

CONSEVAL

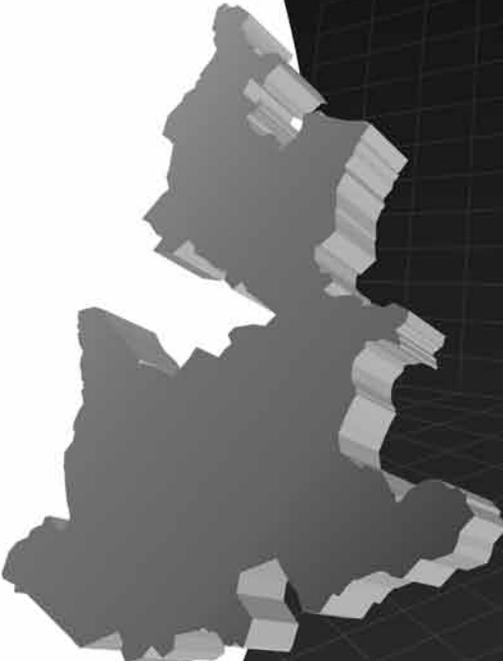
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Informe de pobreza y evaluación

Puebla

2012-2013

A stylized, 3D-rendered map of the state of Puebla, Mexico, shown in a dark gray color. The map is positioned on the left side of the cover, partially overlapping a white curved shape that resembles a page being turned. The background is a dark gray grid pattern.

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de pobreza y evaluación

Puebla

2012-2013

Informe de pobreza y evaluación. Puebla, 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. Puebla, 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 PUEBLA, 2012	15
CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN PUEBLA, 2010-2012	17
CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS SOCIALES Y DEL BIENESTAR ECONÓMICO EN PUEBLA	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 PUEBLA, 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 PUEBLA, 2013	61
Elementos de monitoreo y evaluación identificados en el estado: el deber ser y la práctica	63
Comparativo 2011-2013	68
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 PUEBLA	79
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 Puebla. 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

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

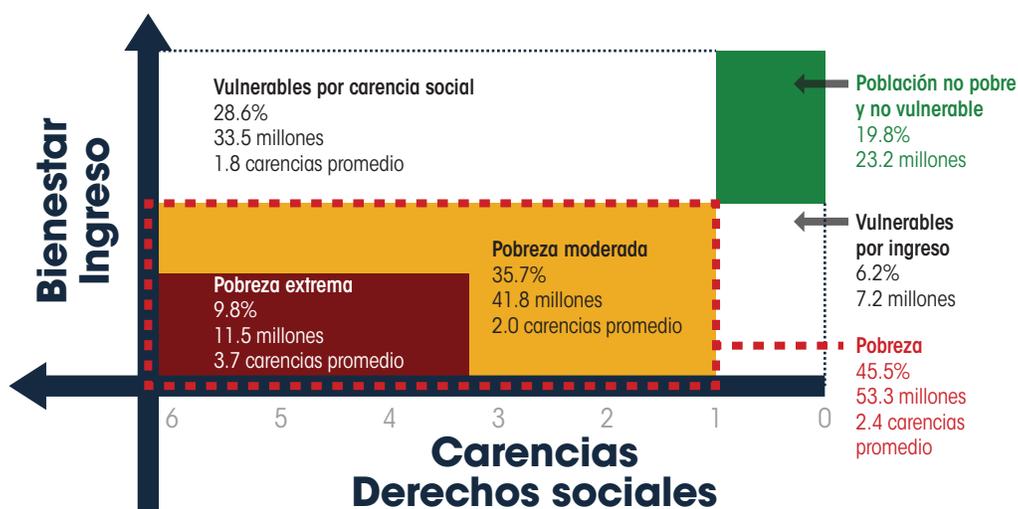
² *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 2005.

indicadores mediante 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 Puebla, 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: 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 Puebla, 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.

