

CONSEVAL

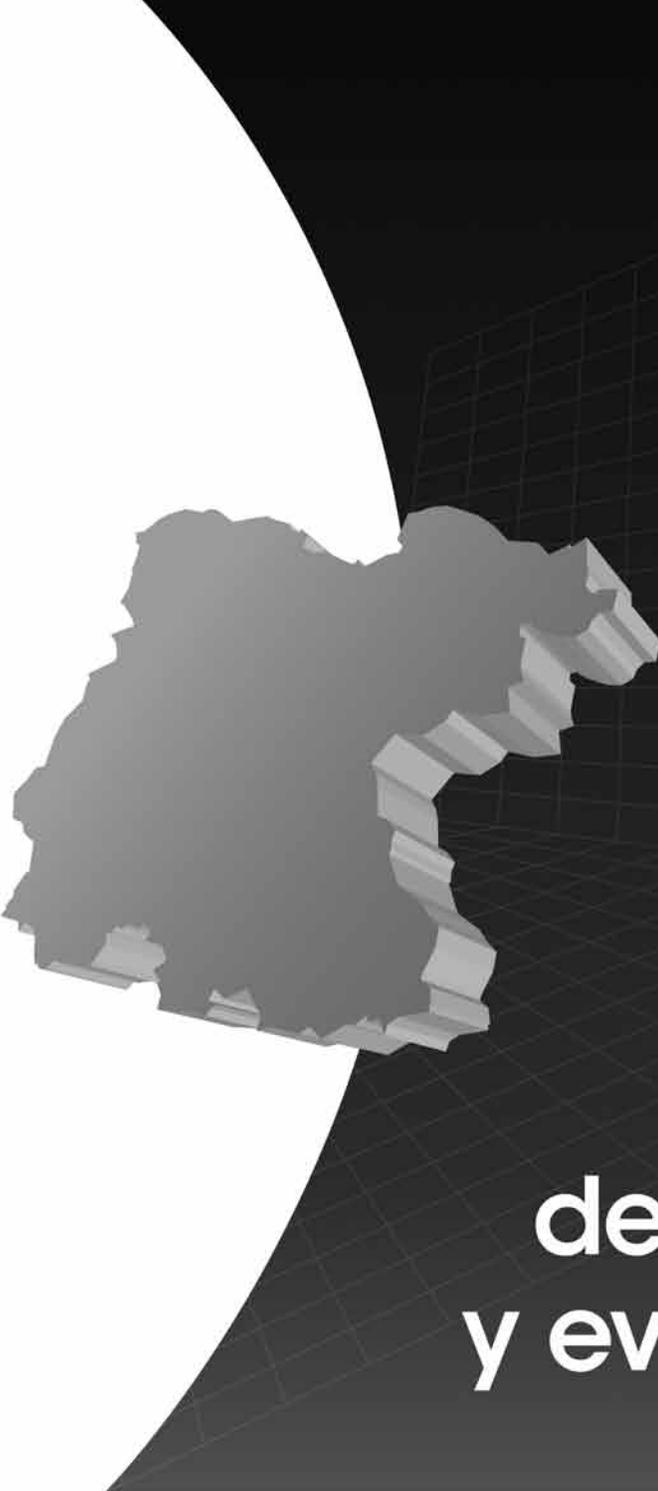
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Informe de pobreza y evaluación

Guanajuato

2012-2013



COEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de pobreza y evaluación

Guanajuato

2012-2013

Informe de pobreza y evaluación. Guanajuato, 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. Guanajuato, 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 GUANAJUATO, 2012	15
CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN GUANAJUATO, 2010-2012	17
CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS SOCIALES Y DEL BIENESTAR ECONÓMICO EN GUANAJUATO	20
Evolución de las carencias sociales en el estado, 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	41
CAPÍTULO 6. LA DESIGUALDAD POR INGRESO EN GUANAJUATO, 2008-2012	45
Ingreso corriente total per cápita (ICTPC)	45
Coeficiente de Gini	47
CAPÍTULO 7. ÍNDICE DE LA TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA QUE RECUPERA LOS INGRESOS POR INTERVALOS DE SALARIO (ITLP-IS), 2010-2013	50
CAPÍTULO 8. REZAGO SOCIAL, 2010	53

CAPÍTULO 9.	
DIAGNÓSTICO DEL AVANCE EN MONITOREO Y EVALUACIÓN EN GUANAJUATO, 2013	61
Elementos de monitoreo y evaluación identificados en el estado: el deber ser y la práctica	63
Comparativo 2011-2013	69
Conclusiones	71
Oportunidades de mejora	72
CAPÍTULO 10.	
INVENTARIO CONEVAL DE PROGRAMAS Y ACCIONES ESTATALES DE DESARROLLO SOCIAL 2011	74
CAPÍTULO 11.	
ACCIONES DEL CONEVAL CON EL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO	78
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 Guanajuato. 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.

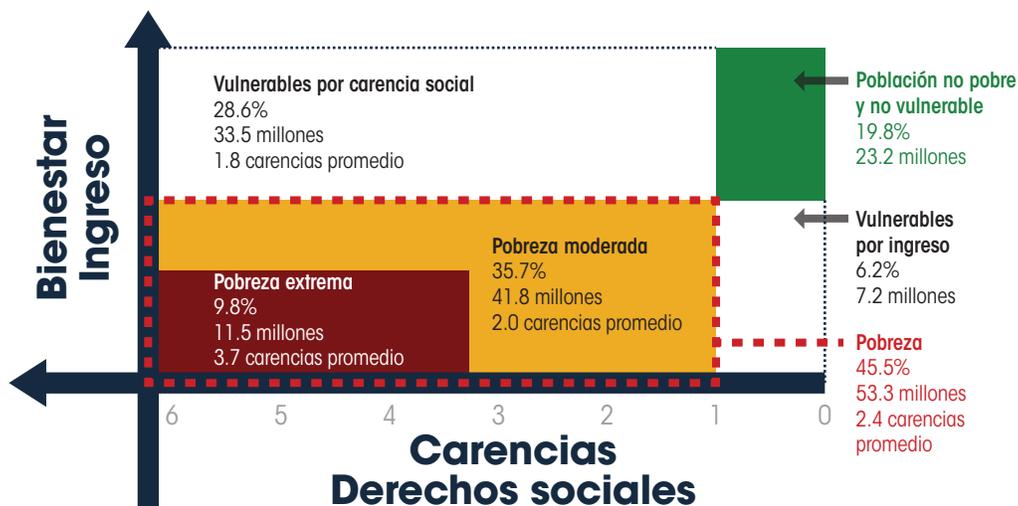
² *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 2005.

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 Guanajuato, 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 Guanajuato, 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 dados a conocer para ese mismo año. En el anexo se puede consultar la evolución de la pobreza 2008-2012 sin considerar este indicador.

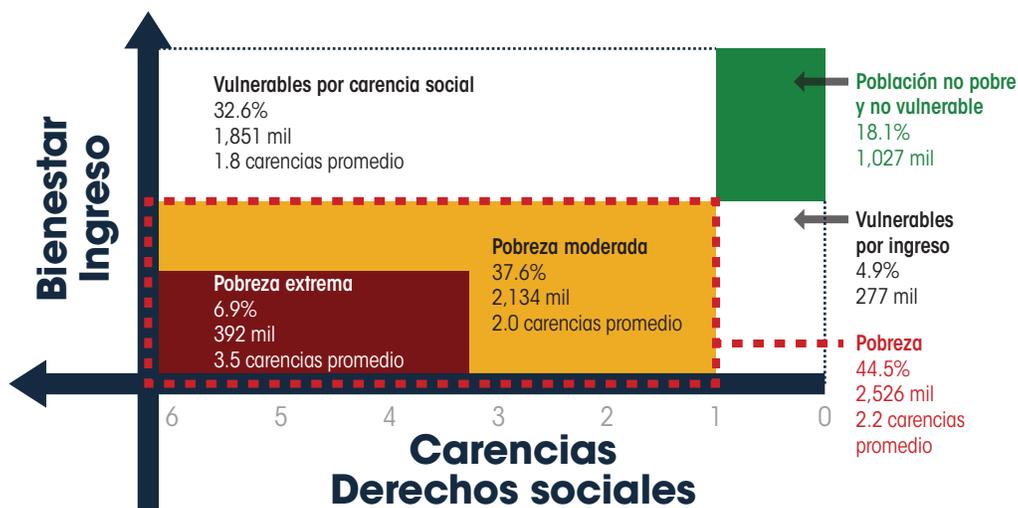
El estado de Guanajuato, respecto de las 32 entidades, ocupó el lugar 18 en porcentaje de población en pobreza y el 17 en el de población en pobreza extrema.⁴

En 2012, del total de la población que habitaba en la entidad, 44.5 por ciento se encontraba en situación de pobreza, lo que equivale aproximadamente a 2.5 millones de personas de un total de aproximadamente 5.7 millones, con un promedio de carencias por persona de 2.2.

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

Asimismo, 6.9 por ciento de la población del estado se encontraba en situación de pobreza extrema (aproximadamente 392,000 personas), con un promedio de 3.5 carencias por persona. De lo anterior se deriva que el porcentaje de población en situación de pobreza moderada fue de 37.6 por ciento (2.1 millones de personas), con un promedio de 2.0 carencias por persona.

Figura 2. Pobreza en Guanajuato, 2012



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

El porcentaje de población vulnerable por carencias sociales fue de 32.6, lo que equivale aproximadamente a 1.8 millones de personas, las cuales, aun cuando tuvieron un ingreso superior al requerido para cubrir sus necesidades, presentaron una o más carencias sociales; 4.9 por ciento correspondió a la población vulnerable por ingreso, lo que se tradujo en aproximadamente 277,000 personas que no tuvieron carencias sociales, pero cuyo ingreso fue inferior o igual al ingreso mínimo para cubrir sus necesidades básicas.

Por último, el porcentaje de población no pobre y no vulnerable fue de 18.1, es decir, aproximadamente un millón de personas percibieron un ingreso superior al requerido para cubrir sus necesidades y no padecieron ninguna carencia social en 2012.

CAPÍTULO

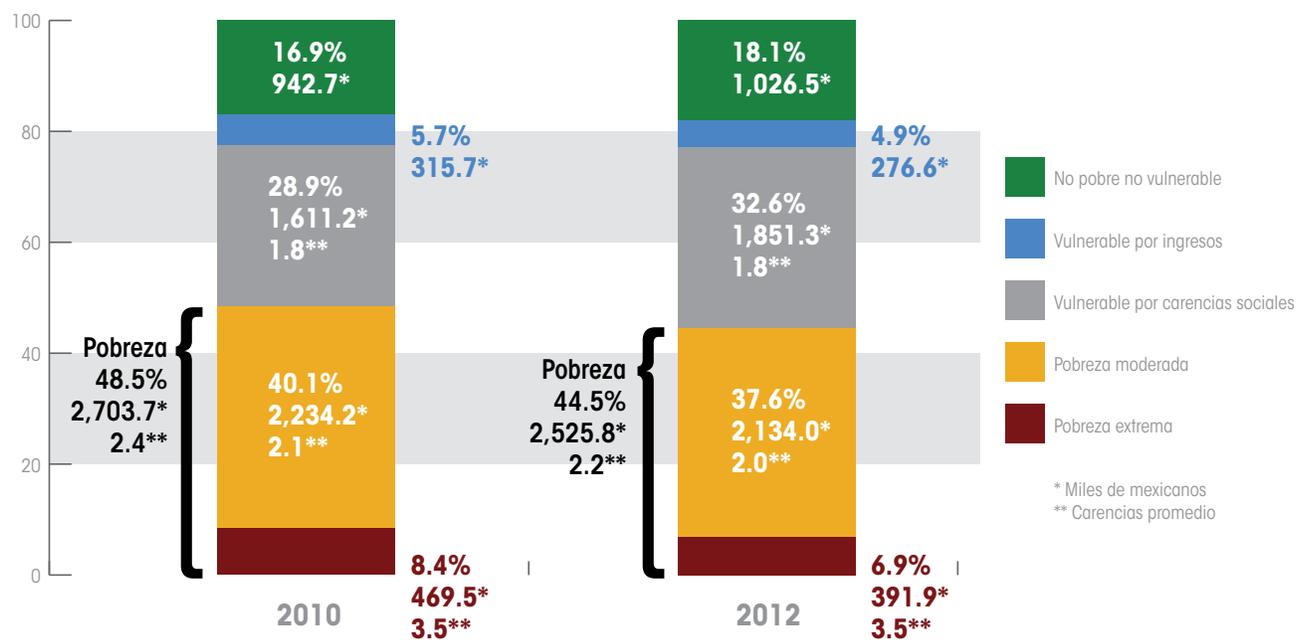
Evolución de la pobreza en Guanajuato, 2010-2012

2

Los resultados de la evolución de la pobreza de 2010 a 2012 muestran que ésta pasó de 48.5 a 44.5 por ciento, lo que, en términos absolutos, representó una disminución de 177,893 personas en dos años.

En el mismo periodo, el porcentaje de población en pobreza extrema bajó de 8.4 a 6.9, lo que significó un decrecimiento de 77,645 personas en esa situación en dos años.

El porcentaje de población en pobreza moderada disminuyó de 40.1 a 37.6 durante el periodo, lo que representó, en términos absolutos, una reducción de 100,248 personas.

Gráfica 1. Pobreza en Guanajuato, 2010-2012

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

En lo que concierne al porcentaje de la población vulnerable por carencia social, se observó un aumento de 28.9 a 32.6, esto es, 240,133 personas más en dicha situación. El porcentaje de población vulnerable por ingresos pasó de 5.7 a 4.9, que representó 39,097 personas menos en esta condición.

La población no pobre y no vulnerable, por su parte, aumentó durante este periodo de 16.9 a 18.1 por ciento, lo que se tradujo en un aumento de 83,867 personas.

Por último, la población con al menos una carencia social se redujo de 77.4 a 77.1 por ciento; lo que significó, en términos absolutos, un aumento de 62,240 personas en esta condición, y el porcentaje de la población con al menos tres carencias sociales pasó de 24.7 a 22.2, es decir, 114,127 personas menos en esta situación.

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

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

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	48.5	44.5	2,703.7	2,525.8	2.4	2.2
Población en situación de pobreza moderada	40.1	37.6	2,234.2	2,134.0	2.1	2.0
Población en situación de pobreza extrema	8.4	6.9	469.5	391.9	3.5	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	28.9	32.6	1,611.2	1,851.3	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.7	4.9	315.7	276.6	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	16.9	18.1	942.7	1,026.5	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	77.4	77.1	4,314.9	4,377.2	2.1	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	24.7	22.2	1,376.3	1,262.2	3.4	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 Guanajuato, 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 Guanajuato

3

La Metodología de 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 mediante 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 presenta 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.

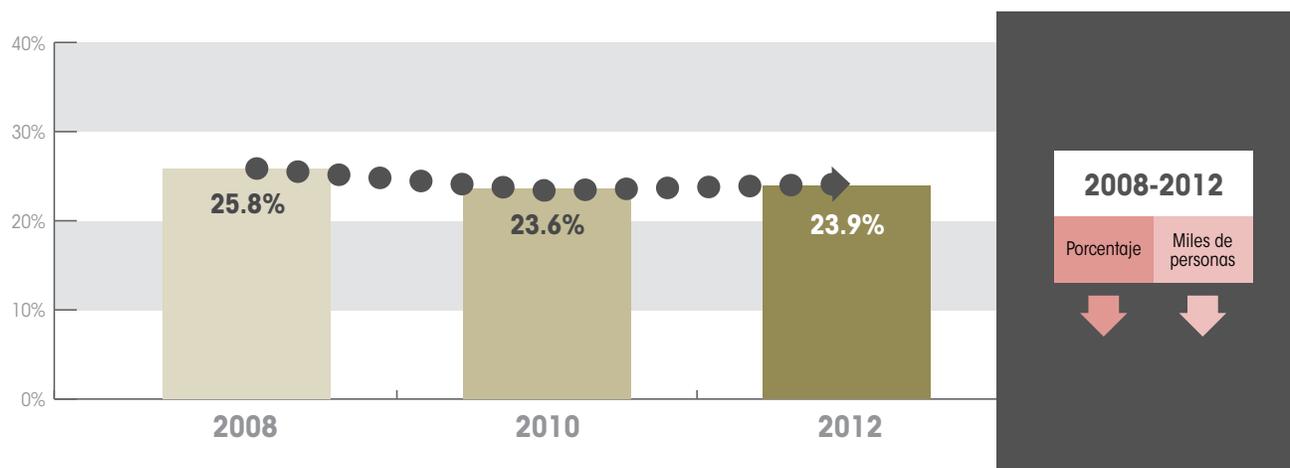
EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS SOCIALES EN LA ENTIDAD, 2008-2012

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 y no 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, Guanajuato



Fuente: CONEVAL, 2013.

El porcentaje de población con rezago educativo en el estado ha disminuido 7.4 por ciento en los últimos cuatro años, al pasar de 25.8 por ciento en 2008 a 23.9 por ciento en 2012. En términos absolutos, el número de personas en esta situación decreció de 2008 a 2012 en 49,261.

Es necesario mencionar que la reducción porcentual de la carencia en 2008-2012 en Guanajuato no es significativa estadísticamente, es decir, no se puede rechazar que las diferencias puedan deberse a errores inherentes a la fuente de información. Esto contrasta con los resultados observados a nivel nacional, donde el cambio porcentual sí fue significativo estadísticamente.

