, a fin de que la información que brinden las dependencias para la integración del padrón sea homogénea.

En cuanto al ejercicio de la evaluación de los programas sociales, el estado debe considerar el publicar las evaluaciones que emprendió en 2011, puesto que la difusión de los resultados de éstas es parte sustancial de la cultura de gestión para resultados. Asimismo, dicho ejercicio fomenta de modo sustancial la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos en el estado.

Por otro lado, dado que los recursos son limitados, es recomendable contar con una planeación de las evaluaciones que permita determinar los programas a evaluarse con base en las prioridades de información que requiera el estado y los tipos de evaluación que se deberán aplicar, entre otros aspectos. Finalmente, considerar que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas; esto implica que el estado refuerce el sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones más recientes y difunda los ejercicios de seguimiento que ha efectuado. Así, la información que generan las evaluaciones podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

En la versión electrónica del documento se pueden consultar las ligas de acceso a la información que se revisó para el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.

CAPÍTULO

Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social 2011

10

Este inventario²⁰ (Inventario estatal 2011) tiene la finalidad de dar a conocer las intervenciones de los gobiernos estatales y proveer, con ello, información para la toma de decisiones que contribuya a mejorar la política pública.

El Inventario estatal 2011 integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social que las entidades federativas operaron mediante dependencias o entidades locales, con presupuesto estatal, durante el ejercicio fiscal 2011. Los programas y las acciones de desarrollo social que lo componen están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico, establecidos en la LGDS, como se muestran en el cuadro 20.

CUADRO 20. Definición de los derechos sociales y de la dimensión de bienestar económico

Alimentación	Derecho inalienable a una nutrición adecuada, a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales.
Educación	Derecho a la educación para el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.
Medio ambiente sano	Derecho a la protección y mejora del medio ambiente para preservar el entorno propicio para la existencia y el desarrollo de la vida humana.

²⁰ El Inventario estatal 2011 se encuentra disponible en <http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>

No discriminación	Todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación que infrinja la Declaración Universal de los Derechos Humanos y contra toda provocación a tal discriminación.
Salud	Derecho a la aplicación de medidas destinadas a proteger la salud y el bienestar de las personas, y a que se establezcan y mantengan las condiciones adecuadas para alcanzar un estado óptimo de bienestar físico, mental y social.
Seguridad social	Derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
Trabajo	Derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a la protección contra el desempleo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana.
Vivienda	Derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la provisión de una vivienda para una mejora continua de las condiciones de existencia, en particular a las personas de ingresos reducidos y las familias numerosas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.
Bienestar económico	Cuando las acciones que ejecutan permiten el fomento económico o mejoran las condiciones de las poblaciones vulnerables o en situaciones de bajo nivel de desarrollo social.

Fuente: Inventario estatal 2011, CONEVAL, 2013.

El Inventario estatal 2011 se integró a partir de la búsqueda de información en los portales de internet de los gobiernos estatales, específicamente en tres fuentes para el ejercicio 2011: Presupuesto de Egresos, la Cuenta de la Hacienda Pública y el Informe de Gobierno.²¹

Con la intención de homologar y hacer comparable la información de cada entidad federativa, se establecieron criterios de inclusión y exclusión de las intervenciones identificadas. Así, el número de los programas y las acciones incluidos en el inventario puede no coincidir con el número que tiene identificado cada entidad federativa.

De acuerdo con los criterios de inclusión, se consideran programas y acciones de desarrollo social los que:

- Están alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico.
- Fueron operados por una dependencia o entidad de la administración pública estatal durante el ejercicio fiscal 2011.
- Cuentan con algún documento normativo o presenten información respecto de su objetivo y asignación de presupuesto.

²¹ Para mayor información sobre la metodología para integrar el Inventario estatal 2011, consultar http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Documents/Nota_Metodologica/Analisis_y_presentacion_Inventario_Estatal_2011.zip

Se excluyen las siguientes categorías de atención:

- Acciones judiciales.
- Acciones del registro civil.
- Actividades de recreación que no presenten un fin educativo.
- Acciones que tengan como fin vigilar o dar cumplimiento a una normativa.
- Acopio de información estadística o de evaluación.
- Capacitación de personal administrativo.
- Contratación de recursos humanos para otorgar servicios.
- Campañas de difusión de programas del gobierno.
- Construcción o mantenimiento de panteones.
- Coordinación interinstitucional o de espacios territoriales.
- Centros de metrología.
- Centros meteorológicos.
- Centros y servicios de geología.
- Dotación de infraestructura para operación de oficinas gubernamentales.
- Operación de entes autónomos.
- Estudios, diagnósticos e investigaciones que tengan como fin implementar un programa o una acción.
- Instancias o universidades estatales.
- Mantenimiento o construcción de infraestructura urbana.
- Operación de infraestructura.
- Pago de servicios básicos de instituciones públicas.
- Vigilancia ciudadana o institucional en la construcción de obras.
- Sindicatos y prestaciones para los trabajadores.
- Prestación de servicios funerarios.