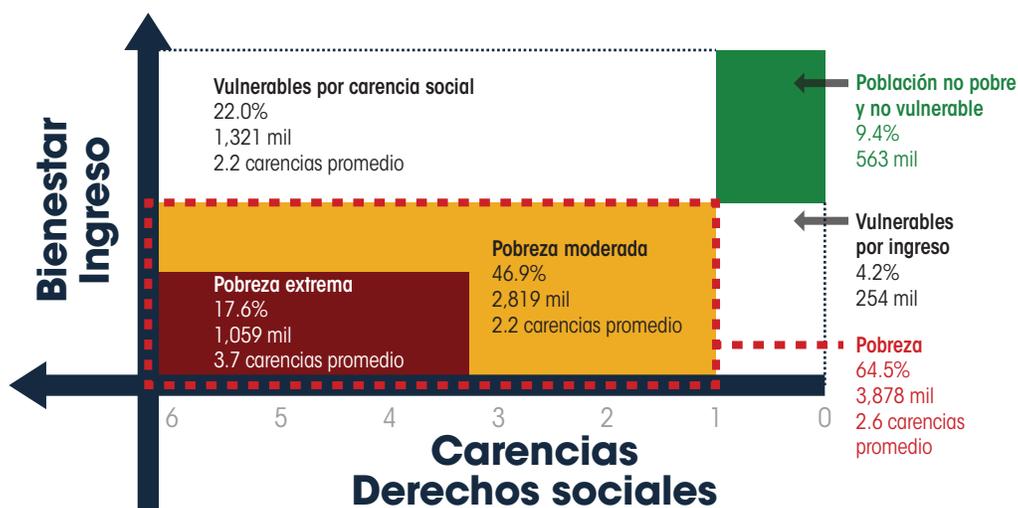
El estado de Puebla, respecto de las 32 entidades, ocupó el tercer lugar en porcentaje de población en pobreza y el cuarto lugar en el de población en pobreza extrema.⁴

En 2012, 64.5 por ciento de la población que habitaba en la entidad se encontraba en situación de pobreza, lo que equivale aproximadamente a 387,800 personas de un total de 5.7 millones, con un promedio de carencias por persona de 2.6.

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

Asimismo, 17.6 por ciento de la población del estado se encontraba en situación pobreza extrema (aproximadamente 1.1 millones de personas), con un promedio de 3.7 carencias por persona. De lo anterior se deriva que el porcentaje de población en pobreza moderada fue de 46.9 por ciento (2.8 millones de personas), con un promedio de 2.2 carencias por persona.

Figura 2. Pobreza en Puebla, 2012



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

El porcentaje de población vulnerable por carencias sociales fue de 22.0, lo que representó aproximadamente 1.3 millones de personas, las cuales, aun cuando tuvieron un ingreso superior al requerido para cubrir sus necesidades, presentaron una o más carencias sociales; 4.2 por ciento correspondió a la población vulnerable por ingreso, lo que equivale a 254,000 personas sin 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 9.4, es decir, aproximadamente, 563,000 personas percibieron un ingreso superior al requerido para cubrir sus necesidades y no padecieron ninguna carencia social en 2012.