En cuanto a los subindicadores de esta carencia, la población de dieciséis años o más nacida a partir de 1982, con rezago educativo, se elevó aproximadamente en 53,000 personas de 2010 a 2012 en el estado. En contraste, la población de dieciséis años o más nacida hasta 1981, con rezago educativo, bajó en aproximadamente trece mil personas.

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

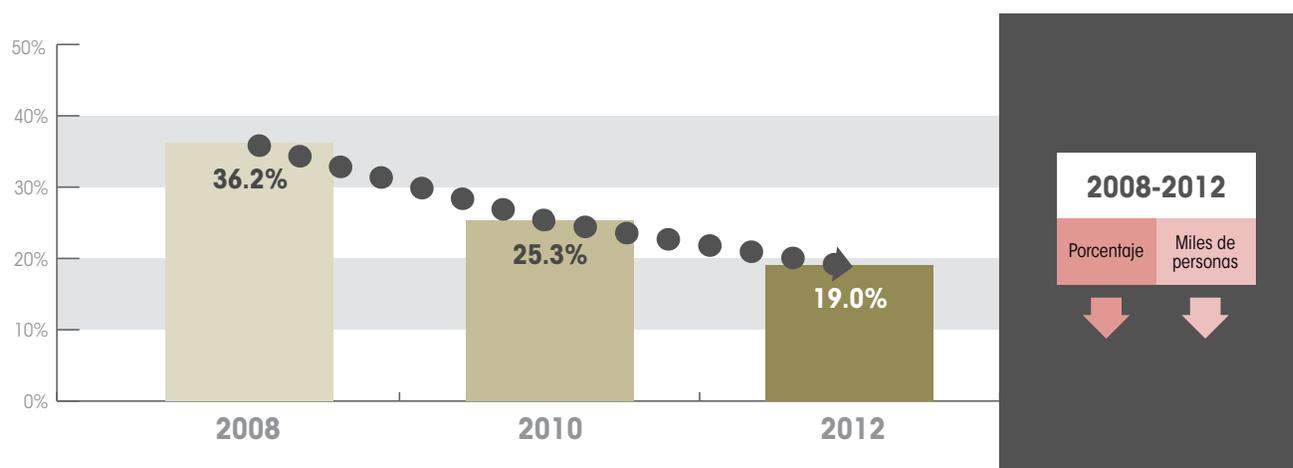
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población de 3 a 15 años	10.7	11.2	162.1	166.0
Población de 16 años o más nacida hasta 1981	32.6	33.4	800.1	787.4
Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	27.7	26.9	352.9	405.8

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 cuenta con 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, Guanajuato



Fuente: CONEVAL, 2013.

La población con carencia por acceso a los servicios de salud en Guanajuato se redujo de 36.2 a 19.0 por ciento durante 2008-2012, una disminución de 47.5 por ciento de la proporción de población en esta situación. En cuanto al número de personas carentes, la cifra descendió en 891,926, al pasar de 1'973,682 personas carentes en 2008 a 1'081,756 en 2012.

La reducción en Guanajuato entre 2008 y 2012 sí es significativa estadísticamente, es decir, es altamente probable que sí haya ocurrido y no se deba a factores inherentes a la fuente de información o recolección de los datos. Este caso es similar a la disminución de esta carencia en la población nacional en el mismo periodo.

En este cambio destaca la incorporación de 16.6 por ciento más de la proporción de personas afiliadas al Seguro Popular de 2010 a 2012. Asimismo, la población adscrita al IMSS aumentó en aproximadamente 53,000 personas. En contraste, la población afiliada a los servicios de salud de Pemex, Defensa o Marina presentó una reducción de aproximadamente 37,000 personas 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	41.0	47.8	2,284.3	2,712.7
Población afiliada al IMSS	26.1	26.6	1,456.5	1,509.1
Población afiliada al ISSSTE o al ISSSTE estatal	4.5	4.4	253.3	249.9
Población afiliada a Pemex, Defensa o Marina	0.7	0.1	41.7	4.0
Población afiliada a otros servicios médicos provenientes de su trabajo	1.7	1.4	96.1	79.6
Población afiliada por seguro privado de gastos médicos	0.3	0.5	16.9	30.9
Población afiliada a otras instituciones	0.3	0.2	15.8	12.3

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

Carencia por acceso a la seguridad social

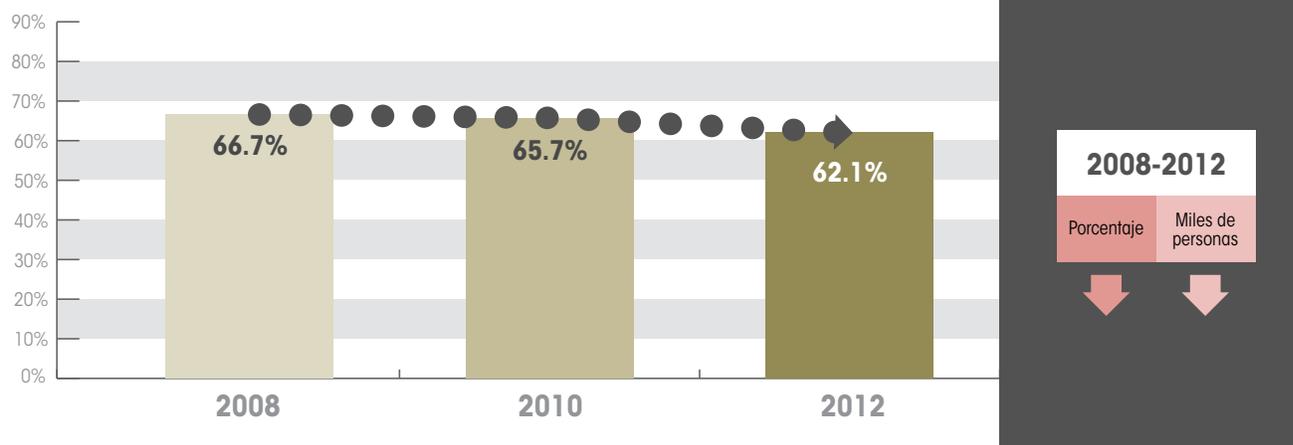
Se consideran carentes por acceso a la seguridad social los individuos que reúnen alguno de los siguientes criterios:

- 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 ciertas 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 goza 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, Guanajuato



Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de población con carencia por acceso a la seguridad social ha disminuido 6.9 por ciento, al pasar de 66.7 a 62.1 por ciento en los últimos cuatro años. En términos absolutos, la cifra bajó en 109,674, al pasar de 3'636,629 personas carentes en 2008 a 3'526,955 en 2012.

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

En el comportamiento del indicador de acceso a la seguridad social destaca el aumento de la población ocupada sin acceso a la seguridad social en aproximadamente 118,000 personas entre 2010 y 2012. En contraste, las proporciones de población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social y de población de sesenta y cinco años o más sin acceso a la seguridad social disminuyeron en 9.4 y 34.6 por ciento, respectivamente, durante el mismo periodo.

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

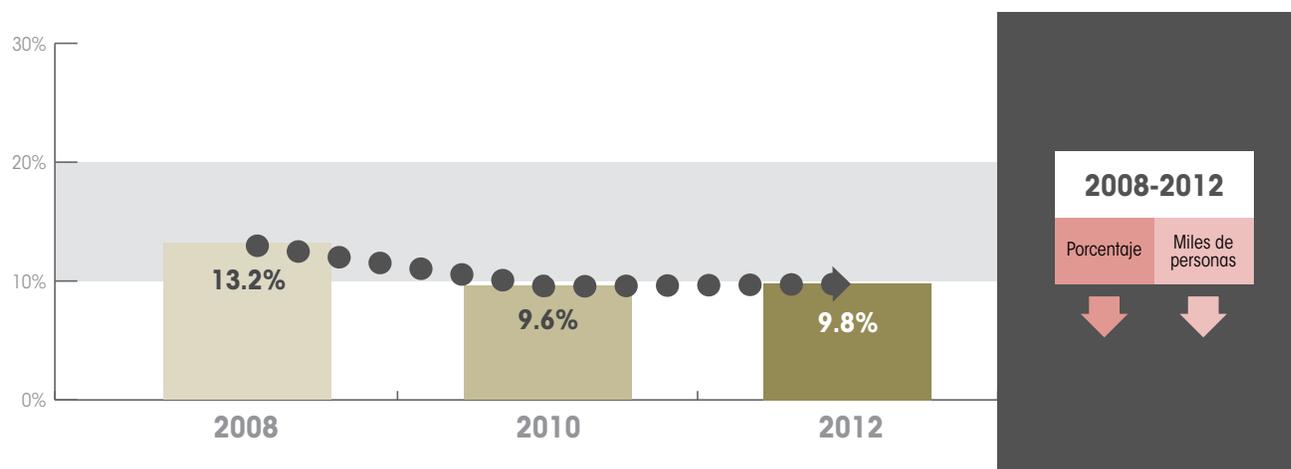
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	65.3	62.0	1,362.2	1,480.0
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	60.9	55.2	897.8	746.4
Población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social	41.6	27.2	151.5	97.6

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, Guanajuato

Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda en el estado de Guanajuato disminuyó 25.8 por ciento en los últimos cuatro años, al pasar de 13.2 en 2008 a 9.8 por ciento en 2012; esto equivale a 166,397 personas menos en esta situación.

El cambio porcentual entre 2008 y 2012 en Guanajuato sí fue significativo estadísticamente. Este caso es similar a los resultados observados a nivel nacional, donde la reducción también fue significativa.

En cuanto a los subindicadores que conforman el indicador de calidad y espacios de la vivienda, entre 2010 y 2012 resalta que la población en viviendas con hacinamiento decreció en aproximadamente once mil personas. Por su parte, la población en viviendas con pisos de tierra, la población en viviendas con techos de material endeble y la población en viviendas con muros de material endeble se mantuvieron prácticamente constantes en términos porcentuales 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	2.3	2.3	125.7	133.3
Población en viviendas con techos de material endeble	0.4	0.4	20.8	24.8
Población en viviendas con muros de material endeble	0.4	0.4	20.7	22.6
Población en viviendas con hacinamiento	7.8	7.5	436.1	425.2

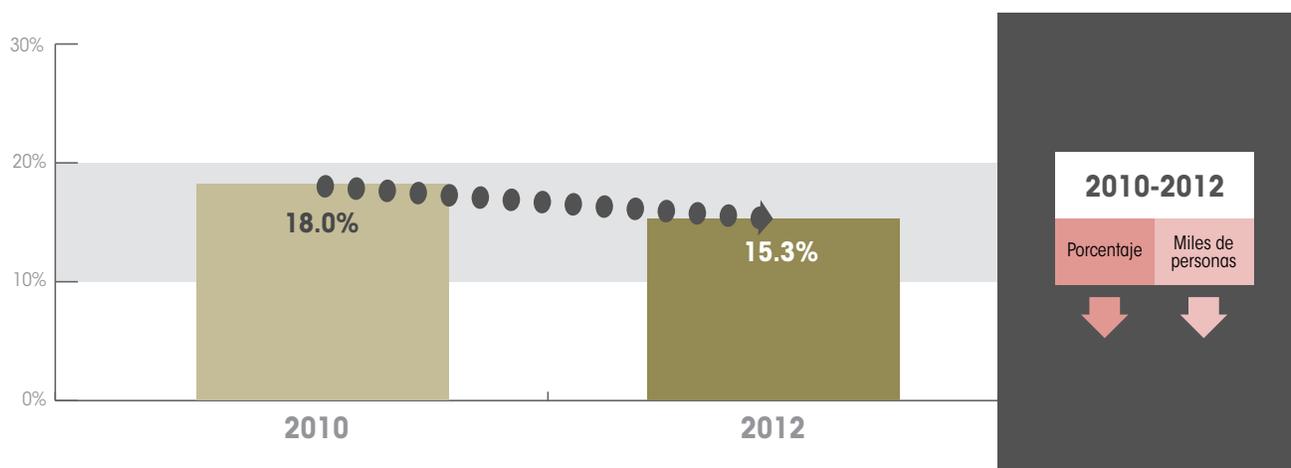
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

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, Guanajuato



Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda disminuyó 15.0 por ciento en los últimos dos años, al pasar de 18.0 en 2010 a 15.3 en 2012; esto equivale a un decremento de 129,895 personas en esta situación.

La reducción porcentual durante 2010-2012 para este indicador no es estadísticamente significativa en Guanajuato. En contraste, en el caso nacional sí se observó una disminución significativa.

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 esta carencia, destaca que la población en viviendas sin acceso al agua y en viviendas sin drenaje presentaron una baja de aproximadamente 130,000 y 93,000 personas, respectivamente, en 2010-2012. La población en viviendas sin electricidad y en viviendas sin combustible registraron aumentos en el mismo periodo; esta última de aproximadamente 59,000 personas.

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

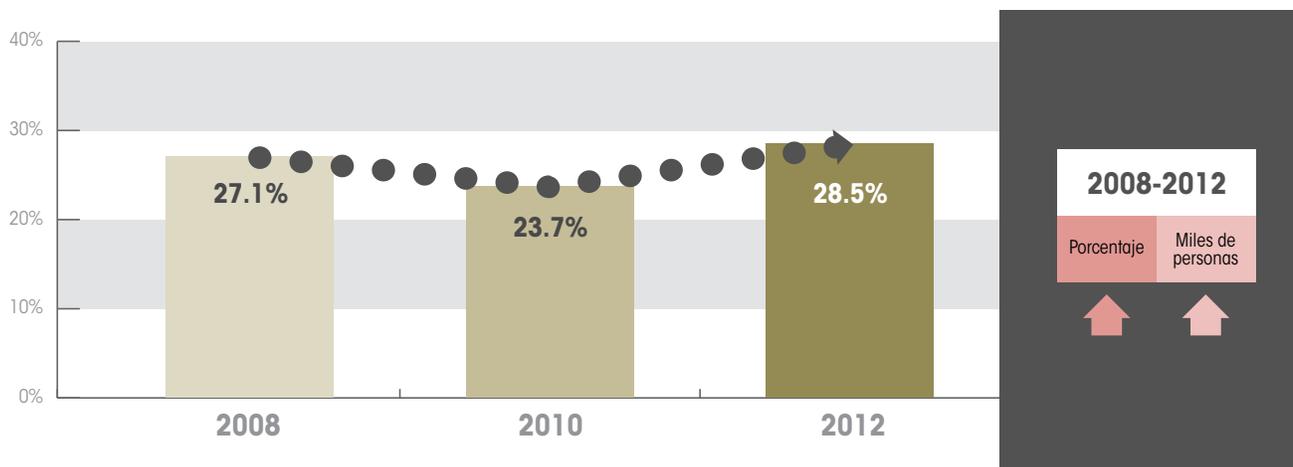
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población en viviendas sin acceso al agua	5.6	3.2	309.8	180.1
Población en viviendas sin drenaje	10.9	9.1	607.7	515.1
Población en viviendas sin electricidad	0.7	0.8	40.9	44.5
Población en viviendas sin combustible	8.5	9.4	475.4	534.3

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, Guanajuato



Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de carencia por acceso a la alimentación en el estado de Guanajuato entre 2008 y 2012 se elevó 5.2 por ciento, al pasar de 27.1 a 28.5 por ciento. En términos absolutos, el número de personas sin acceso a la alimentación en el estado presentó un aumento de 139,048 personas de 2008 a 2012.

El incremento porcentual en Guanajuato no fue significativo estadísticamente, caso contrario a lo observado a nivel nacional, donde el aumento sí fue estadísticamente significativo.

Entre los grados de inseguridad de la escala de seguridad alimentaria, destaca que la proporción de población con seguridad alimentaria mostró una disminución de 13.3 por ciento entre 2010 y 2012. En contraste, la incidencia de población con grado de inseguridad alimentaria severo subió 44.1 por ciento en el mismo periodo. Los grados leve y moderado de inseguridad alimentaria crecieron en sus porcentajes 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

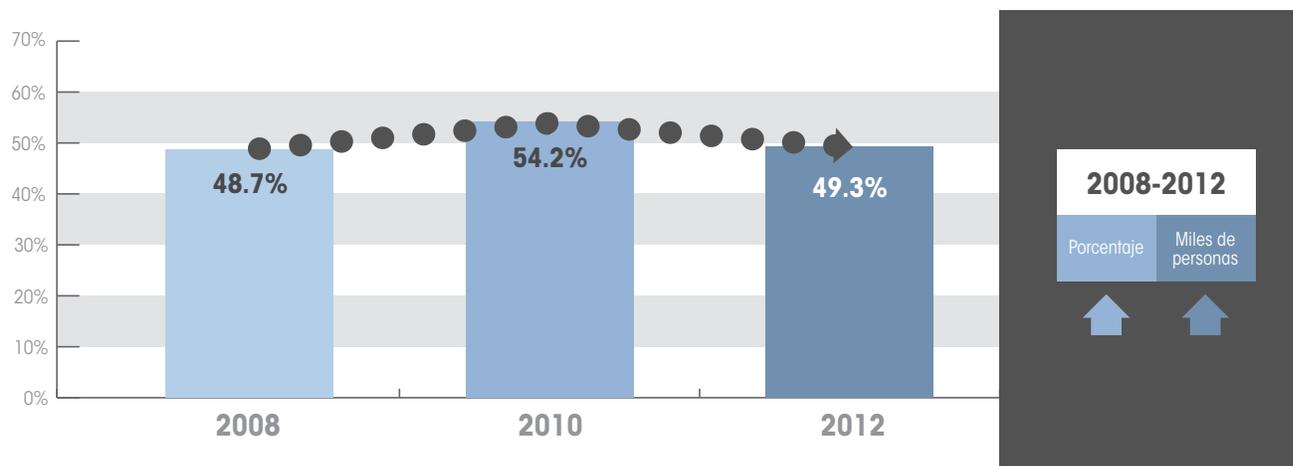
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Seguridad alimentaria	59.3	51.4	3,306.9	2,918.9
Grado de inseguridad alimentaria leve	16.9	20.1	943.1	1,144.3
Grado de inseguridad alimentaria moderado	13.5	13.7	752.9	779.7
Grado de inseguridad alimentaria severo	10.2	14.7	570.5	837.3

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

ANÁLISIS DEL BIENESTAR ECONÓMICO, 2008-2012

Bienestar

Gráfica 8. Bienestar, Guanajuato



Fuente: CONEVAL, 2013.