Una vez identificados los programas y las acciones, fueron enviados a las secretarías de Finanzas y de Desarrollo Social de los gobiernos estatales para su validación.

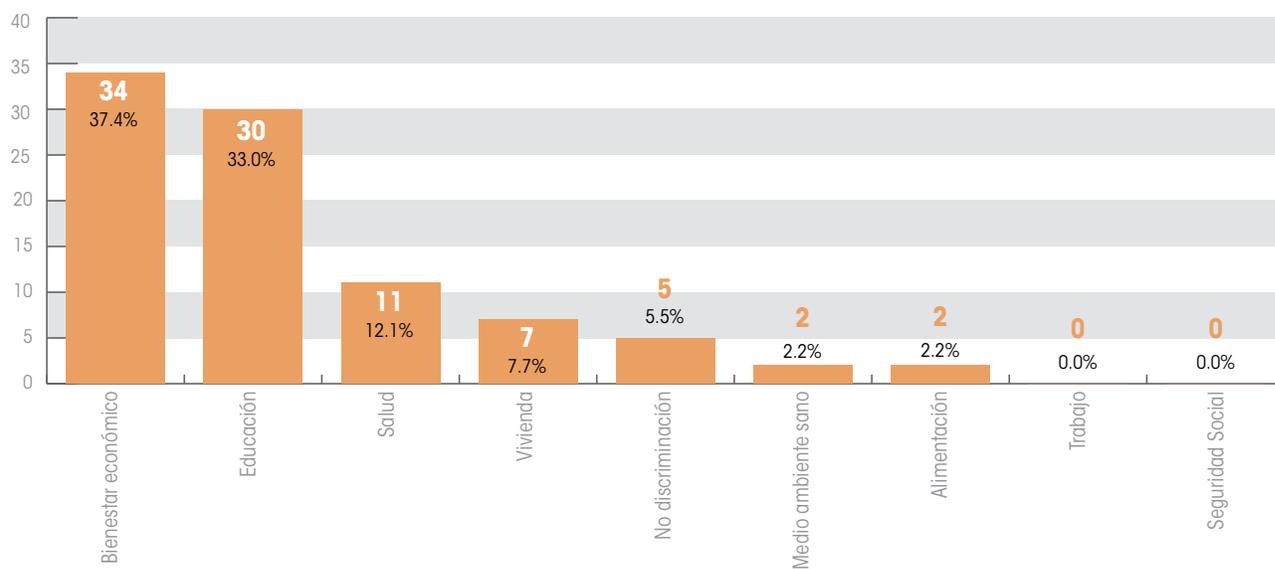
De acuerdo con lo anterior, el Inventario estatal 2011 se integra de 2,849 programas y acciones, de los cuales 91 corresponden a Chihuahua y pertenecen a las dependencias y entidades mencionadas en el cuadro 21.

Cuadro 21. Programas y acciones estatales para el estado de Chihuahua, 2011

Dependencia o entidad	Número de programas y acciones
Secretaría de Desarrollo Comercial y Turístico	1
Secretaría de Desarrollo Industrial	1
Secretaría de Desarrollo Rural	3
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	1
Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	11
Secretaría de Fomento Social	6
Secretaría de Hacienda	1
Secretaría de Planeación y Evaluación	3
Secretaría de Salud	2
No disponible	62
Total	91

Fuente: Inventario estatal 2011, CONEVAL, 2013.

Asimismo, en la gráfica 21 se muestra el derecho social o a la dimensión del bienestar económico²² al cual se alinean los programas y las acciones de Chihuahua para 2011.

Gráfica 21. Número de programas y acciones de desarrollo social en el estado de Chihuahua, alineados según derecho social o dimensión de bienestar económico, 2011

Fuente: CONEVAL, 2013.

La mayoría de los programas y las acciones de desarrollo social están alineados a la dimensión de bienestar económico y al derecho social de educación, y un número menor, a los derechos sociales de salud, vivienda y no discriminación.