CAPÍTULO

Evolución de la pobreza en Puebla, 2010-2012

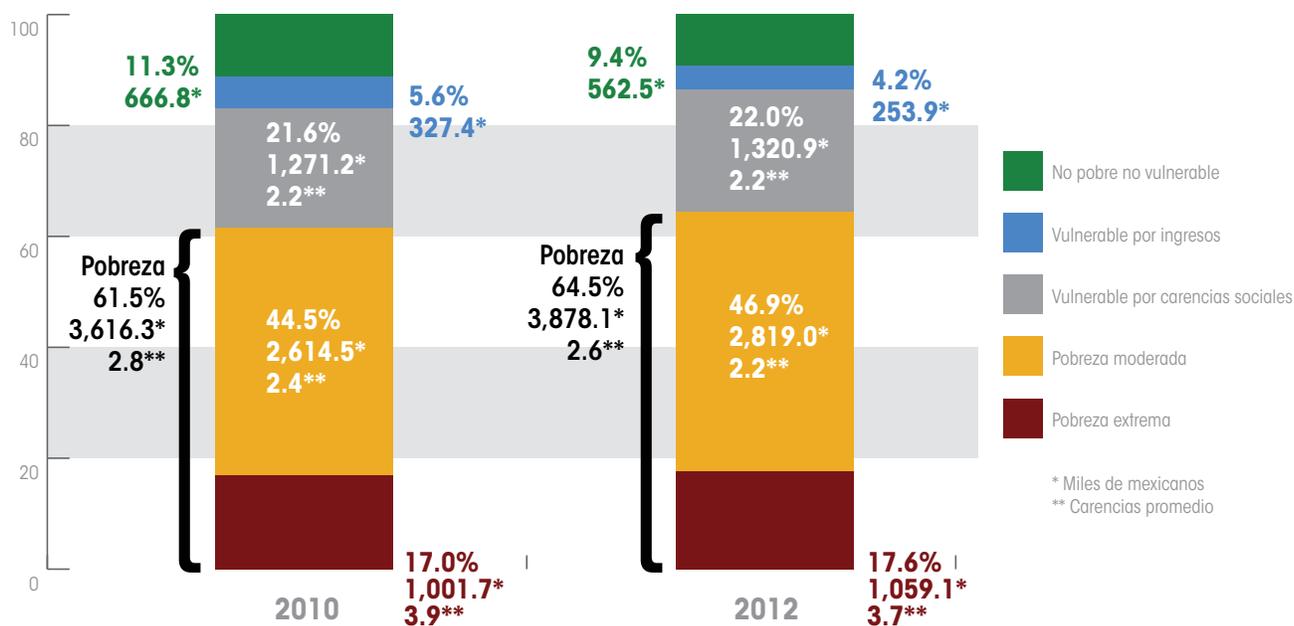
2

Los resultados de la evolución de la pobreza de 2010 a 2012 muestran que ésta pasó de 61.5 a 64.5 por ciento, lo que, en términos absolutos, representó un aumento de 261,852 personas en dos años.

En el mismo periodo, el porcentaje de población en pobreza extrema aumentó de 17.0 a 17.6, lo que significó 57,345 personas más en pobreza extrema en dos años.

El porcentaje de población en pobreza moderada se elevó durante el periodo de 44.5 a 46.9, lo que se tradujo en 204,507 personas más en esta situación.

Gráfica 1. Pobreza en Puebla, 2010-2012



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

En lo referente al porcentaje de la población vulnerable por carencia social, se observó un aumento de 21.6 a 22.0, lo que significó 49,731 personas más en dicha situación. El porcentaje de población vulnerable por ingresos pasó de 5.6 a 4.2 por ciento, lo que representó 73,563 personas menos respecto a 2010.

La proporción de población no pobre y no vulnerable, por su parte, se redujo durante el periodo de 11.3 a 9.4 por ciento de la población. En términos absolutos, resultó una disminución de 104,392 personas en esta condición.

Por último, el porcentaje de población con al menos una carencia social aumentó de 83.1 a 86.4 por ciento, lo que significó 311,583 personas más, y el de la población con al menos tres carencias sociales se redujo de 40.7 a 38.9 por ciento, esto es, 53,401 personas menos en esta situación.

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

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

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	61.5	64.5	3,616.3	3,878.1	2.8	2.6
Población en situación de pobreza moderada	44.5	46.9	2,614.5	2,819.0	2.4	2.2
Población en situación de pobreza extrema	17.0	17.6	1,001.7	1,059.1	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	21.6	22.0	1,271.2	1,320.9	2.2	2.2
Población vulnerable por ingresos	5.6	4.2	327.4	253.9	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	11.3	9.4	666.8	562.5	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	83.1	86.4	4,887.4	5,199.0	2.7	2.5
Población con al menos tres carencias sociales	40.7	38.9	2,394.0	2,340.6	3.8	3.6

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 Puebla, 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 Puebla

3

La Metodología para la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL considera dos espacios de análisis: el de los derechos sociales y del bienestar económico.⁵ El primero se refiere a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social y es medido con 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 presenta mayor información.