De 2008 a 2012, aumentó 1.2 por ciento la incidencia de población en Guanajuato sin los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, al pasar de 48.7 a 49.3 por ciento. En términos absolutos, son aproximadamente 2.8 millones de personas en el estado en esta situación por el aumento de 148,199 personas en ese periodo.

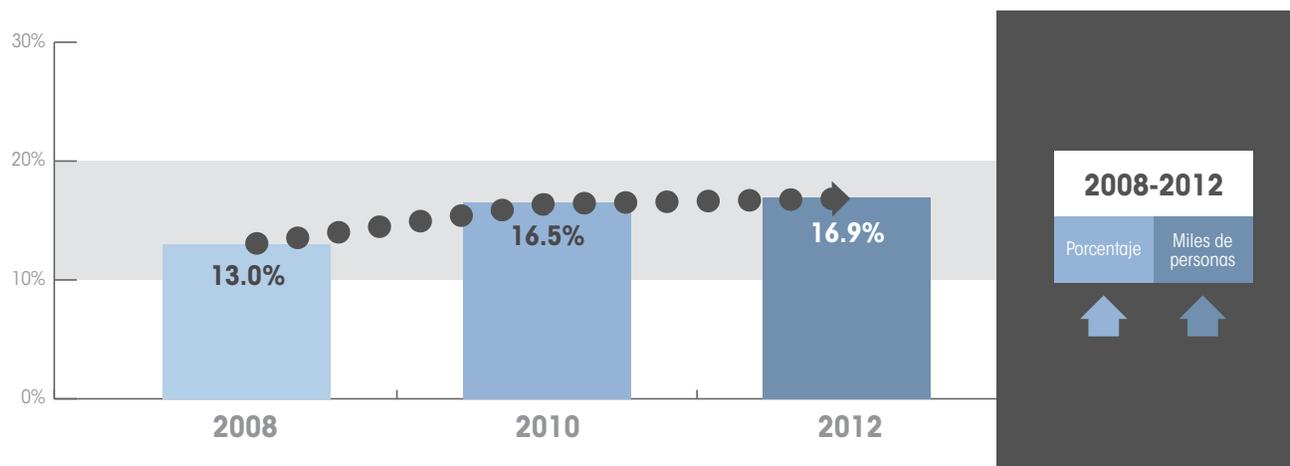
El incremento porcentual en 2008-2012 en Guanajuato no fue significativo estadísticamente, caso contrario a lo observado a nivel nacional, donde el aumento de la población con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar fue significativo estadísticamente.

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 ámbito 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, Guanajuato



Fuente: CONEVAL, 2013.

Asimismo, el porcentaje de población con un ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo subió 30.0 por ciento de 2008 a 2012. Ello implicó, en términos absolutos, que 249,187 personas más no contaron con los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas alimentarias.

El crecimiento de 3.9 puntos porcentuales en este indicador entre 2008 y 2012 para el estado de Guanajuato sí fue significativo estadísticamente, caso similar a lo observado en el mismo periodo a nivel nacional, donde también hubo un aumento significativo estadísticamente.

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 ámbito 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 Guanajuato en 2008, 2010 y 2012. Se observa que Guanajuato presenta incidencias mayores a la media nacional en los indicadores de rezago educativo y de carencia por acceso a la alimen-

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

tación. De ellos, en el primero se ubica 24.5 por ciento por encima de la media nacional y en el segundo, en 22.3 por ciento.

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

Indicadores	Porcentaje						Miles de personas					
	Nacional			Guanajuato			Nacional			Guanajuato		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Indicadores de carencias sociales												
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	25.8	23.6	23.9	24,488.1	23,671.6	22,568.4	1,408.5	1,315.1	1,359.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	36.2	25.3	19.0	42,846.0	33,478.4	25,272.7	1,973.7	1,408.6	1,081.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	66.7	65.7	62.1	72,522.6	69,571.8	71,836.5	3,636.6	3,663.3	3,527.0
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	13.2	9.6	9.8	19,743.1	17,382.3	15,900.4	720.4	532.7	554.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	n/a	22.9	21.2	n/a	18.0	15.3	n/a	26,263.3	24,881.4	n/a	1,001.3	871.4
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	27.1	23.7	28.5	24,258.6	28,440.4	27,352.2	1,478.0	1,323.3	1,617.1
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	16.8	19.4	20.0	13.0	16.5	16.9	18,691.0	22,225.2	23,514.9	709.0	917.4	958.2
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	49.0	52.0	51.6	48.7	54.2	49.3	54,690.2	59,558.6	60,578.5	2,654.3	3,019.5	2,802.5

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

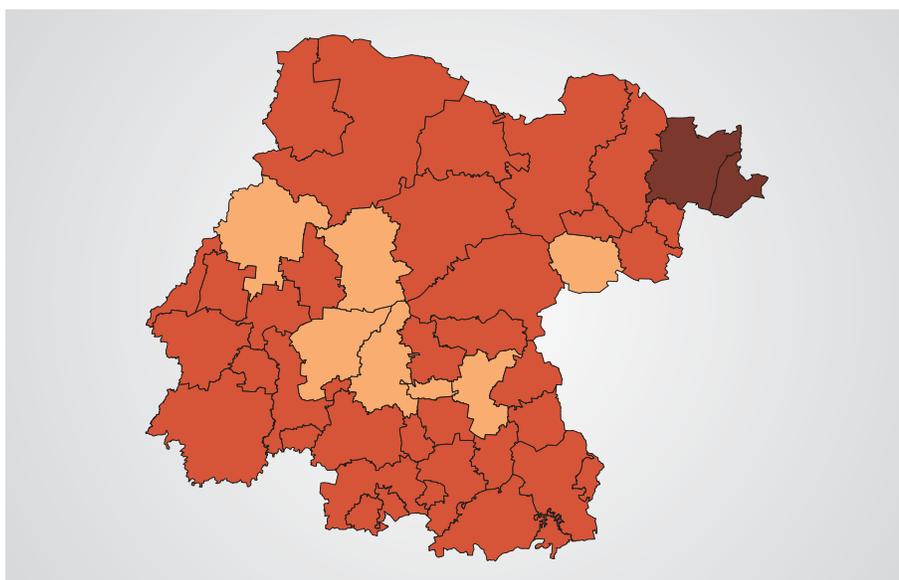
CAPÍTULO

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 Guanajuato, 2010

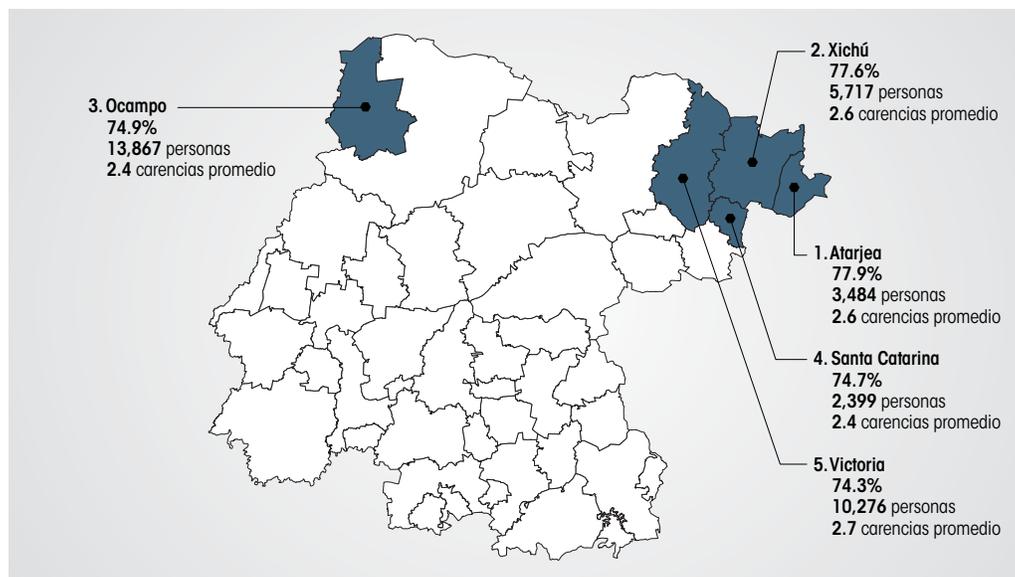


Rango	Total de municipios
[0 - 25)	0
[25 - 50)	7
[50 - 75)	37
[75 - 100)	2

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 46 municipios de Guanajuato 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 Guanajuato, 2010



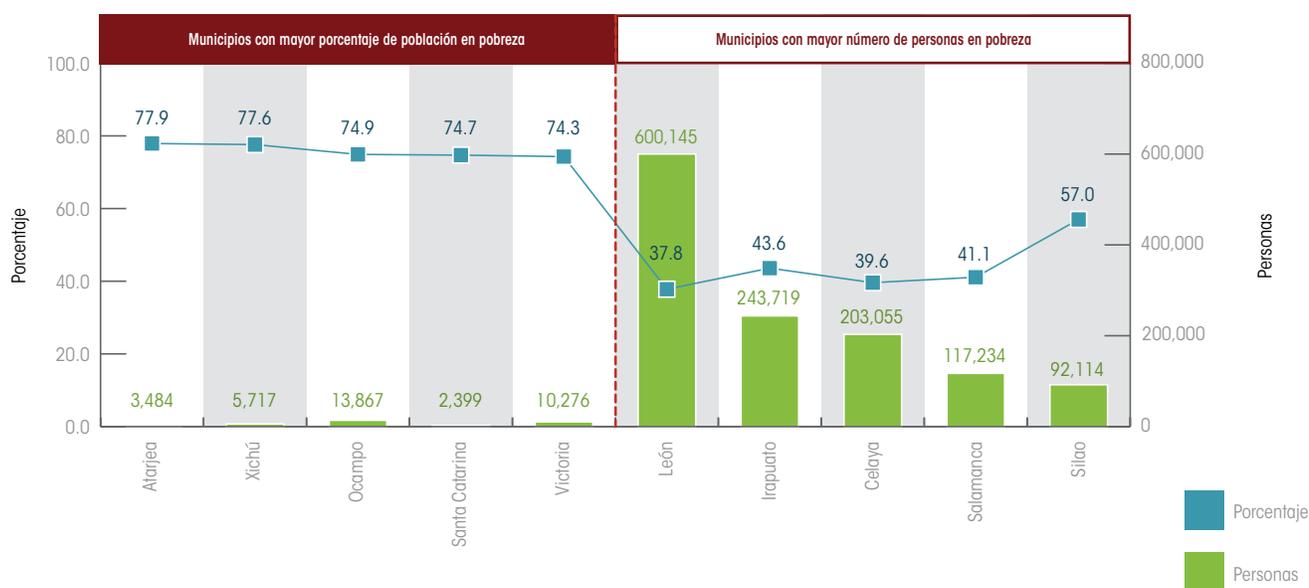
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

De acuerdo con el mapa, en ningún municipio se observó una incidencia de población en pobreza menor de 25 por ciento. En siete municipios el porcentaje fluctuó entre 25 y 50, lo que representó 48.7 por ciento del total de la población en esta situación. En 37 municipios el porcentaje estuvo entre 50 y 75, en los que se concentró 51.0 por ciento del total de la población en esta situación. Finalmente, en dos municipios el porcentaje de pobreza osciló entre 75 y 100. En ellos se concentró 0.3 por ciento del total de la población en esta situación. Esto significa que, en 2010, había 39 municipios de un total de 46 (84.8 por ciento) donde más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza.

Los municipios que presentaron mayor porcentaje fueron Atarjea (77.9), Xichú (77.6), Ocampo (74.9), Santa Catarina (74.7) y Victoria (74.3). En éstos más de setenta por ciento de la población se encontraba en pobreza, lo que representó 1.3 por ciento del total de la población en esta situación. Por otra parte, los que concentraron mayor número de personas en pobreza fueron León (600,145), Irapuato (243,719), Celaya (203,055 personas), Salamanca (117,234) y Silao (92,114).

Como se observa en la gráfica 12, en general, los municipios de mayor incidencia de pobreza tienen relativamente poca población en esta situación, en comparación con los de mayor tamaño que tienen 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 cuenta con mayor peso en volumen poblacional. Vale la pena señalar, no obstante, que en Silao, que se ubica entre los cinco con mayor número de personas en pobreza, más de la mitad de la población es pobre.

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

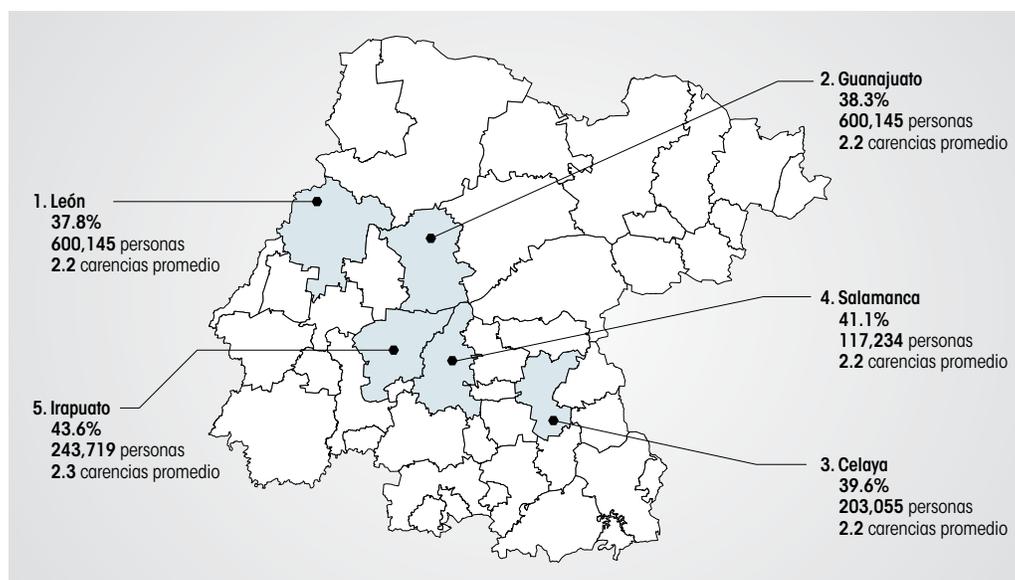


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

En los cinco municipios con el menor número de personas en pobreza (20,512) se concentró 0.8 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 70.8 por ciento. Por otra parte, la población que habitaba en los cinco municipios con menor porcentaje de población en pobreza (1'236,156 personas) representó 46.2 por ciento del total de la población en esta situación en la entidad. Resalta que cerca de la mitad de esta población vivía en León.

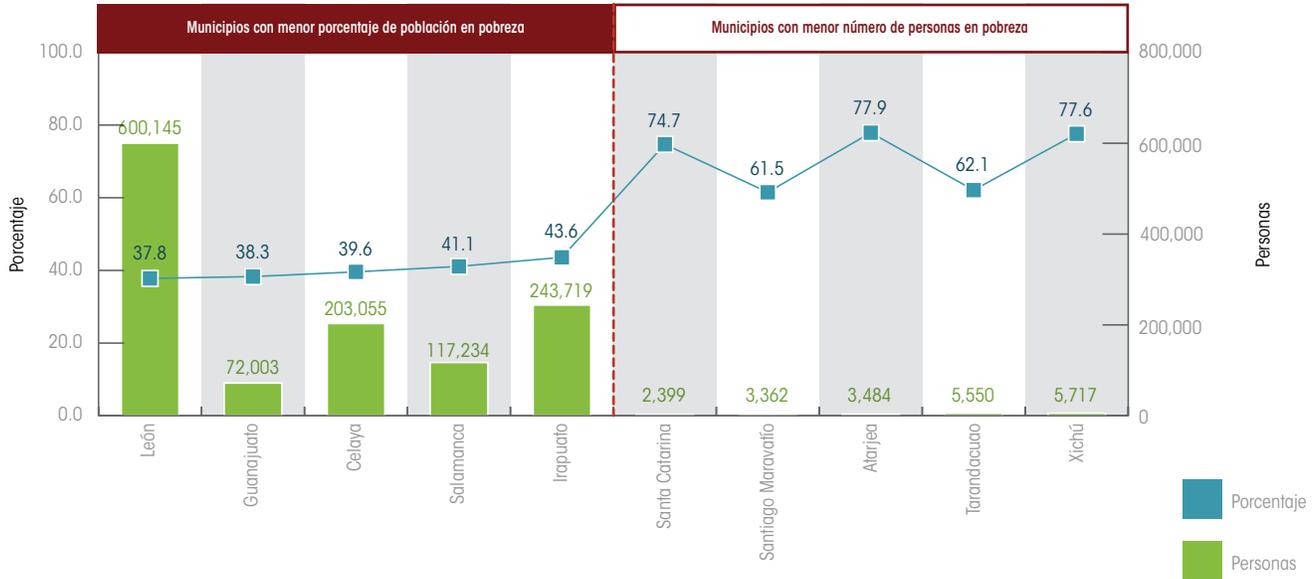
Es importante observar la diferencia entre municipios al comparar porcentajes y números absolutos, pues representan contextos particulares que demandan una atención diferenciada; por ejemplo, León tuvo el menor porcentaje de población en pobreza en el estado y, no obstante, fue también el que presentó el mayor número de personas en esta condición. En contraste, si bien en Atarjea existe una situación de pobreza de 77.9 por ciento de su población, ésta representa una proporción menor de la población del estado en comparación con otros municipios, como León. 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 resulta complicado ubicar por su tamaño.