Además de lo anterior, el Inventario estatal 2011 contiene la siguiente información de los programas y las acciones de las 32 entidades federativas:

- Datos generales del programa o la acción.
- Documentos de origen en los que se identificó el programa o la acción.
- Normativa que rige la operación del programa o la acción.
- Características del programa o la acción.

²² Se refiere al derecho social o a la dimensión del bienestar económico al cual el programa o la acción se alinea de manera directa. Esto se debe a que pueden alinearse a más de un derecho o dimensión.

CAPÍTULO

Acciones del CONEVAL con el Gobierno del Estado de Chihuahua

11

A partir de 2007, en el ejercicio de sus atribuciones, el CONEVAL ha colaborado con los gobiernos de las entidades federativas para apoyar la institucionalización del monitoreo y la evaluación como herramientas para la toma de decisiones de política pública. Las acciones que ha emprendido con el estado de Chihuahua son las siguientes:

- En 2007, llevó a cabo el Seminario Regional de Evaluación de Impacto cuya sede fue el estado de Nuevo León y al que asistieron 44 servidores públicos del estado.
- En 2008, presentó la ponencia *La importancia de la evaluación y el monitoreo* en el II Foro Nacional sobre Medición del Desempeño en Gobiernos Locales, organizado por la Asociación de Municipios de México, AC.
- En ese mismo año, realizó el Seminario Regional de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados cuya sede fue Nuevo León, y al que asistieron 44 servidores públicos de la Secretaría de Fomento Social (SFS).
- En 2010, impartió una plática de sensibilización sobre la importancia del monitoreo y la evaluación de los servidores públicos de la Secretaría de Planeación y Evaluación del estado.

- También, presentó a los servidores públicos de la Contraloría Municipal de Ciudad Juárez la información de pobreza con que cuenta esta institución.
- En 2010, organizó el taller de Metodología para la Medición de la Pobreza en México, dirigido a los servidores públicos de las entidades federativas con la finalidad de mejorar la comprensión de la información de pobreza que emite y promover su uso por parte de las administraciones estatales. Asistió personal de la Secretaría de Hacienda.
- En 2011, brindó asesoría a la SFS sobre la estrategia de evaluación de los programas a su cargo. Como resultado de esta asesoría, se trabajó vía remota en el mejoramiento del diseño de los programas a cargo de la Coordinación Estatal de la Tarahumara con base en los comentarios emitidos por el CONEVAL.
- Como parte de esta asesoría, en 2011, organizó un curso-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, con 43 asistentes, cuyo objetivo fue construir la Matriz de Indicadores de los siguientes programas:
 - Conductas de riesgo
 - Entrega de apoyos funcionales a personas con discapacidad motriz
 - Expresión cultural
 - Programa becas alimentarias
 - Necesidades de emergencia
- En ese mismo año, la SFS desarrolló 28 evaluaciones²³ internas a programas de desarrollo social estatales de las siguientes instancias, con base en los términos de referencia de la Evaluación Específica del Desempeño del CONEVAL:
 - Secretaría de Fomento Social
 - Coordinación Estatal de la Tarahumara
 - Instituto Chihuahuense de la Juventud
- En 2011, organizó el curso-taller de Medición de la Pobreza y Rezago Social dirigido a los servidores públicos de las entidades federativas con la finalidad de mejorar la comprensión de la información de pobreza del CONEVAL y promover su uso por parte de las administraciones estatales. Asistió personal de la Secretaría de Hacienda.

²³ Estas evaluaciones fueron enviadas al CONEVAL una vez concluido el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011*, por lo que no se ven reflejadas en los resultados de dicho documento.

- En 2013, realizó el seminario para las entidades federativas 2013: Medición de la Pobreza y Evaluación de Programas Sociales, cuyo objetivo fue promover entre los funcionarios estatales la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza, así como el uso de los resultados; los procesos y los tipos de evaluación a que son sujetos los programas sociales; y la utilización de la información que difunde el CONEVAL en su página de internet. Asistieron funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social del estado.
- Finalmente, llevó a cabo el Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013, cuyo propósito fue fomentar y difundir las buenas prácticas de monitoreo y evaluación implementadas en las entidades federativas y en el Distrito Federal. Asistieron funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social.

Anexo metodológico de la medición de pobreza



La LGDS establece en el artículo 36 que el CONEVAL debe emitir los Lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de pobreza,²⁴ en los cuales habrá de considerar, al menos, ocho indicadores: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos de vivienda; acceso a la alimentación; y grado de cohesión social.