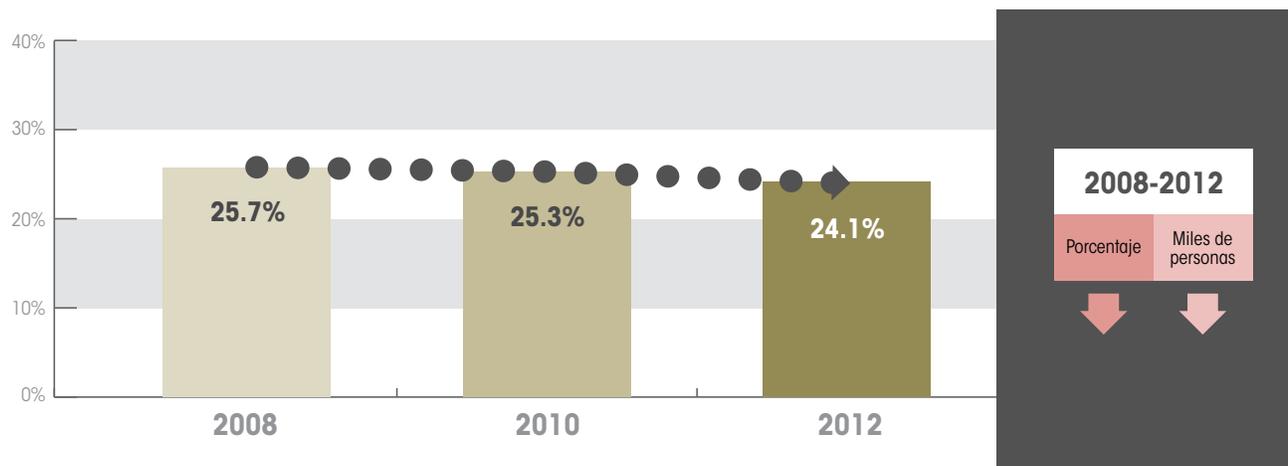
EVOLUCIÓN DE LAS CARENCIAS SOCIALES EN LA ENTIDAD, 2008-2012

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, Puebla



Fuente: CONEVAL, 2013.

La proporción de población con rezago educativo en el estado ha disminuido 6.2 por ciento en los últimos cuatro años, al pasar de 25.7 en 2008 a 24.1 en 2012. En términos absolutos, el número de personas en esta situación disminuyó de 2008 a 2012 en 27,411.

Se debe mencionar que la reducción porcentual de la carencia observada en 2008-2012 en Puebla no es significativa estadísticamente, es decir, no se puede rechazar que las diferencias observadas puedan deberse a errores inherentes a la fuente de información en contraste con los resultados a nivel nacional, donde se observó una disminución estadísticamente significativa en esta carencia.

Esta variación se dio, sobre todo, en virtud de que las proporciones de la población de tres a quince años y de dieciséis años o más nacida a partir de 1982, todas ellas con rezago educativo, decrecieron 8.5 y 8.2 por ciento, respectivamente, de 2010 a 2012 en el estado de Puebla. Asimismo, el porcentaje de población de dieciséis años o más nacida hasta 1981, con rezago educativo, bajó 0.6 puntos porcentuales en el mismo periodo.