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



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

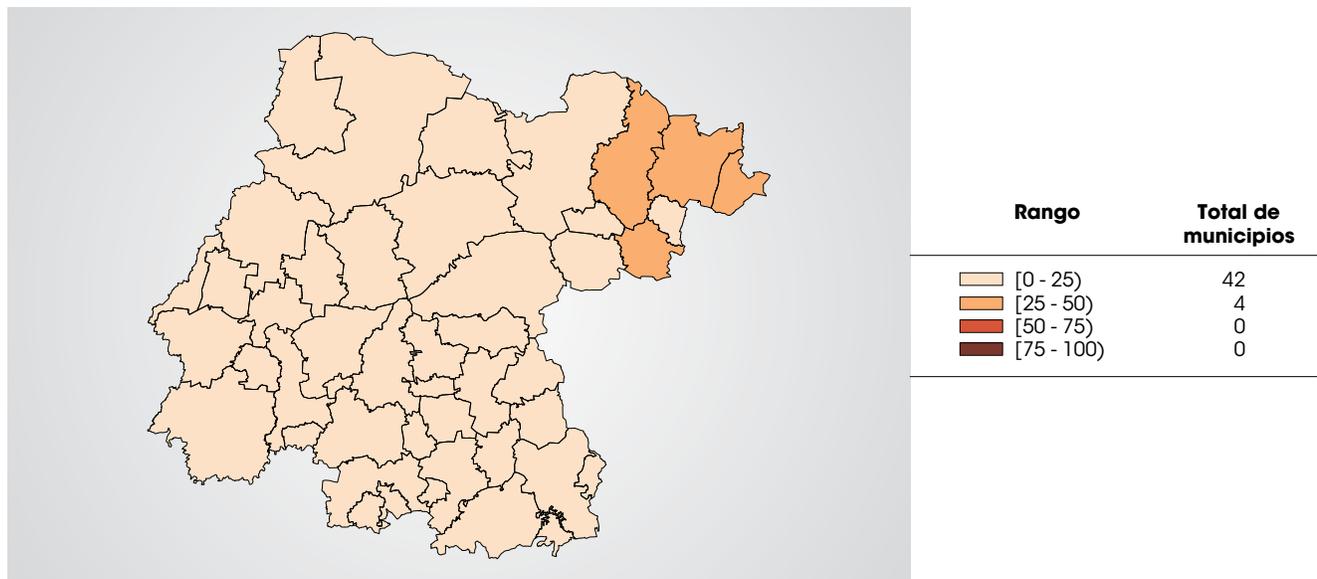
Gráfica 11. Municipios con menor porcentaje y menor número de personas en pobreza, 2010



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 Guanajuato, 2010



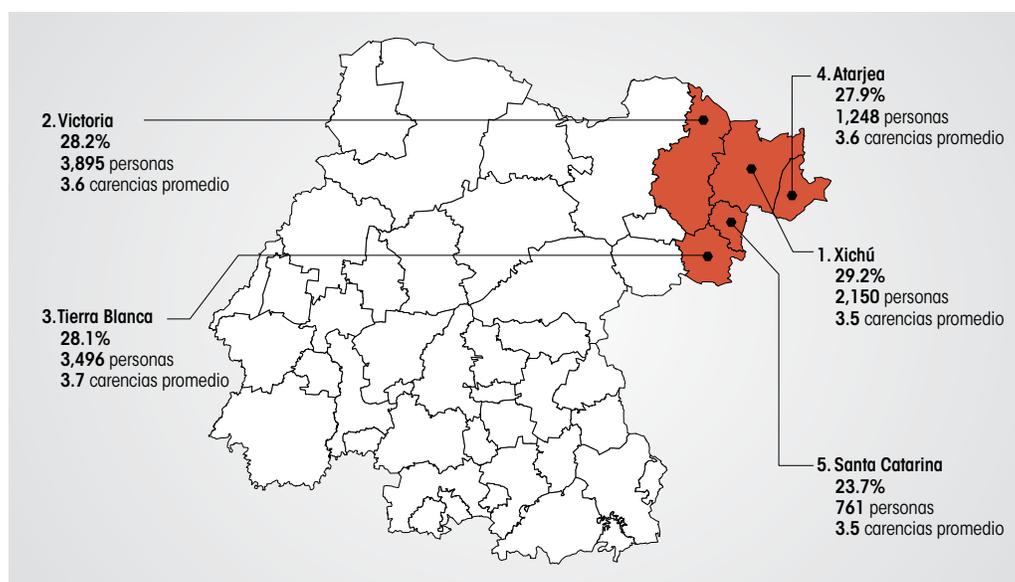
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

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 zonas urbanas.

Con base en esta información, en 42 municipios del estado la incidencia de población en pobreza extrema estuvo entre 0 y 25 por ciento; de ellos, en 19 la proporción fue menor de diez. Asimismo, en cuatro municipios la incidencia de población en pobreza extrema se ubicó entre 25 y 50 por ciento.

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



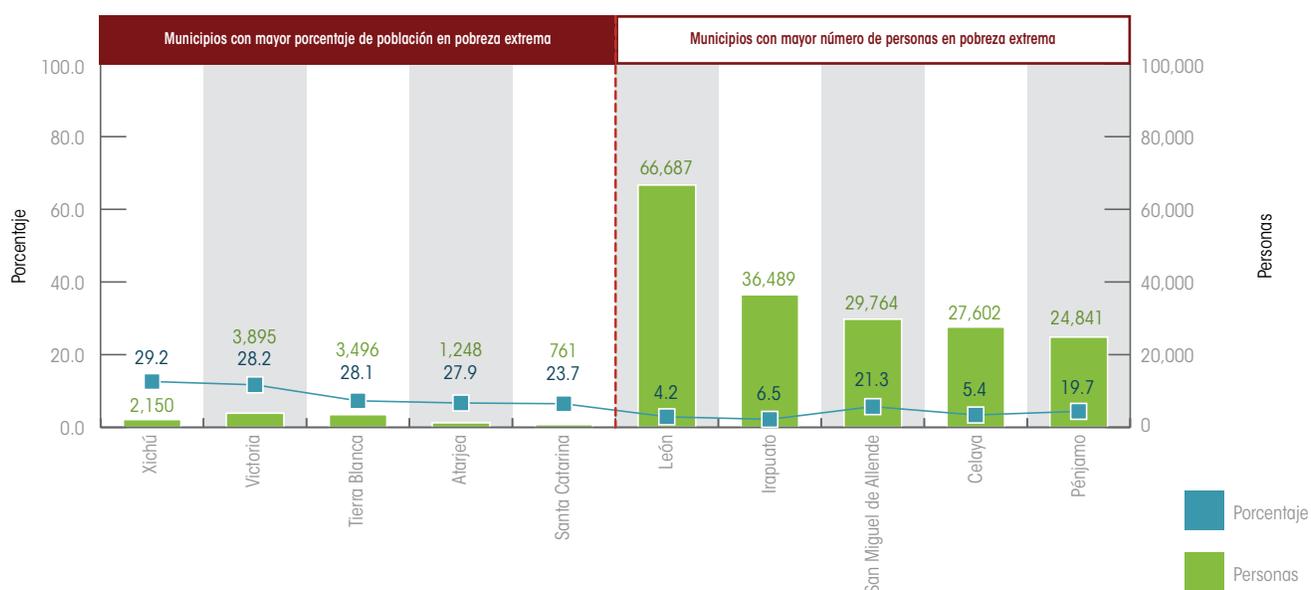
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema fueron Xichú (29.2), Victoria (28.2), Tierra Blanca (28.1), Atarjea (27.9) y Santa Catarina (23.7). Es de resaltar que Xichú, Victoria y Atarjea estuvieron entre aquellos que mostraron un mayor porcentaje de población en pobreza y en pobreza extrema.

Los municipios que concentraron mayor número de personas en pobreza extrema fueron León (66,687 personas), Irapuato (36,489 personas), San Miguel de Allende (29,764 personas), Celaya (27,602 personas) y Pénjamo (24,841 personas).

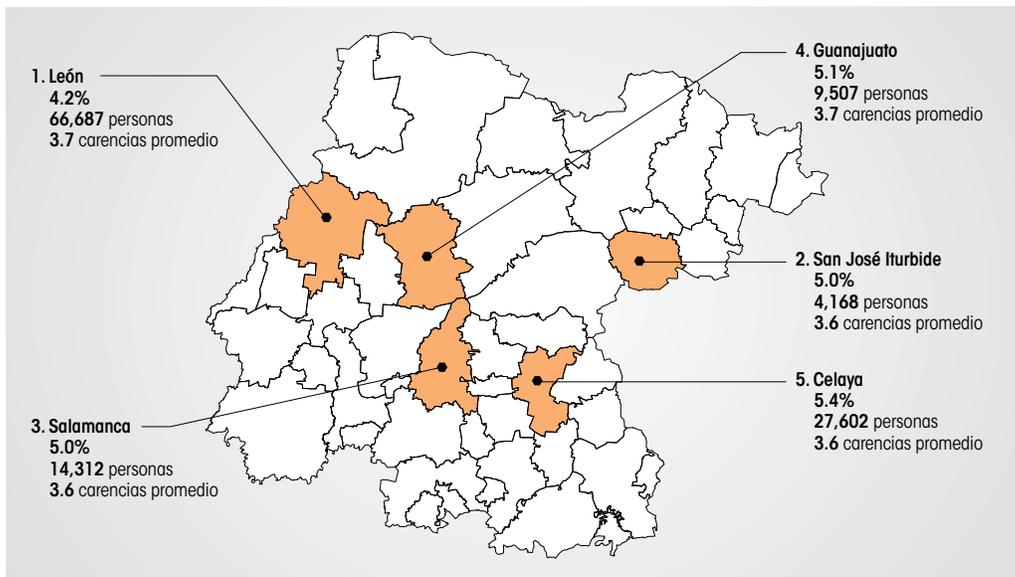
La población que habitaba en los cinco municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema (11,550 personas) representó 2.5 por ciento del total de población en pobreza extrema de la entidad. En los cinco municipios con el mayor número de personas en pobreza extrema (185,383) se concentró 39.9 por ciento del total de la población en esta situación 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.

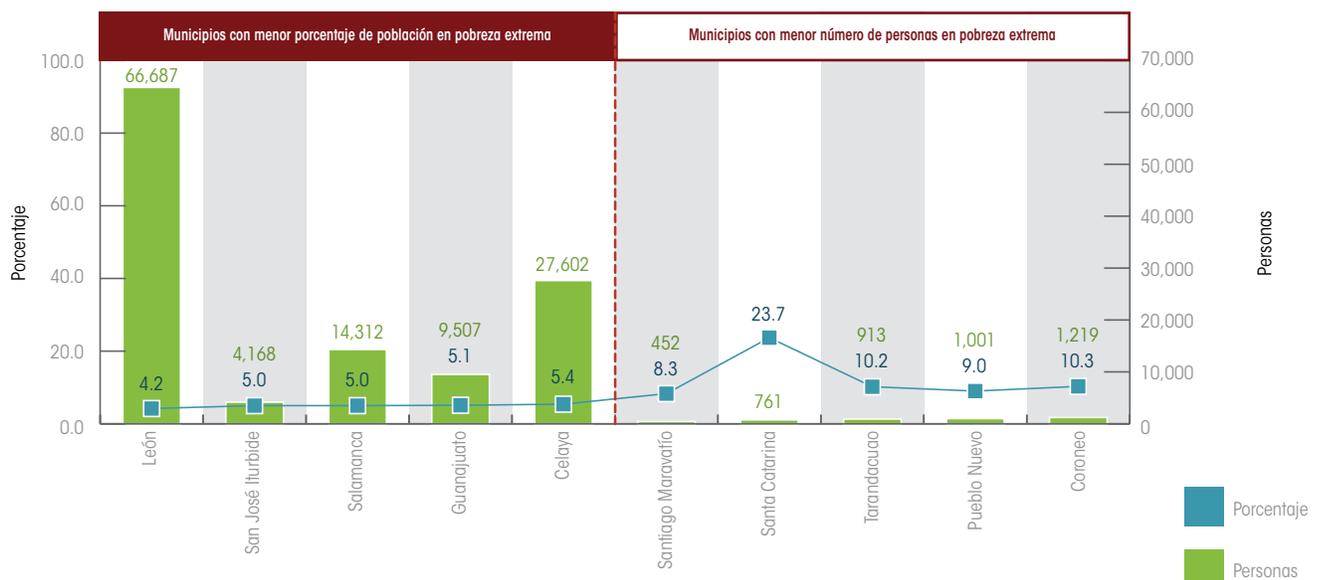
Mapa 6. Municipios con menor porcentaje de población en pobreza extrema en Guanajuato, 2010



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 (122,276 personas) representó 26.2 por ciento del total de la población en esta situación en la entidad. En los cinco municipios con el menor número de personas en pobreza extrema (4,346) se concentró 0.9 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, así como los criterios para definir la población que será su objetivo. Además, con base en estos criterios, define 400 municipios a atender durante la primera etapa de su implementación.

De los 46 municipios del estado de Guanajuato, nueve se encuentran dentro de los 400 municipios prioritarios de la CNCH definidos en 2013⁹ y representan 62.2 por ciento del total de la población del estado (5'507,486 personas). Cuatro de estos municipios son considerados con grado de rezago social muy bajo y cinco, con rezago social bajo.

De acuerdo con los criterios de la CNCH, se incluyeron 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 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

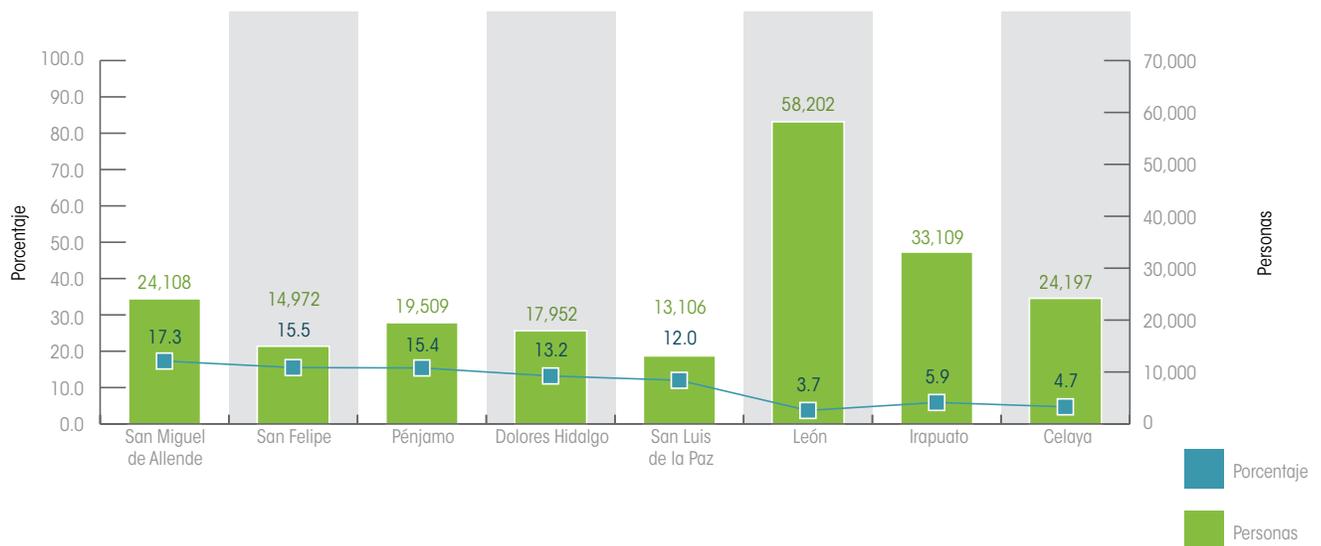
⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013.

⁹ *Ídem*.

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 Guanajuato fue el municipio de San Miguel de Allende el de mayor porcentaje y el de León, el de mayor número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. De los municipios de la entidad incluidos en la primera etapa de esta estrategia destacan Pénjamo y San Miguel de Allende como los que combinan relativamente altos niveles tanto de incidencia como de población carente de alimentación y en pobreza extrema.