A partir de lo anterior, el CONEVAL desarrolló la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. En ella se consideran dos enfoques: el relativo a los derechos sociales, medido a través de los indicadores de carencia social que representan los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social, y el enfoque del bienestar económico, medido con satisfactores adquiridos a partir de los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar.

Derechos sociales

Este enfoque se mide a través de seis indicadores de carencia social establecidos en la LGDS: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; y acceso a la alimentación.

²⁴ Mayor información sobre la metodología usada por el CONEVAL para estimar la pobreza, consultar *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. CONEVAL, 2008. Disponible en <http://bit.ly/LEUriz>

Para determinar si una persona tiene alguna carencia social se usan los siguientes criterios:

Cuadro 22. Indicadores de carencia social

Carencia	Criterios
Rezago educativo	Población de tres a quince años que no asiste a un centro de educación formal ni tampoco cuenta con la educación básica obligatoria; o bien, población de dieciséis años o más que no tiene la educación básica obligatoria que corresponde a su edad.
Acceso a los servicios de salud	Población no adscrita a servicios médicos en instituciones públicas o privadas ni al Seguro Popular.
Acceso a la seguridad social	Población que: a) estando ocupada, no dispone de las prestaciones sociales marcadas por la ley; b) no es jubilada o pensionada; c) no es familiar directo de alguna persona en los dos casos anteriores; y d) tiene sesenta y cinco años o más y no cuenta con el apoyo de algún programa de pensiones para adultos mayores.
Calidad y espacios de la vivienda	Población en viviendas con piso, techo o muros de material inadecuado, o con un número de personas por cuarto mayor o igual que 2.5.
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Población en vivienda sin acceso al servicio de agua de la red pública, drenaje, electricidad o que usa leña o carbón sin chimenea para cocinar.
Acceso a la alimentación	Población con restricciones moderadas o severas para acceder en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana.

Fuente: CONEVAL, 2011.

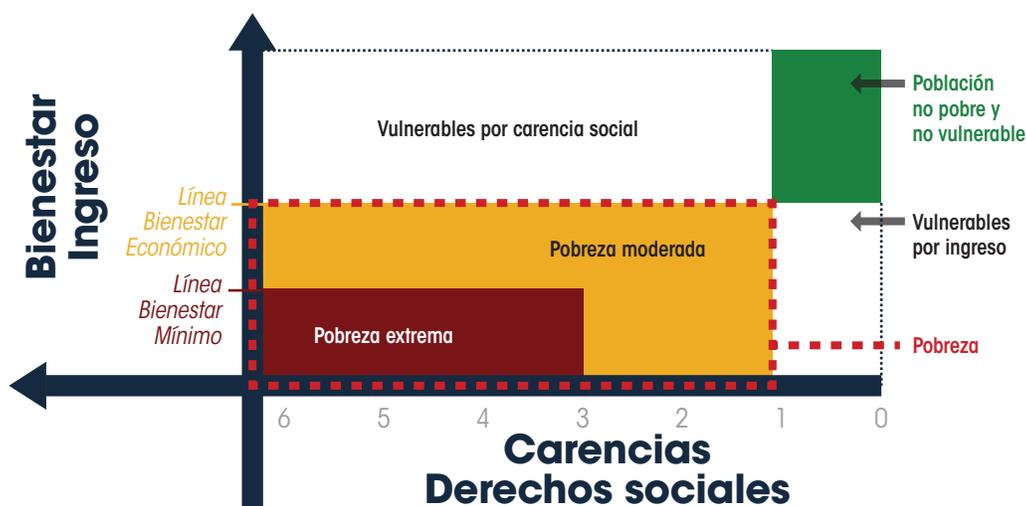
Bienestar económico

Para medir el bienestar económico, el CONEVAL definió dos canastas básicas: una alimentaria y una no alimentaria, las cuales permiten realizar estimaciones para el conjunto de las localidades rurales y urbanas. A partir de ellas, se determinan las líneas de bienestar de la siguiente manera:

- Línea de Bienestar. Es la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria; permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas, aun si hiciera uso de todo su ingreso.
- Línea de Bienestar Mínimo. Equivale al costo de la canasta alimentaria; permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

Se utilizó el ICTPC (ajustado por escalas de equivalencia y economías de escala) para identificar a los hogares cuyo ingreso es inferior tanto al valor de la Línea de Bienestar como al de la Línea de Bienestar Mínimo.

Figura 3. Metodología para la medición de la pobreza



Fuente: CONEVAL, 2009.