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

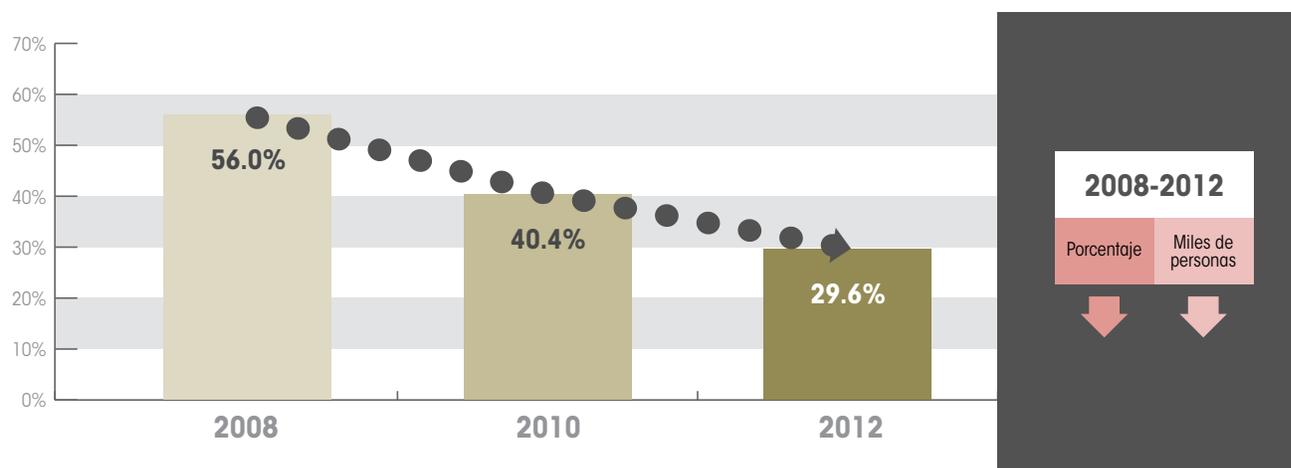
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población de 3 a 15 años	10.6	9.7	172.4	153.5
Población de 16 años o más nacida hasta 1981	36.3	35.7	923.9	871.5
Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	28.2	25.9	389.3	424.0

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

Carencia por acceso a los servicios de salud

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

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



Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de población con carencia por acceso a los servicios de salud en Puebla se redujo de 56.0 a 29.6 por ciento en 2008-2012, un decremento de 47.1 por ciento de la proporción de población en esta situación. En cuanto al número de personas carentes, la cifra disminuyó en 1'432,860, al pasar de 3'216,318 en 2008 a 1'783,458 en 2012.

La disminución entre 2008 y 2012 en el estado es significativa en términos estadísticos, es decir, es altamente probable que esta reducción haya ocurrido y no se haya debido a factores inherentes a la fuente de información o recolección de los datos. Esto coincide con los resultados observados a nivel nacional.

En estos cambios destaca el acceso de 52.1 por ciento más de la proporción de personas incorporadas al Seguro Popular de 2010 a 2012. En contraste, los porcentajes de afiliación a los servicios de salud de Pemex, Defensa o Marina, así como al IMSS se redujeron en el 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	31.7	48.2	1,863.6	2,897.0
Población afiliada al IMSS	20.6	16.1	1,212.4	965.7
Población afiliada al ISSSTE o al ISSSTE estatal	4.3	3.2	250.2	195.0
Población afiliada a Pemex, Defensa o Marina	0.7	0.4	39.7	23.5
Población afiliada a otros servicios médicos provenientes de su trabajo	1.5	1.3	87.5	75.8
Población afiliada por seguro privado de gastos médicos	0.2	0.8	12.7	50.4
Población afiliada a otras instituciones	0.6	0.4	37.3	24.4