Gráfica 14. Población en situación de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación en los cinco municipios con mayor número de personas y los cinco municipios con mayor porcentaje, Guanajuato, 2010

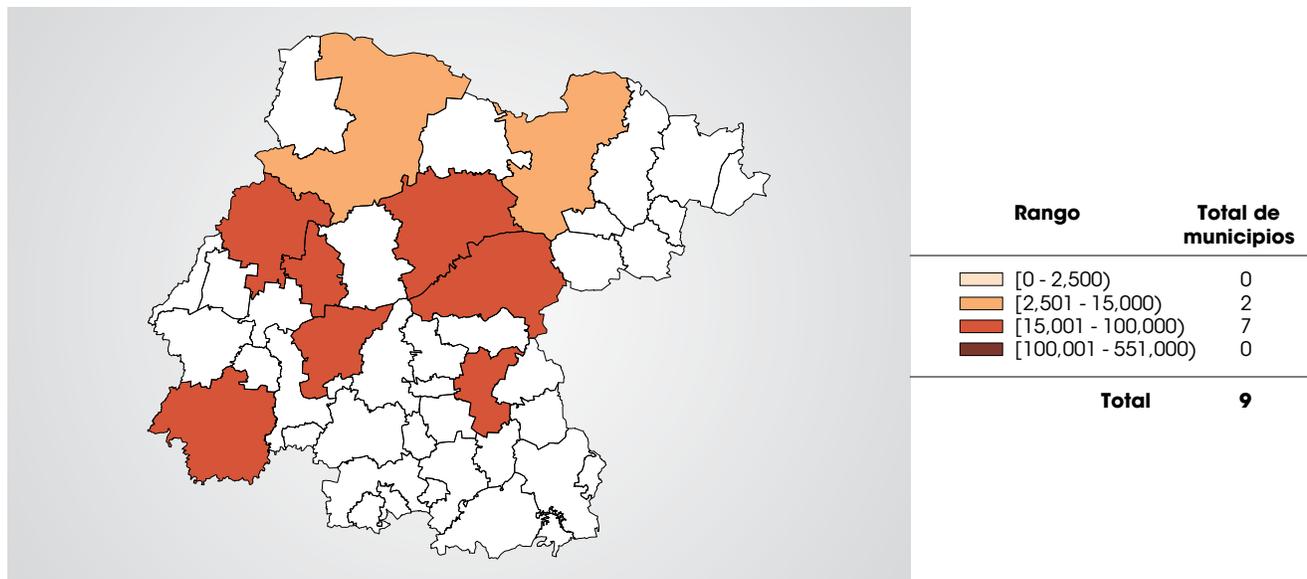


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

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

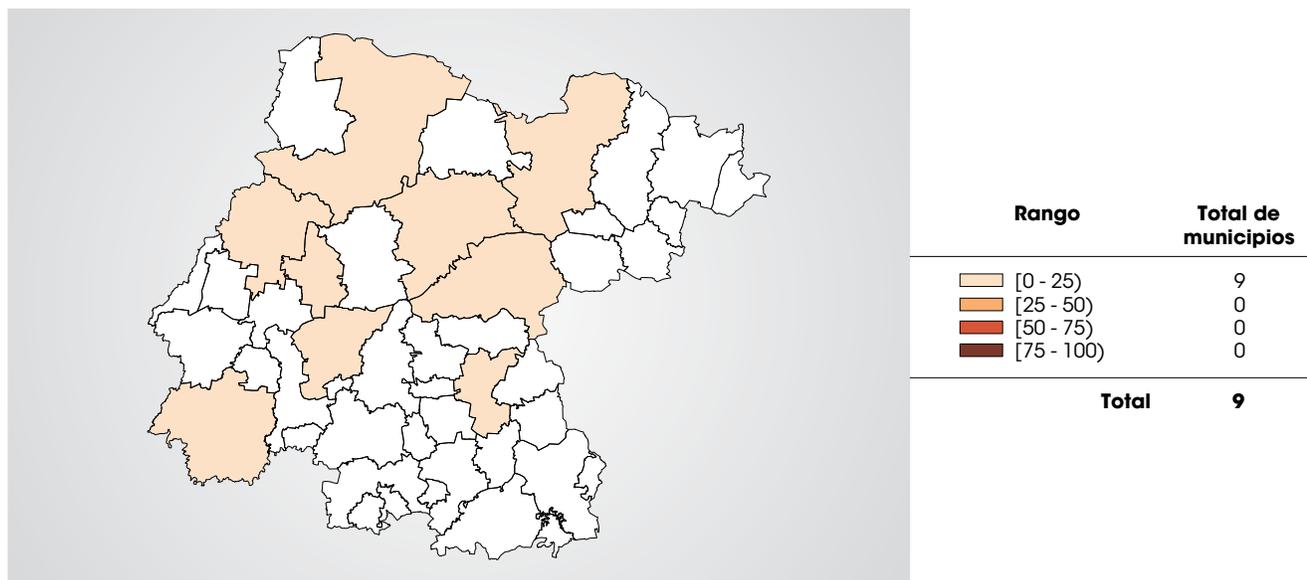
¹⁰ Ídem.

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



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



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

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

Cuadro 11. Municipios del estado de Guanajuato seleccionados 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
11003	San Miguel de Allende	139,634	21.3	34.0	17.3	29,764	47,421	24,108
11007	Celaya	513,403	5.4	21.2	4.7	27,602	108,709	24,197
11014	Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional	136,176	15.6	32.7	13.2	21,304	44,462	17,952
11017	Irapuato	558,600	6.5	24.5	5.9	36,489	136,606	33,109
11020	León	1,588,458	4.2	19.9	3.7	66,687	315,938	58,202
11023	Pénjamo	126,318	19.7	34.8	15.4	24,841	43,951	19,509
11030	San Felipe	96,645	18.8	33.6	15.5	18,199	32,451	14,972
11033	San Luis de la Paz	109,610	13.6	34.7	12.0	14,945	37,998	13,106
11037	Silao	161,512	12.8	27.0	10.0	20,698	43,617	16,202

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

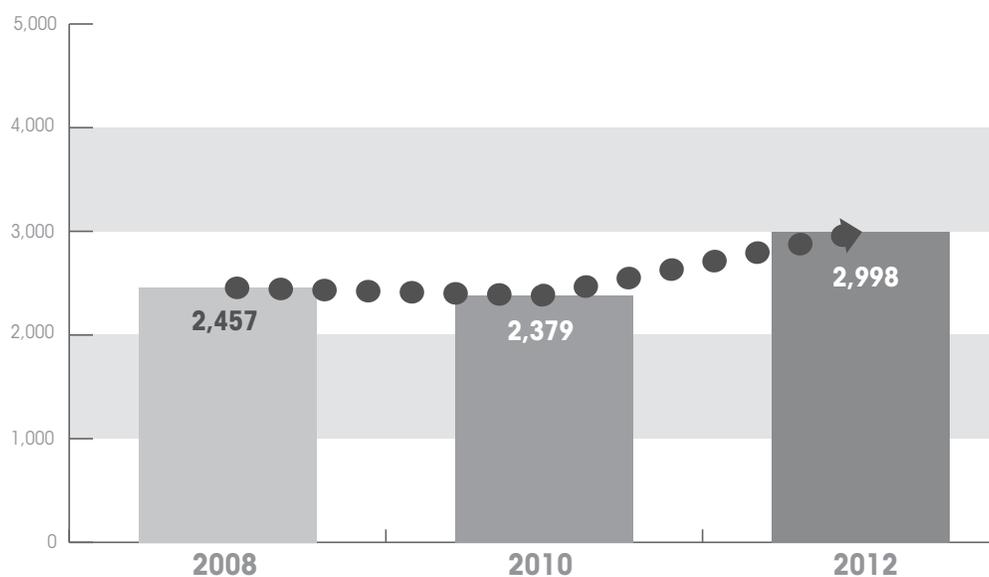
CAPÍTULO

6

La desigualdad por ingreso en Guanajuato, 2008-2012

INGRESO CORRIENTE TOTAL PER CÁPITA (ICTPC)

Gráfica 15. ICTPC, Guanajuato



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 abarca dos grandes rubros: el ingreso corriente monetario y no monetario. En el primero se consideran las remuneraciones por trabajo subordinado, el ingreso por trabajo independiente (incluye el autoconsumo), por renta de la propiedad, otros provenientes del trabajo y las transferencias monetarias. En el segundo, 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 incluye como parte del ingreso la estimación del alquiler o la 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 Guanajuato de 22.0 por ciento (541 pesos), al subir de 2,457 en 2008 a 2,998 en 2012. Por su parte, el promedio nacional fue de 2,808 pesos en 2008 y de 3,190 pesos en 2012, lo que implicó un incremento de 382 pesos y 13.6 por ciento en cuatro años.

Entre los estados con ingreso corriente similar al de Guanajuato se encuentran Nayarit (2,873 pesos), Tabasco (2,920 pesos), Yucatán (2,988 pesos) y Morelos (3,061 pesos), los cuales experimentaron un aumento de 6.3, 32.3, 8.0 y 18.5 por ciento, respectivamente. Lo anterior coloca a Guanajuato como la segunda 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 en agosto de 2012 fue similar al de Guanajuato, se tienen los siguientes resultados:

- El porcentaje de la población en pobreza en estos estados fluctuó entre 44.5 y 49.7 en 2012. Tabasco tuvo el porcentaje más alto de población en pobreza y Guanajuato, el mayor número de personas en pobreza.
- Las carencias promedio para la población en pobreza fueron entre 2.2 y 2.7, y para aquella en pobreza extrema, entre 3.5 y 4.0.

¹¹ Para mayor información del ICTPC, consultar el anexo.

Cuadro 12. Pobreza en Guanajuato, 2012

Entidad federativa	Lugar que ocupa	ICTPC promedio agosto de 2012	Pobreza			Pobreza extrema		
			Porcentaje	Población	Carencias promedio	Porcentaje	Población	Carencias promedio
Nayarit	14	2,873	47.6	553,548	2.4	11.9	138,688	4.0
Tabasco	12	2,920	49.7	1,149,398	2.7	14.3	330,799	3.6
Yucatán	13	2,988	48.9	996,874	2.7	9.8	200,609	3.7
Guanajuato	18	2,998	44.5	2,525,849	2.2	6.9	391,851	3.5
Morelos	15	3,061	45.5	843,497	2.3	6.3	117,174	3.6

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 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 de este coeficiente se utiliza el ICTPC, que es el mismo que se emplea para la medición de la pobreza;¹² 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 utilizar otras fuentes de ingresos o, incluso, indicadores de gasto o consumo, entre otros.

De 2008 a 2012, el coeficiente de Gini para Guanajuato aumentó de 0.441 a 0.463, lo que implica mayor desigualdad. En 2012, Guanajuato ocupó el lugar 27 entre los estados del país de acuerdo con su nivel de desigualdad.¹³

¹² Para mayor información sobre el índice de Gini, consultar Medina (2001).

¹³ El estado que ocupa el lugar número uno es el que tiene mayor desigualdad.

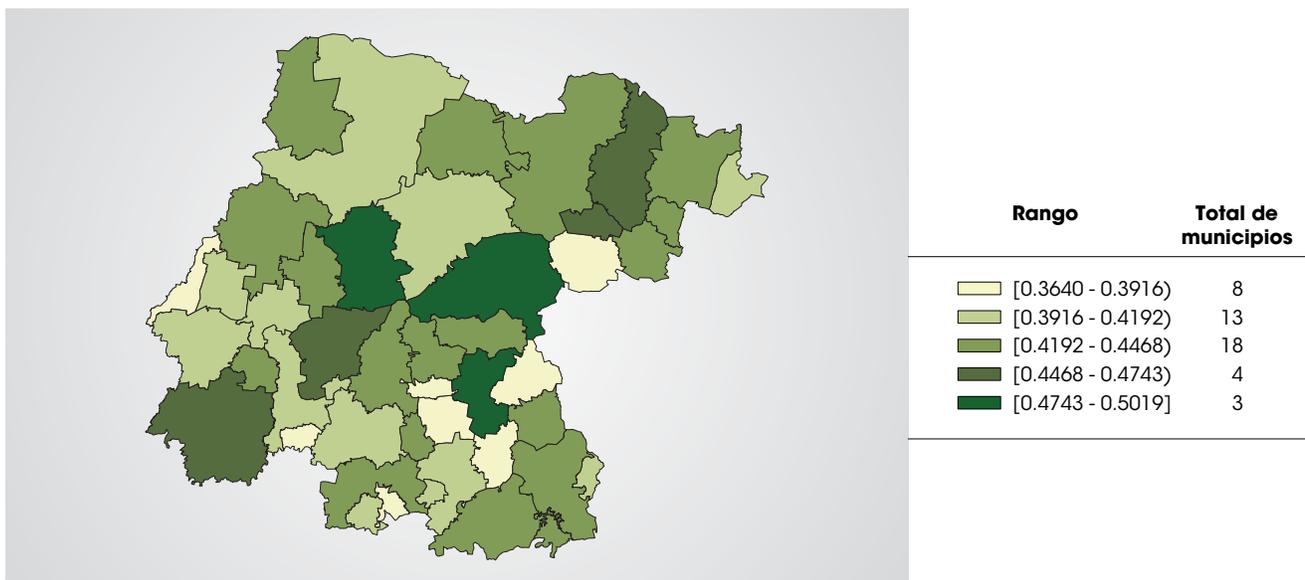
Cuadro 13. Coeficiente de Gini según entidad federativa, 2008-2012

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
Estados Unidos Mexicanos	0.505	0.509	0.498

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

En el ámbito municipal, para 2010, las estimaciones de dicho coeficiente arrojan los siguientes resultados:¹⁴ por un lado, los municipios con más desigualdad en la distribución del ingreso fueron: San Miguel de Allende, Guanajuato, Celaya, Doctor Mora y Victoria; por el otro, Villagrán, Purísima del Rincón, Tarimoro, Huanímaro y Uriangato los de menor desigualdad.

Mapa 9. Coeficiente de Gini para Guanajuato, 2010



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

¹⁴ 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 su página de internet: www.coneval.gob.mx

El ITLP-IS¹⁵ 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 personas en esta condición se incrementa. Vale la pena señalar que, a diferencia de la medición de pobreza oficial, el ingreso analizado en el ITLP-IS corresponde únicamente al recibido por el trabajo de las personas y no incluye otras fuentes, como las rentas o transferencias, entre otras.

¹⁵ 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 Guanajuato 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 con respecto de ese periodo. El ITLP-IS toma el valor de 1 en el primer trimestre de 2010, y a partir de este periodo se registra la tendencia del índice en los trimestres posteriores.

En la gráfica 16 se advierte que la proporción de personas en el estado que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo ha disminuido. Si bien, en promedio, el ITLP-IS del estado se ha mantenido cercano a su valor inicial, desde el segundo trimestre de 2013 ha decrecido. El nivel actual del ITLP-IS en Guanajuato es de 0.9090.

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 aprecia, Guanajuato ha sido la segunda 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 disminuir 9.1 por ciento en este periodo, mientras que a nivel nacional se observó un aumento del ITLP-IS en 5.97 por ciento.

Cuadro 14. Índice de la tendencia laboral de la pobreza por entidades federativas (IS), primer trimestre de 2010 al tercer 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
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 (ITLPI-S).

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 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 medio. En 2010, Guanajuato se ubicaba en la posición once entre las entidades con mayor rezago a nivel nacional,¹⁶ por abajo de Campeche y por arriba de Durango.

¹⁶ 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 del grado y lugar que ocupa el estado.

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

Indicador	Año		
	2000	2005	2010
Población de 15 años o más analfabeta	11.98	10.43	8.18
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	10.21	6.58	4.85
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	63.61	56.02	49.78
Población sin derechohabencia a servicios de salud	64.52	48.91	29.61
Viviendas con piso de tierra	10.71	8.00	4.15
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	19.27	13.02	7.62
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	11.70	7.22	8.05
Viviendas que no disponen de drenaje	23.72	12.56	8.99
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	3.79	3.83	1.58
Viviendas que no disponen de lavadora	41.94	31.00	27.14
Viviendas que no disponen de refrigerador	30.57	18.01	13.95
Grado de rezago social	Medio	Alto	Medio
Lugar que ocupa en el contexto nacional	13	11	11

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 Guanajuato se ubicó con un grado de rezago medio en 2000 y 2010; sin embargo, en 2005 se ubicó con un grado de rezago social alto. En el contexto nacional, tuvo la posición trece en 2000, y ha conservado la posición once de 2005 a 2010.

Todos los indicadores de 2000 a 2005 muestran un comportamiento positivo, a excepción de la población que habita en viviendas que no disponen de energía eléctrica. De 2005 a 2010, todos los indicadores muestran también un comportamiento positivo, salvo el de viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública.

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

Cuadro 17. Resumen de la evolución de los indicadores de rezago social, Guanajuato, 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 derechohabencia 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	↑	↓
Lugar que ocupa en el contexto nacional	↓	Sin cambio

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 46 municipios del estado, ninguno presentaba un grado de rezago social muy alto; tres se catalogaron con uno alto (6.5 por ciento); tres, con uno medio (6.5); 18, con uno bajo (39.1) y 22, con uno muy bajo (47.8).