Medición de la pobreza

Al unir los enfoques de derechos sociales (carencias sociales) y de bienestar económico (ingreso), es posible determinar a la población en pobreza de acuerdo con la figura 3.

El eje vertical representa el bienestar económico y el eje horizontal, los derechos sociales.

El CONEVAL estableció las siguientes definiciones:

- Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades (su ingreso es inferior al valor de la Línea de Bienestar).
- Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria (su ingreso es inferior al valor de la Línea de Bienestar Mínimo).
- Una persona es vulnerable por carencias sociales si presenta una o más carencias sociales, pero tiene un ingreso superior a la Línea de Bienestar.
- Una persona es vulnerable por ingresos si no presenta carencias sociales, pero su ingreso es inferior o igual a la Línea de Bienestar.
- Una persona no es pobre ni vulnerable si su ingreso es superior a la Línea de Bienestar y no tiene carencias sociales.

Indicador de ingreso

Este indicador observa para su construcción los siguientes criterios:

- Considerar aquellos flujos monetarios y no monetarios que no pongan en riesgo o disminuyan los acervos de los hogares.
- Tomar en cuenta la frecuencia de las transferencias y eliminar aquellas que no sean recurrentes.
- No incluir como parte del ingreso la estimación del alquiler o renta imputada.
- Considerar las economías de escala y las escalas de equivalencia dentro de los hogares.

Cuadro 23. Definición del ingreso con la medición multidimensional de la pobreza (MCS-ENIGH)

Ingreso corriente total =	Ingreso corriente monetario	+ Ingreso corriente no monetario
	<ul style="list-style-type: none"> • Remuneraciones por trabajo subordinado • Ingreso por trabajo independiente (incluye el autoconsumo) • Ingreso por renta de la propiedad • Otros ingresos provenientes del trabajo • Transferencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Pago en especie • Transferencias en especie • Regalos en especie, se excluyen las transferencias que se dan por única vez • No incluye renta imputada

Fuente: CONEVAL, 2009.

De esta forma, el ICTPC de cada hogar, ajustado por economías de escala y escalas de equivalencia, cuando el tamaño del hogar es mayor que uno, se determina de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{ICTPC} = \frac{\text{ingreso corriente total del hogar}}{1 + \sum_i d_i n_i}$$

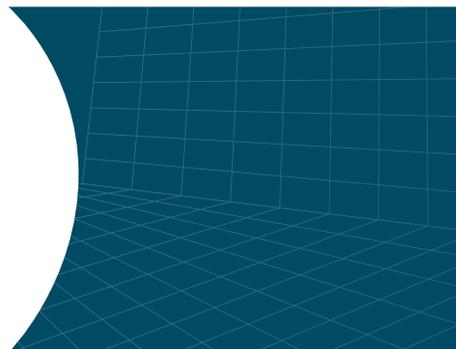
Donde n_i es el número de miembros del hogar en cada rango de edad i ; d_i es la escala de equivalencia (con economías de escala) que corresponde a cada grupo de edad i ; sin tomar en cuenta al jefe de familia. Las escalas empleadas con base en la composición demográfica de cada hogar se presentan en el cuadro 24.

Cuadro 24. Escala de equivalencias, México, 2006

Grupo de edad (I)	Escala
0 a 5 años	0.70
6 a 12 años	0.74
13 a 18 años	0.71
19 a 65 años	0.99

Fuente: Santana, 2009.

Referencias bibliográficas



- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012a). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*. México, DF. Consultado el 30 de agosto de 2012 en <http://ow.ly/dFcMs>
- ____ (2012b). *Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales para el desarrollo social 2010*. México, DF. Consultado el 10 de octubre de 2012 en <http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>
- ____ (2008). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México, DF. Consultado el 30 de agosto de 2012 en <http://bit.ly/LEUriz>
- ____ (s.f.). *Sección de entidades federativas*. México, DF. Consultado el 30 de agosto de 2012 en <http://www.coneval.gob.mx/>
- Diario Oficial de la Federación* (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. 20 de enero de 2004. México. Consultado el 30 de agosto de 2012 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>.
- ____ (2005). Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 24 de agosto de 2005. México. Consultado el 30 de agosto de 2012 en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/normateca/2343.pdf?view=true>
- ____ (2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. 22 de enero de 2013. México. Consultado el 22 de octubre de 2013 en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013
- Medina, Fernando (2001). *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*. CEPAL.

Este libro se terminó de imprimir en Talleres Gráficos de México,
Canal del Norte 80, Col. Felipe Pescador, CP 06280, México DF.

La edición consta de 100 ejemplares.