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

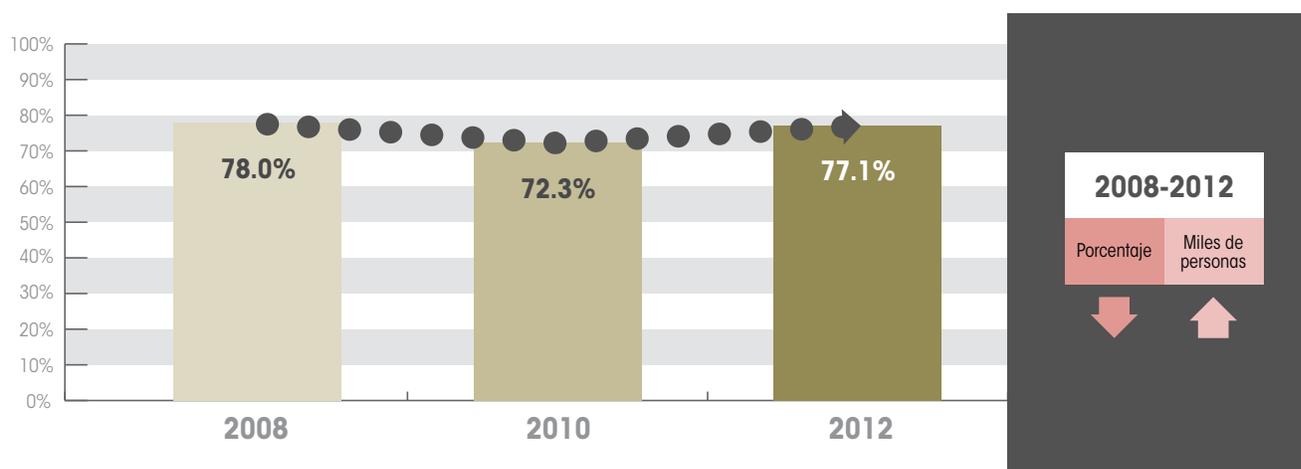
Carencia por acceso a la seguridad social

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

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



Fuente: CONEVAL, 2013.

La población con carencia por acceso a la seguridad social se ha reducido de 78.0 a 77.1 por ciento en los últimos cuatro años, una disminución de 0.9 puntos porcentuales de la población en esta situación. En términos absolutos, la cifra aumentó en 157,131, al pasar de 4'480,441 personas carentes en 2008 a 4'637,572 en 2012.

El cambio porcentual entre 2008 y 2012 en Puebla no es significativo estadísticamente. Esto contrasta con los resultados observados a nivel nacional, donde la reducción sí es significativa.

Respecto al comportamiento del indicador de acceso a la seguridad social destaca el aumento, entre 2010 y 2012, de la proporción de los tres componentes que lo conforman. Los porcentajes de los componentes de población ocupada sin acceso a la seguridad social y de población de sesenta y cinco años o más sin acceso a la seguridad social incrementaron en 6.4 y 6.0, respectivamente.

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

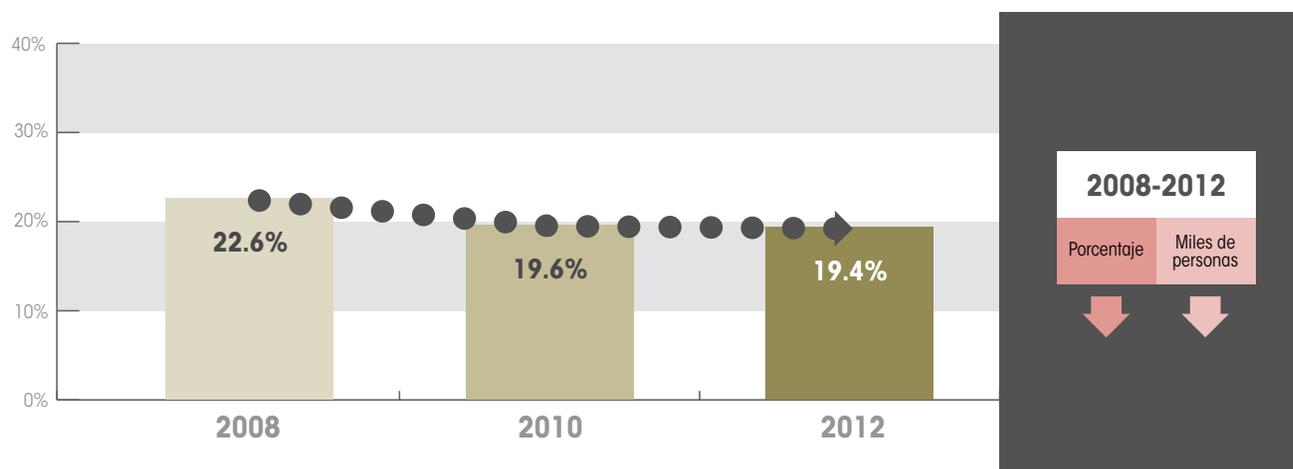
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	73.9	78.6	1,752.4	2,076.9
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	63.5	65.8	911.2	881.6
Población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social	37.0	39.2	139.9	163.2