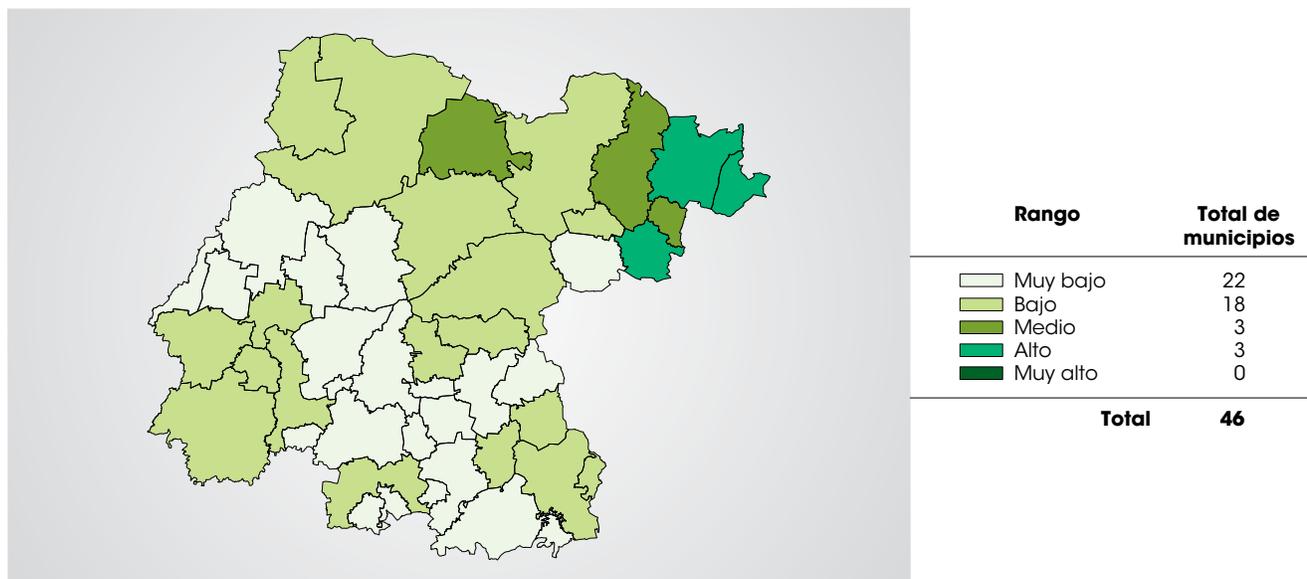
La información también está disponible para las 6,141 localidades del estado; además, con la intención de contar con información a mayores niveles de desagregación territorial, el CONEVAL ha puesto a disposición de la ciudadanía información de rezago social para 2,409 AGEB¹⁷ distribuidas en localidades urbanas del estado. Estos datos ofrecen información sobre las variables que conforman al 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 cuanto a las localidades, 1,618 presentaron un grado de rezago social muy bajo, 2,179 un grado bajo y 1,835 uno medio, mientras que las que registraron un grado alto y muy alto llegaron a 432 y 77, respectivamente. Aquellas que presentaron grados de rezago social más altos se encuentran en el centro y noroeste del estado, así como dispersas en el norte. Al respecto, destaca la concen-

¹⁷ 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.

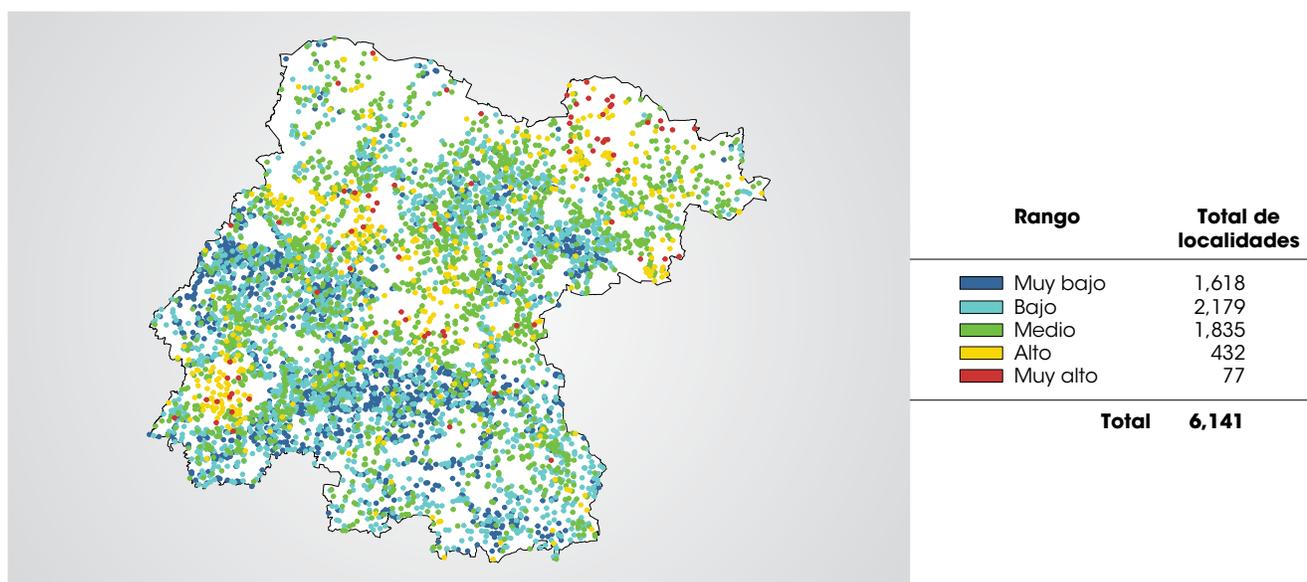
tración de localidades de muy alto rezago social en los municipios de Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional y en San Luis de la Paz.

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

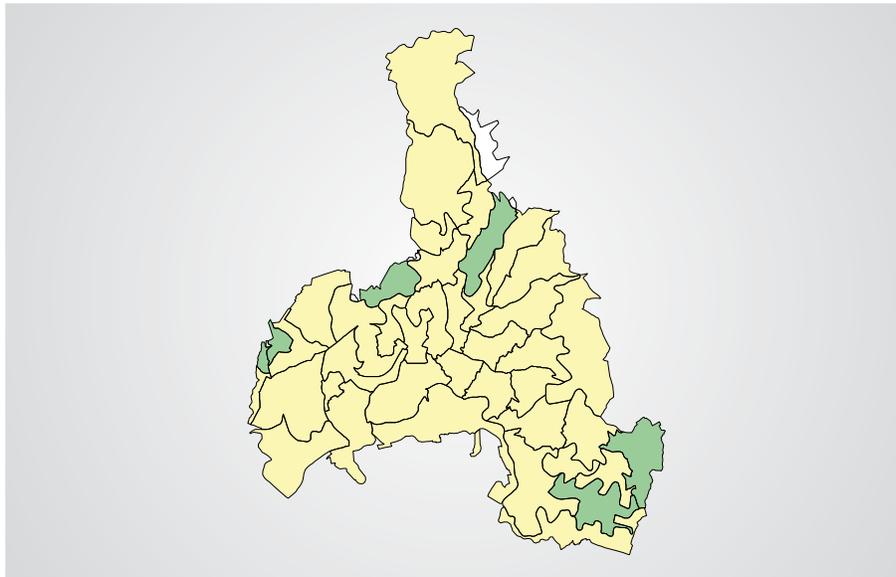


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

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

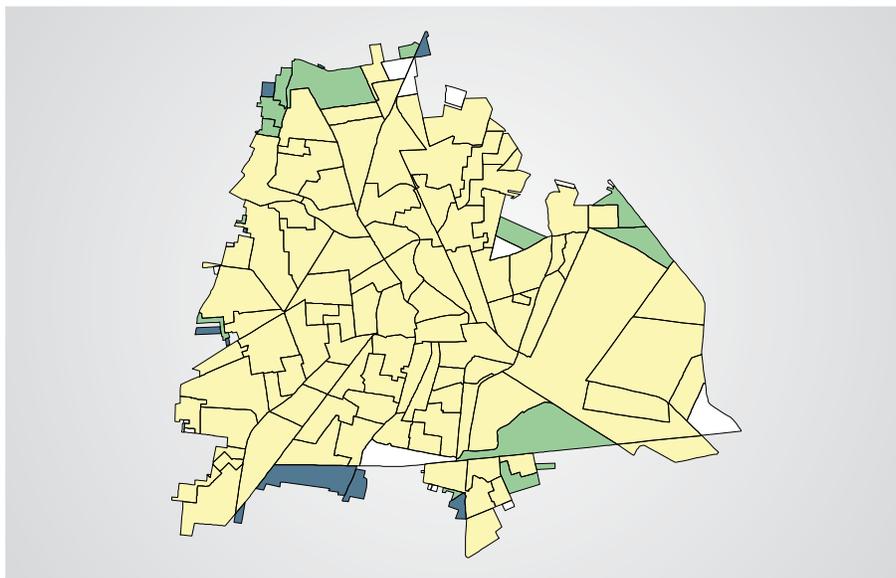


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

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

Rango	Total de AGEB
Bajo	37
Medio	6
Alto	5

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

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

Rango	Total de AGEB
Bajo	97
Medio	14
Alto	10
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 concentró el mayor porcentaje de población son los que presentaron una educación básica incompleta, servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, y los indicadores de activos de los hogares.

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

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

Indicador	Municipio									
	San Miguel de Allende	Valle de Santiago	Comonfort	Comonfort	Comonfort	San Luis de la Paz	San Miguel de Allende	Tierra Blanca	Corfzár	
	Don Francisco	Hoya de Cintora (La Hoya de arriba)	San Antonio de Corrales	Don Diego	Delgado de Abajo	Delgado de Arriba	Venustiano Carranza (Ocoacán)	Villa Montemorelos	San Atanógenos (La Villita)	La Gaviña
Población total	1,010	1,050	1,205	1,040	1,172	2,038	6,716	1,172	1,343	1,432
Población de 15 años o más analfabeta	33.4	18.6	28.5	16.2	14.9	18.0	28.6	19.4	17.7	20.3
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	8.2	24.6	5.4	1.5	6.0	5.8	13.8	9.0	2.0	6.7
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	83.4	96.3	65.5	75.5	73.9	74.4	75.4	81.9	75.2	77.1
Población sin derechohabencia a servicios de salud	22.1	41.6	10.8	10.5	15.6	17.8	34.2	40.6	1.9	38.1
Viviendas con piso de tierra	14.6	43.8	12.0	15.4	10.4	14.4	30.3	6.6	12.0	7.8
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	77.7	67.5	84.1	77.6	51.7	43.3	40.3	64.6	36.4	84.9
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	29.9	2.8	71.3	56.7	88.3	84.4	8.1	6.1	19.4	2.9
Viviendas que no disponen de drenaje	80.9	70.3	86.4	92.0	76.7	82.6	49.3	63.7	95.4	90.9
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	10.2	3.2	12.0	11.4	16.3	13.4	12.2	11.3	18.0	2.1
Viviendas que no disponen de lavadora	93.0	76.7	88.8	89.6	92.9	89.7	76.2	86.3	82.7	64.3
Viviendas que no disponen de refrigerador	68.2	67.1	62.0	65.2	67.5	63.0	67.7	54.2	69.3	41.4
Grado de rezago social	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Lugar que ocupa en el contexto nacional	22,446	23,409	25,699	27,708	29,433	30,068	33,868	34,932	36,162	37,496

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 consideraron únicamente las viviendas particulares habitadas.

El cálculo de los indicadores, índices 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 donde 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 Guanajuato, 2010 (porcentaje)

Indicador	Municipio									
	Irapuato	San José Iturbide	Guanajuato	Monoleón	Villagrán	Apaseo el Grande	Guanajuato	Salamanca	Salamanca	San Miguel de Allende
	Localidad									
	Villas de Irapuato	Prados del Rosario	Fracc. Villas de Guanajuato	Fracc. Rinconadas del Bosque	Fracc. Praderas de la Venta	Fuentes de Balvanera	Marfil	Fracc. Villa Salamanca 400	Salamanca	Nigromante
Población total	5,199	1,207	1,114	1,044	1,420	2,727	29,375	1,635	160,169	1,144
Población de 15 años o más analfabeta	0.5	0.3	0.5	0.4	0.7	0.3	2.1	0.5	3.8	1.7
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	0.8	0.0	1.1	1.6	1.6	3.8	2.6	3.1	3.3	2.7
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	6.5	7.3	12.4	19.6	23.6	17.4	22.8	30.7	33.3	29.8
Población sin derechohabencia a servicios de salud	27.6	15.2	10.6	29.9	10.1	18.4	17.5	19.6	25.5	36.3
Viviendas con piso de tierra	0.6	1.4	1.1	6.9	1.4	0.2	1.5	0.4	2.4	0.3
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	0.4	0.0	0.8	0.0	0.0	0.2	1.7	0.2	0.8	1.6
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	0.8	0.3	27.3	0.9	0.5	0.2	8.7	0.0	1.9	1.0
Viviendas que no disponen de drenaje	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	1.5	0.0	1.0	3.0
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.1	0.7	0.2	0.4	0.0
Viviendas que no disponen de lavadora	3.4	21.1	19.3	11.7	19.7	29.8	16.1	19.5	11.9	20.0
Viviendas que no disponen de refrigerador	1.2	3.0	3.6	1.3	6.6	7.6	5.7	6.4	5.2	3.6
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	107,152	106,930	106,523	106,507	106,345	106,146	106,096	105,897	105,632	105,580

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)".

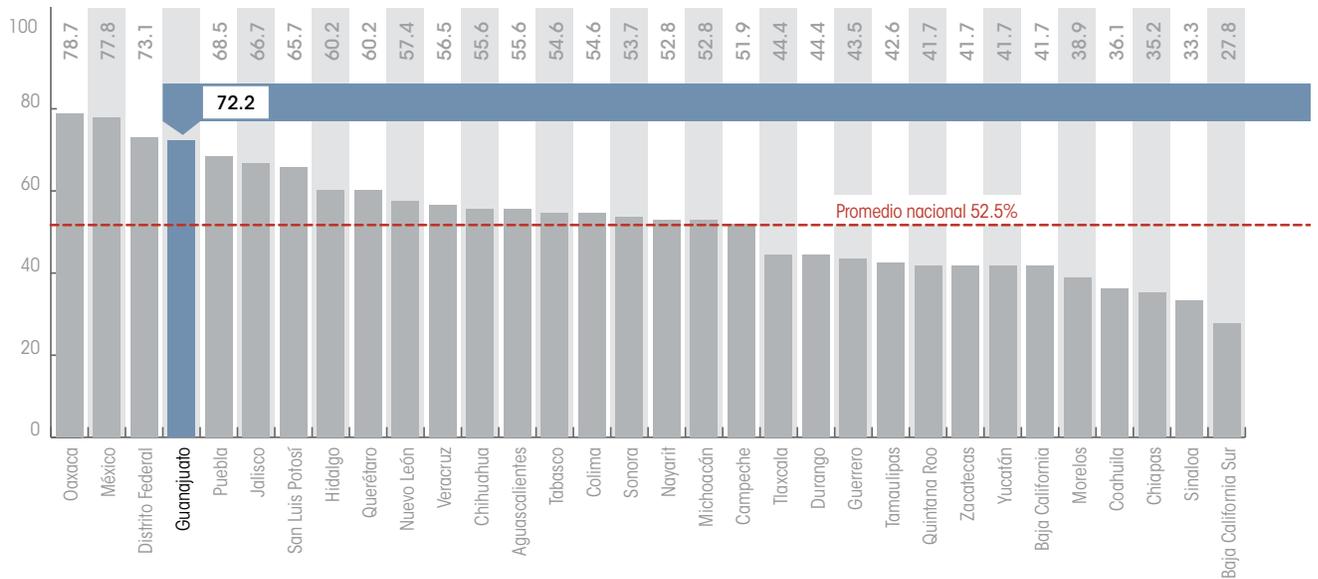
CAPÍTULO

Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en Guanajuato, 2013

9

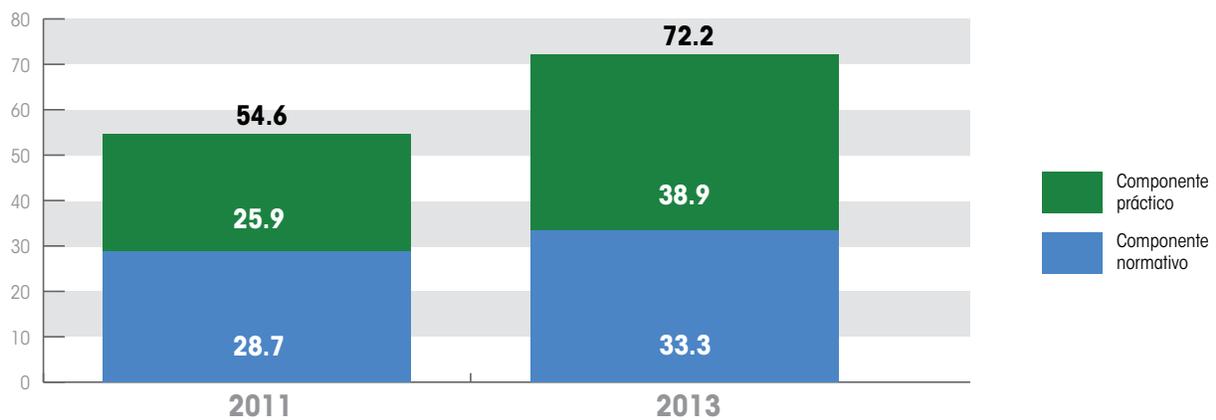
- El estado cuenta con una Ley de Desarrollo Social y Humano (LDSH) que especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social, norma los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social, y establece la difusión de información y evaluación de los programas de desarrollo social, así como la creación del Padrón Estatal de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social y Humano.
- El Padrón Estatal de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social y Humano concentra información de 46 programas de ocho dependencias estatales.
- En la práctica se identificaron reglas de operación para 44 programas de desarrollo social.
- El estado difunde información de 130 programas de desarrollo social.
- En la práctica se localizó información de presupuesto desagregado para algunos programas de desarrollo social.
- En la práctica se ubicaron indicadores de gestión y de resultados sistematizados por temática.
- La normativa estatal atribuye a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, a través de la Dirección de Evaluación, la evaluación de la política estatal de desarrollo social.

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 Guanajuato, 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 presenta la variación registrada por el estado de Guanajuato 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 muestran los principales hallazgos por cada elemento.

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

En términos generales, Guanajuato registró un incremento de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, mostró un índice de 54.6 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –28.7 en el componente normativo y 25.9 en el práctico–. Actualmente, su avance global es de 72.2 por ciento –33.3 en el componente normativo y 38.9 en el práctico–, lo que significa un crecimiento de 32.2 por ciento respecto a 2011 de manera global. Pese al incremento, el estado se mantiene en la cuarta posición para 2013,¹⁸ al igual que en 2011 (gráfica 17). Como se observa, el mayor avance se dio en el plano práctico, donde la entidad tuvo un aumento de 50.2 por ciento en comparación con 2011.

A continuación se presentan los principales elementos de monitoreo y evaluación identificados tanto en la normativa de la entidad como en los instrumentos implementados:

1. Ley de Desarrollo Social

A partir de 2006, Guanajuato cuenta con la Ley de Desarrollo Social y Humano (LDSH) para el estado y sus municipios. En ella se especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social y se determina que se formularán y aplicarán políticas públicas para generar oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas en situación de vulnerabilidad, definidas como aquellas que enfrentan situaciones específicas de riesgo social, marginación o discriminación que les impide alcanzar mejores niveles de vida.

¹⁸ El lugar número uno lo ocupa la entidad federativa que presenta un mayor avance en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

La LDSH también puntualiza los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social, y establece la difusión de información y la evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social, así como la creación del Padrón Estatal de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social y Humano.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

En la normativa estatal no se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos, como la elaboración de un diagnóstico de la problemática que el programa busca atender; la institución encargada de operar el programa; la vinculación de éste con el Plan Estatal de Desarrollo; ni especifica el objetivo del programa, la población objetivo, el tipo de apoyo entregado y la elaboración de indicadores para el monitoreo y la evaluación del programa, entre otros.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –en especial en la LDSH– se ordena que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, específicamente la Dirección General de Información Social, tiene a su cargo la integración, operación y actualización del Padrón Estatal de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social y Humano, tanto estatales como federales, el cual deberá ser público. Aunado a esto, en los Lineamientos para la integración, operación y actualización del Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano (publicado el 7 de junio de 2013) se señala que el citado padrón deberá contener el perfil del beneficiario –nombre, sexo, fecha y entidad de nacimiento–, la Clave Única de Registro de Población (CURP) o Registro Federal del Contribuyente (RFC) para su identificación, la ubicación geográfica del beneficiario, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo.

En la práctica se identificó la creación del Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano, el cual incluye información de los beneficiarios de programas federales, así como de los beneficiarios de 46 programas estatales de desarrollo social: tres de la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato; doce del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado; tres del Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos; uno del Instituto de Ecología de Guanajuato; tres del Instituto de Financiamiento e Información para la Educación; seis del Instituto de la Juventud Guanajuatense; dos de la Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural; y dieciséis de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Todos los padrones cuentan con el nombre del beneficiario, su municipio de residencia, el programa que entrega el apoyo y el tipo de apoyo que recibe. Una de las ventajas de tener un padrón único radica en que la estructura e información que brindan los padrones es

homogénea; en este sentido, aún es necesario que todos los padrones del estado contengan la CURP o el RFC. La información de los padrones identificados está actualizada hasta 2012.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal, específicamente en la LDSH, se establece que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano tiene la atribución de diseñar las reglas de operación para la ejecución anual de los programas de desarrollo social, las cuales deberán de ser públicas. De igual modo, dichas reglas deberán contener información sobre la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios y requisitos de elegibilidad y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas, entre otros. No se identificó normativa que prescribiera la inclusión en las reglas de operación del objetivo del programa, el tipo de apoyo y el procedimiento para su entrega.

En la práctica se tuvo conocimiento de 44 reglas de operación para 2011, 2012 y 2013: dieciocho de la Comisión Estatal del Agua; doce de la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato; siete de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano; una de la Secretaría de Educación; y seis del DIF Guanajuato. Las reglas citadas tienen una estructura homogénea que incluye el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad y la forma de entregarlo. Sólo en las que corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se encontraron los indicadores para monitorear y evaluar los programas.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En materia de difusión, la normativa estatal –LDSH– indica que el gobierno y los ayuntamientos deberán dar a conocer cada año sus programas de desarrollo social a través de los medios más accesibles para la población, así como la publicación de las reglas de operación; esto implica la publicación de información relacionada con la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios y requisitos de elegibilidad y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas, entre otros. En este mismo documento se determina que el Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano debe ser público.

Aunado a lo anterior, la Ley de Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato señala que los sujetos obligados¹⁹ deben publicar

¹⁹ Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los ayuntamientos, los organismos autónomos y cualquier otro organismo, dependencia o entidad estatal o municipal.

los servicios que ofrecen, los requisitos para acceder a éstos, los indicadores de gestión, así como las metas y los objetivos de sus programas.

En la práctica se identificó información para 130 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias de Guanajuato. La información que se difunde para la mayoría de los programas es: objetivo, población objetivo, institución responsable de operar el programa y apoyos otorgados. Algunos programas proporcionan los criterios de elegibilidad y el procedimiento para la entrega de los apoyos.

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

De acuerdo con la LDSH, la distribución del gasto social debe basarse, entre otros aspectos, en los indicadores medibles y verificables de los servicios que presta. Asimismo, las reglas de operación deben contener la programación presupuestaria del programa.

En la práctica, la página de internet de transparencia del estado contiene información del presupuesto asignado para algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato, el Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos, el DIF estatal, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, el Instituto de la Mujer Guanajuatense, el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato y la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

En la normativa estatal, en la LDSH, en su reglamento, así como en los criterios para la programación de acciones de evaluación de los programas sociales y humanos de Guanajuato, se establece que la evaluación permitirá conocer y valorar el diseño, operación, resultados e impacto de los programas estatales y municipales de desarrollo social. De igual forma, es atribución de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, con el auxilio de la autoridad responsable de la planeación en el estado, la evaluación de la política pública estatal de desarrollo social y humano, además de las metas y los objetivos de los programas.

La Ley de Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2013 preceptúa que el Ejecutivo estatal, a través de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, diseñará, administrará y operará el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual permitirá medir la eficacia, eficiencia y economía de los resultados de la administración pública estatal.

En estos documentos también se describen los criterios/lineamientos que deben seguirse para la implementación de las evaluaciones:

- La evaluación será interna o externa, y ambas deben ser públicas. Sin embargo, no se especifica la información de las evaluaciones que deberá publicarse; por ejemplo, los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, el costo de la evaluación y su objetivo, metodología y recomendaciones.
- Existen diversos tipos de evaluación: de consistencia y resultados, de indicadores, de procesos, de impacto, específica y estratégica, y deben ser realizadas de preferencia por evaluadores externos.
- Es facultad de la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano coordinar y monitorear las evaluaciones externas llevadas a cabo por instituciones académicas y sociales especializadas.
- En las evaluaciones se deben tomar en cuenta los indicadores de procesos, productos, resultados e impacto.
- Es facultad de la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano generar las propuestas de acciones para que la política y los programas de desarrollo social se ajusten a los resultados de las evaluaciones realizadas.
- Los resultados de éstas formarán parte del proceso de planeación y presupuestario.
- No se identificó normativa que establezca los requisitos que debe cumplir el evaluador ni la frecuencia con la cual se deben implementar las evaluaciones.

En la práctica, el estado cuenta con una planeación de las evaluaciones en la que se especifica que se deberán aplicar evaluaciones de consistencia y resultados a los programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano con fecha límite el último día hábil de noviembre de 2013. Aunado a esto, se encontraron cuatro evaluaciones de diseño, operación, resultados y percepción efectuadas en 2013 a los programas de la citada secretaría por la Universidad de Celaya; todas cuentan con un resumen ejecutivo, así como el objetivo de la evaluación, la metodología, los principales hallazgos, además de las sugerencias y recomendaciones producto de la evaluación.

Por otro lado, para Guanajuato no fue posible localizar información pública y disponible acerca del seguimiento a recomendaciones. Sin embargo, la entidad ha emprendido acciones para solventar las recomendaciones derivadas de las cuatro evaluaciones implementadas; por ejemplo, una de las recomendaciones fue identificar a las personas más vulnerables que requerían los apoyos. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano realizó un levantamiento de información a dos millones de habitantes con la intención de poder reconocer las carencias de la población que habitan en las zonas con mayor grado de rezago social. Esto le permitió a la Secretaría contar con un padrón potencial de beneficiarios.

Finalmente, se localizaron seis estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el gobierno de Guanajuato en 2011 y 2013: dos de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano; dos de la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato; y dos del Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato. Todos los diagnósticos contienen información sobre la problemática analizada y la población que padece el problema y la mayoría ofrecen las causas, los efectos y las características de la problemática, así como propuestas de acciones a seguir.

8. Indicadores de gestión y resultados

La LDSH establece que se debe incluir en las reglas de operación de los programas de desarrollo social los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. La normativa no regula la información que los indicadores deben reportar; por ejemplo, descripción de lo que buscan medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas.

En la práctica, Guanajuato cuenta con indicadores de gestión y de resultados concentrados y sistematizados por temática. Está en operación el Sistema Estatal de Información de Indicadores de Suelo y Vivienda, el Sistema de Consulta Histórica de Indicadores Educativos del Estado de Guanajuato y el Impulso a la Comunidad, que contiene cédulas de información municipal a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Por otro lado, la Secretaría de Salud difunde sus indicadores a través de boletines epidemiológicos y la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración concentra los indicadores de las dependencias en el apartado de Análisis Programático de Metas del Paquete Fiscal 2013. Finalmente, el estado incluye indicadores en el documento *Indicadores gubernamentales derivados del Plan de Gobierno 2006-2012*, en el Quinto Informe de Resultados, de Juan Manuel Oliva (2010-2011) y en el Informe de Gobierno 2012.

En general, la mayoría de los indicadores de gestión ofrecen el nombre del indicador, la descripción de lo que buscan medir y la unidad de medida; por su parte, la mayoría de los indicadores de resultados contienen el nombre del indicador, la descripción de lo que buscan medir, la unidad de medida y su meta. Pocos indicadores presentan información sobre su método de cálculo, la frecuencia de medición y la línea base.

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

La normativa estatal –específicamente en la LDSH, su reglamento y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato– dispone que la Secre-

taría de Desarrollo Social y Humano, a través de la Dirección de Evaluación, sea la encargada de evaluar la política estatal de desarrollo social. Las atribuciones de la Dirección de Evaluación son: emitir y difundir los lineamientos para la evaluación; diseñar y operar el sistema de monitoreo y evaluación; formular propuestas de acción para que la política de desarrollo social se ajuste a los resultados de las evaluaciones implementadas; integrar los planes de evaluación de los programas sociales; llevar a cabo y analizar estudios relativos al impacto de los programas; emprender acciones de capacitación en el manejo y la aplicación del sistema de monitoreo y evaluación, así como apoyar técnicamente a las dependencias y entidades de la administración pública estatal en la evaluación de los programas de desarrollo social, entre otras. La facultad que no comprende esta dirección es la revisión o participación en la construcción de indicadores.

En la práctica se identificaron instrumentos implementados en materia de monitoreo y evaluación. Sin embargo, en el portal de internet de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano sólo aparece la estructura organizacional del área y no sus objetivos, mecanismos de vinculación con otras áreas de evaluación y ámbito de acción geográfica.

COMPARATIVO 2011-2013

Como se observa en la gráfica 18, de 2011 a 2013, Guanajuato presentó un incremento en el índice a nivel global en el componente normativo y en el práctico. El mayor avance se dio en este último, en el cual el estado registró uno de los cambios más significativos de 2011 a 2013 en relación con las demás entidades: un crecimiento de 13.0 puntos porcentuales, lo cual lo llevó a la posición número dos en el avance del componente práctico.

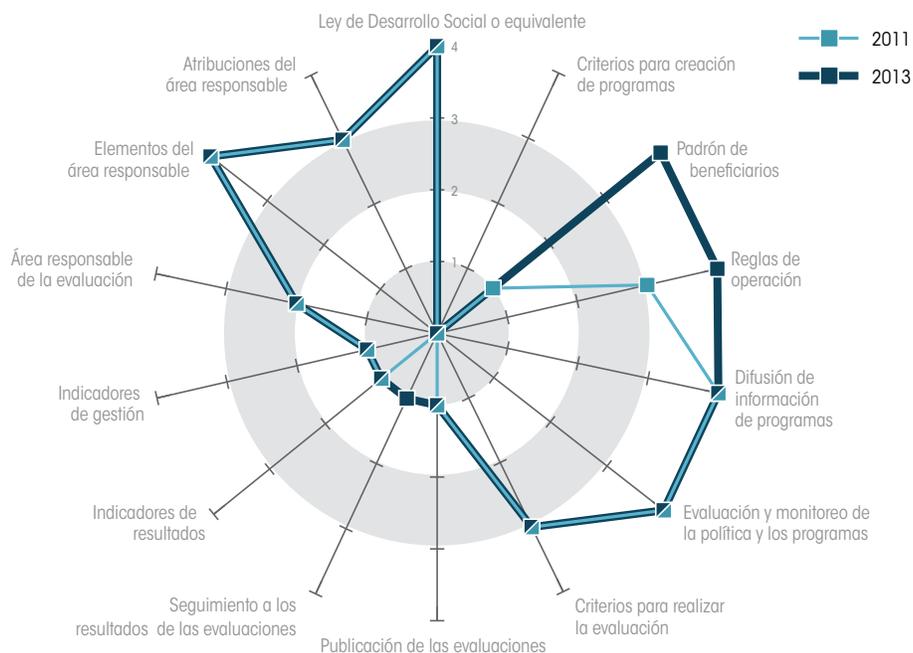
A continuación se muestran los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ El estado cuenta con criterios definidos para la creación de su padrón, pues publicó los Lineamientos para la integración, operación y actualización del padrón estatal de beneficiarios de los programas de desarrollo social y humano (el 7 de junio de 2013).
- ✓ En la LDSH se establece que las reglas de operación deben contener información sobre la población objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, los criterios y requisitos de elegibilidad, así como los indicadores para el monitoreo y la evaluación de los programas, entre otros.

En la gráfica 19 se advierte que, entre 2011 y 2013, el estado mostró una mejora en la emisión de normativa para regular la información que debe contener el padrón estatal de beneficiarios y las reglas de operación; además, se determinó que la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano debe formular propuestas de acción para que la política de desarrollo social se ajuste a los resultados de las evaluaciones implementadas. Sin embargo, aún es necesario que Guanajuato trabaje en fortalecer el marco normativo relacionado con el establecimiento de criterios para la creación de programas nuevos, en regular la información que se ha de publicar en las evaluaciones, detallar el mecanismo para dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones, y reglamentar la información que deben reportar los indicadores de resultados y de gestión.

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



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

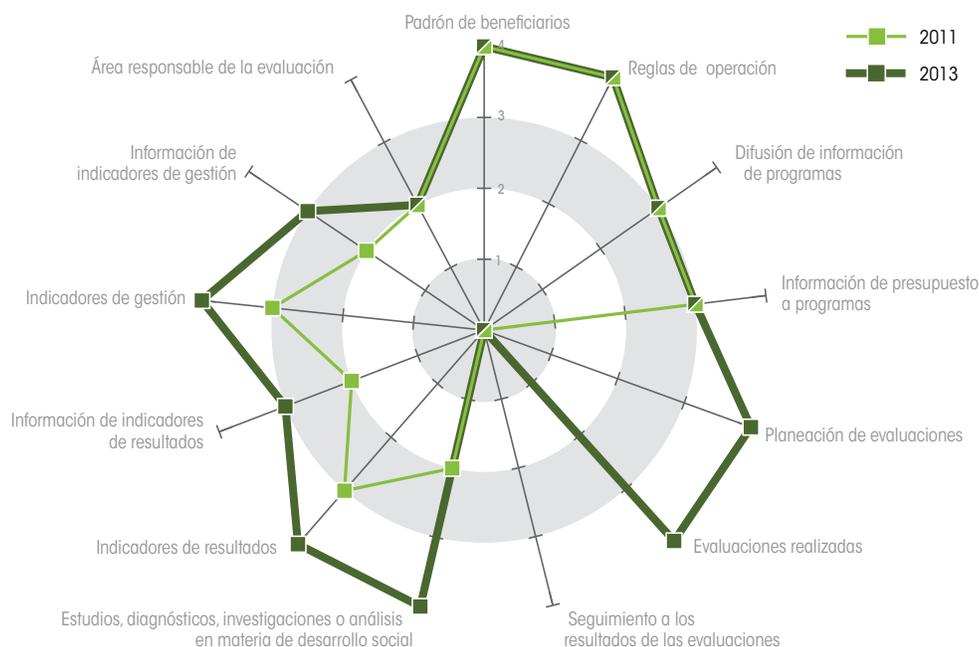
Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación, 2011-2013

- ✓ Publicación de un programa de evaluación en el que se señala que a todos los programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se les aplicará una evaluación de consistencia y resultados en 2013.
- ✓ El estado cuenta con cuatro evaluaciones de diseño. En 2011 no se identificó ninguna.

- ✓ Los indicadores de gestión y de resultados reportan mayor información que en 2011. En general, la mayoría de los indicadores de gestión tienen el nombre del indicador, la descripción de lo que buscan medir y la unidad de medida, y la mayoría de los indicadores de resultados, el nombre del indicador, la descripción de lo que buscan medir, la unidad de medida y su meta.

De acuerdo con la gráfica 20, el estado experimentó una mejora en el componente práctico o de implementación en cinco de los elementos analizados: planeación e implementación de evaluaciones, y realización de diagnósticos e indicadores de gestión y de resultados. Sin embargo, queda pendiente trabajar en el seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

Gráfica 20. Avances en el componente práctico, Guanajuato, 2011-2013



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

CONCLUSIONES

En el aspecto normativo, el estado cuenta con elementos que dan pie al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. A pesar de esto, aún carece de regulación para ciertos instrumentos clave, como son el establecimiento de criterios para la creación de programas nuevos; la información que se debe publicar en las evaluaciones; el mecanismo para dar seguimiento

a los resultados de las evaluaciones; la información que los indicadores de resultados y de gestión deben reportar; y la creación o existencia de un área con autonomía técnica y de gestión independiente del Poder Ejecutivo que se enfoque exclusivamente a impulsar la evaluación de los programas y las políticas estatales, incluida la política social.

En el componente práctico, Guanajuato presenta un incremento de 2011 a la fecha en la implementación de elementos de monitoreo y evaluación: la publicación de una planeación de evaluaciones para 2013; la implementación de evaluaciones a cuatro programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (publicadas en abril de 2013); la mejora en la información que ofrecen los diagnósticos realizados –problemática analizada, población que padece el problema, causas, efectos y características de la problemática y propuestas de acciones a seguir–; y la información que contienen los indicadores de resultados y de gestión. En este sentido, el reto de Guanajuato será mantener la ejecución y calidad de estos ejercicios a largo plazo; fortalecer su marco normativo le ayudará a lograrlo. Finalmente, es necesario que el estado trabaje en la puesta en marcha de un mecanismo para dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

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 en el estado de Guanajuato:

Contar con criterios para la creación de programas nuevos ayuda a garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; en este sentido, se recomienda que el estado establezca normativa para regular este elemento. Entre los criterios que se pueden aplicar se encuentran: elaborar un diagnóstico de la problemática a atender; instituir la dependencia encargada de operar el programa; determinar la vinculación del programa con el Plan Estatal de Desarrollo; incluir información del programa, como objetivos, población objetivo, tipo de apoyos que se entregan, entre otra, y los indicadores para el monitoreo y la evaluación de éstos.

Continuar con la implementación del Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social y Humano. Se sugiere que se incluya una clave única de identificación –como la CURP o el RFC– para que se puedan identificar complementariedades, contar con información acerca de todos los apoyos que recibe un beneficiario y facilitar la coordinación entre dependencias.

Dar continuidad a la publicación del presupuesto por programa y extender esta práctica a todos los programas, ya que esta característica es un elemento necesario para implementar el presupuesto basado en resultados, considerando que un programa es un conjunto de acciones alineadas para alcanzar un objetivo (resultado). De esta manera, también es posible fijar metas y exigir resultados a una unidad responsable.

Continuar con la práctica de publicar anualmente la planeación de las evaluaciones, pues esto permite priorizar los programas que se evaluarán y el tipo de evaluación que se les aplicará en función de la información que requiere el estado y ante un escenario de recursos limitados. Para realizarla, se sugiere tener en cuenta que los cambios a nivel de resultado sobre la población objetivo son observables en el mediano plazo.

Seguir con la implementación de evaluaciones encomendadas a organismos ajenos; para ello, se requiere que el estado continúe con la asignación de recursos a los procesos de monitoreo y evaluación. Se sugiere que las evaluaciones, además de la información que ya presentan –resumen ejecutivo, objetivos, metodología, principales hallazgos y recomendaciones–, incluyan los datos del responsable de la ejecución del programa evaluado y del evaluador, así como el costo de la evaluación. En este sentido, determinar en una normativa la información que las evaluaciones deben incluir ayudará a darle continuidad a la práctica. Por otro lado, se recomienda normar los requisitos que debe cumplir un evaluador para que se garantice la calidad de la evaluación, y señalar la frecuencia de los ejercicios de evaluación.

Dado que el objetivo de evaluar es generar información para mejorar las políticas públicas, es importante poner en marcha un sistema de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Así, la información que procede de éstas podrá utilizarse para retroalimentar el proceso de planeación y operación de las políticas públicas.

Si bien Guanajuato cuenta con información sistematizada de indicadores de gestión y de resultados por temática, se sugiere concentrar ésta en un solo instrumento. De igual modo, para garantizar que los indicadores reporten cierto tipo de información –nombre, descripción de lo que se busca medir, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y meta– es recomendable normar este aspecto.

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: el 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.

Se excluyen las siguientes categorías de atención:

- Acciones judiciales.
- Acciones del registro civil.

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

- 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, se enviaron 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 123 corresponden a Guanajuato y pertenecen a las dependencias y entidades mencionadas en el cuadro 21.

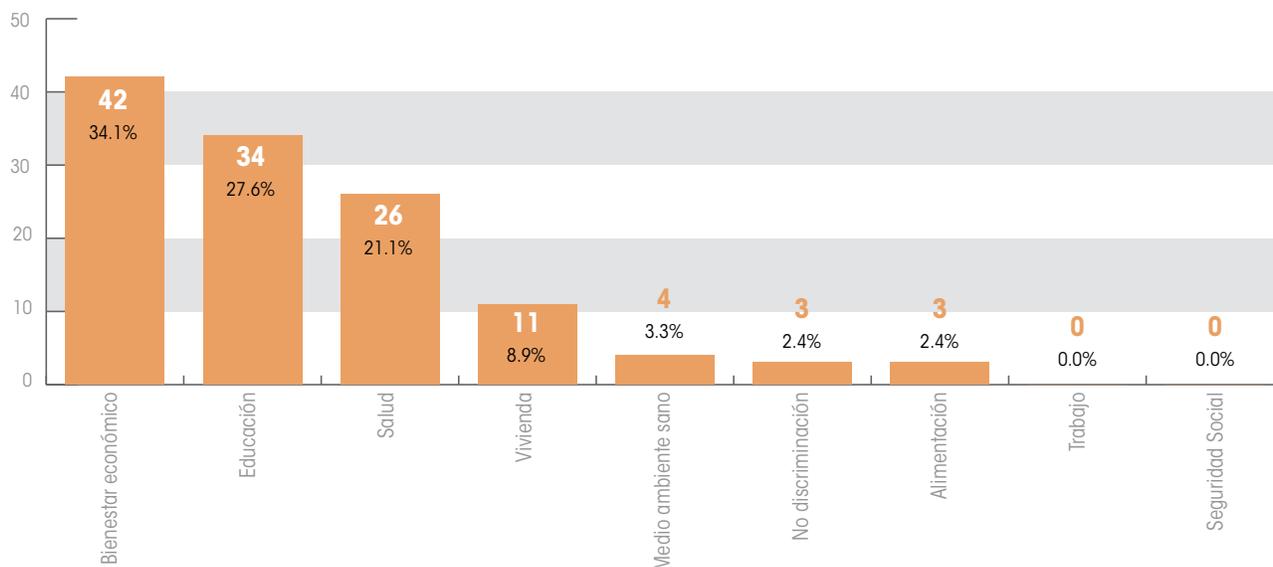
Cuadro 21. Programas y acciones estatales para el estado de Guanajuato, 2011

Dependencia o entidad	Número de programas y acciones
Secretaría de Finanzas y Administración	1
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	15
Secretaría de Desarrollo Social y Humano	14
Secretaría de Educación	27
Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable	12
Secretaría de Salud	20
No disponible	34
Total	123

Fuente: Inventario estatal 2011, CONEVAL, 2013.

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 Guanajuato para 2011.

Gráfica 21. Número de programas y acciones de desarrollo social en el estado de Guanajuato, 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 salud, y un menor número, al derecho social de la vivienda.

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 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 Guanajuato

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 Guanajuato son las siguientes:

- En 2008, presentó la ponencia *La experiencia en la construcción de indicadores de gestión* en la Tercera Reunión Estatal con los Titulares de las Unidades de Acceso a la Información Pública del Estado, organizada por el Instituto de Acceso a la Información Pública del estado.
- En ese mismo año, llevó a cabo el Seminario Regional de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, cuya sede fue el estado de Jalisco (25 asistentes), y al que asistieron servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESHU).

En 2009, firmó un convenio de colaboración técnica con la SEDESHU con la finalidad de brindar acompañamiento técnico para impulsar el uso de la evaluación y, con ello, mejorar la política y los programas de desarrollo social en el estado. En el marco de este Convenio, el CONEVAL apoyó al estado en la formulación de los siguientes instrumentos de monitoreo y evaluación:

- En 2009, realizó un curso-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (63 asistentes), en el cual se construyó la Matriz de Indicadores de la política social Contigo Vamos por Más.
- Formuló comentarios a la línea basal y al estudio de percepción de beneficiarios de las estrategias Contigo Vamos por Más y Adrenel.
- Ofreció un curso-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (32 asistentes) a solicitud de la Secretaría de Educación, en el cual se construyó la Matriz de Indicadores del programa PROEDUCA-Corresponsabilidad.
- Presentó las cifras de pobreza por ingresos 2008 a los servidores públicos estatales.
- En 2010, brindó asesoría al estado para la creación del padrón único de beneficiarios, el cual integra información de los programas federales, estatales y municipales que operan en el estado.
- Organizó el diplomado Evaluación de Políticas Públicas, dirigido a servidores públicos de las entidades federativas para mejorar la capacidad institucional de los gobiernos locales en temas de monitoreo y evaluación. A este diplomado asistió personal de la SEDESHU.
- Desarrolló un taller de pobreza multidimensional y rezago social dirigido a los servidores públicos del estado con la finalidad de facilitar el uso y la comprensión de la información de pobreza que genera el CONEVAL.
- Asesoró a la SEDESHU en el diseño del instrumento para realizar el segundo levantamiento de la línea basal de Contigo Vamos por Más.
- Celebró, en coordinación con el Banco Mundial y el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) del Banco Interamericano de Desarrollo, la VI Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe. En este foro, la SEDESHU presentó el Padrón Estatal de Beneficiarios de los Programas Sociales, el cual ha permitido generar información oportuna y confiable para mejorar la focalización y la atención a las familias en situación de pobreza.²³
- Organizó el Taller de la 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 del CONEVAL y promover su uso por parte de las administraciones estatales. A este taller asistió personal de la SEDESHU.

²³ La presentación del estado se encuentra disponible en http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Guanajuato/eventos/conferencia_gto.pdf

- Por último, en ese mismo año el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del estado de Guanajuato (IPLANEG) construyó el Sistema de Indicadores para el Desarrollo del Estado de Guanajuato en Población y Desarrollo con base en información de pobreza, pobreza por ingresos y rezago social del CONEVAL.
- 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. A este taller asistió personal la SEDESHU.
- Asesoró a la SEDESHU en la creación de una comisión de evaluación en el estado, la cual aún se encuentra en proceso de formación.
- Realizó la presentación de las cifras de pobreza 2010 a los servidores públicos del estado, con el propósito de que se tuviera mayor comprensión sobre la evolución de la pobreza de 2008 a 2010.
- Para ese mismo año, la SEDESHU, con base en la información de pobreza del CONEVAL, elaboró boletines informativos para las dependencias y entidades estatales.
- En 2012, asesoró a la SEDESHU sobre los costos de evaluar los proyectos de inversión a cargo de esta secretaría.
- En 2013, llevó a cabo un curso-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (47 asistentes) con la finalidad de elaborar la matriz de indicadores de los programas de desarrollo social del estado. Entre los programas que asistieron al taller, se encuentran los siguientes:
 - Credibilidad en los servicios de salud
 - Entrega de becas y crédito educativo
 - Ampliación de la infraestructura de servicios básicos
 - Modelo de seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental basado en resultados
 - Prevención de diabetes
- 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. Al seminario asistieron funcionarios de la SEDESHU y de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.

Dado que el convenio de colaboración firmado con el estado de Guanajuato en 2009 ya no se encontraba vigente, en 2013 se firmó un nuevo convenio de colaboración técnica con el gobierno del estado de Guanajuato en el que participó la SEDESHU con la intención de brindar acompañamiento técnico para impulsar el uso de la evaluación para mejorar la política y los programas de desarrollo social en la entidad. En el marco de este Convenio, el CONEVAL apoyó al estado en la formulación de los siguientes instrumentos:

- Brindó asesoría técnica para la elaboración de los términos de referencia de los proyectos Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social de Guanajuato y "Evaluación para definir la línea base con los indicadores seleccionados para el seguimiento y la evaluación sistemática de políticas y programas sociales".
- Ofreció asesoría para la elaboración de los lineamientos de evaluación.
- Llevó a cabo dos cursos-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (43 y 31 asistentes, respectivamente) para elaborar la matriz de indicadores de los programas de desarrollo social del estado. Entre los programas que asistieron a los talleres, se encuentran los siguientes:
 - Padrón Estatal de Beneficiarios (SEDESHU)
 - Centros de impulso social (SEDESHU)
 - Impulso a los espacios para la sana convivencia en mi colonia (SEDESHU)
 - Impulso al gobierno cercano (SEDESHU)
 - Seguimiento de los programas y proyectos (Secretaría de Educación de Guanajuato)
 - Capacitación en género y salud (Instituto de la Mujer Guanajuatense)
 - Planeación social a largo plazo (Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato)
 - Coadyuvar a la calidad en los servicios médicos (Comisión Estatal de Arbitraje Médico de Guanajuato)
 - Asistencia alimentaria (DIF Guanajuato)
 - Mi casa DIFerente (DIF Guanajuato)
 - Impulso a la economía social sustentable (SEDESHU)
 - Apoyo al empleo con responsabilidad social (SEDESHU)
 - Atención social a través de organizaciones de la sociedad civil (SEDESHU)
 - Apoyos para el impulso a organizaciones de la sociedad civil (SEDESHU)
- Organizó el Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013, cuyo objetivo fue fomentar y difundir las buenas prácticas de monitoreo y evaluación implementadas en las entidades

federativas y en el Distrito Federal. Al seminario asistieron funcionarios de la SEDESHU y de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas. Durante este foro, la SEDESHU presentó sus principales avances en la implementación del Padrón Estatal de Beneficiarios.

- Durante el Seminario Internacional se llevó a cabo la premiación del primer Reconocimiento "Buenas prácticas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2013" en donde el estado de Guanajuato recibió dos reconocimientos: el primero en la categoría "Padrón de beneficiarios" por la implementación del Padrón Estatal de Beneficiarios, que ofrece información de doce dependencias estatales y cinco federales; y el segundo en la categoría "Reglas de operación" por la información que presentan las reglas de operación y su diseño homogéneo.

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.

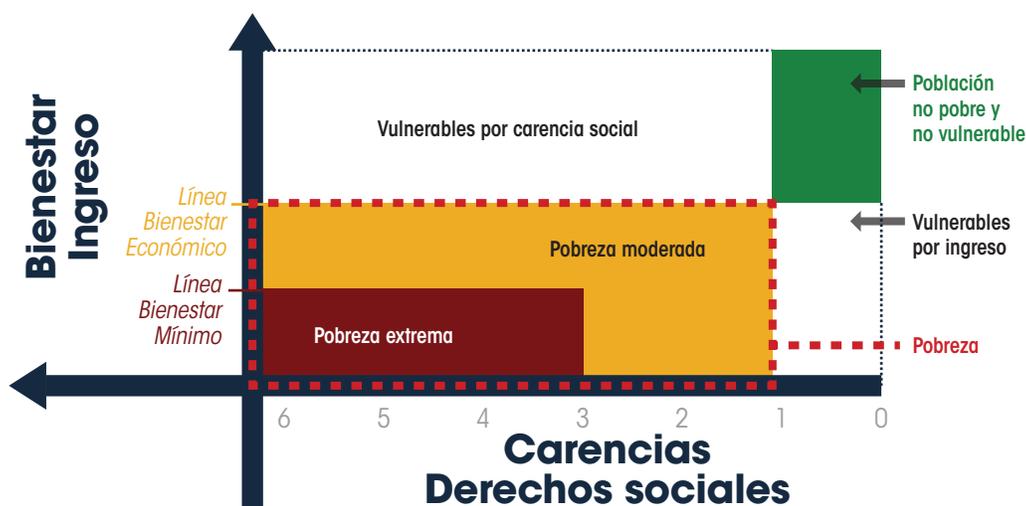
Bienestar económico

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:

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

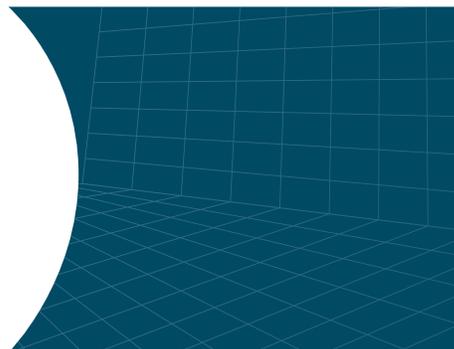
Donde n_i es el número de miembros del hogar en cada rango de edad i ; d_i es la escala de equivalencia (con economías de escala) que corresponde a cada grupo de edad i ; sin tomar en cuenta al jefe de familia. Las escalas empleadas con base en la composición demográfica de cada hogar se presentan en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

Cuadro 24. Escala de equivalencias, México, 2006

Grupo de edad (l)	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.