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

Carencia por calidad y espacios de la vivienda

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

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

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

Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda en el estado de Puebla disminuyó 14.2 por ciento en los últimos cuatro años, al pasar de 22.6 en 2008 a 19.4 en 2012; esto equivale a 128,640 personas menos en esta situación.

La reducción de 3.2 puntos porcentuales entre 2008 y 2012 en Puebla no es significativa estadísticamente. Esto contrasta con los resultados observados en el ámbito nacional, donde la disminución sí es estadísticamente significativa.

En cuanto a los subindicadores que conforman el indicador de calidad y espacios en la vivienda, entre 2010 y 2012 resalta que la población en viviendas con hacinamiento aumentó aproximadamente 91,500 personas. Las incidencias de los componentes de la población en viviendas con pisos de tierra, en viviendas de techos de material endeble y en viviendas con muros de material endeble disminuyeron.

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	6.2	5.3	367.4	319.3
Población en viviendas con techos de material endeble	5.1	4.3	299.2	258.8
Población en viviendas con muros de material endeble	1.6	0.6	95.9	35.8
Población en viviendas con hacinamiento	13.1	14.3	769.8	861.3

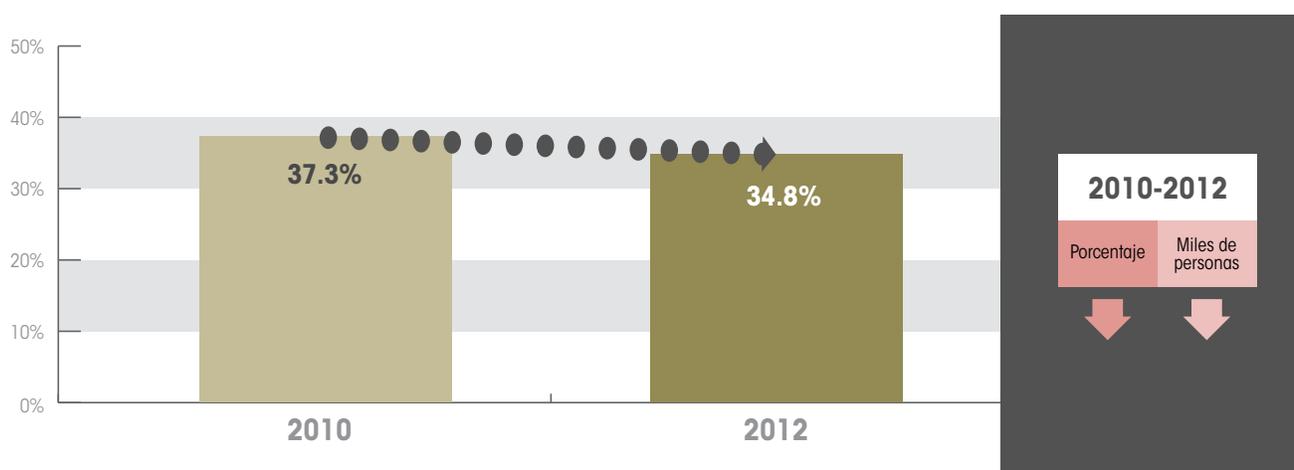
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

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 obtienen 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, Puebla



Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de población con carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda bajó 6.7 por ciento en los últimos dos años, al pasar de 37.3 en 2010 a 34.8 en 2012; esto equivale a una reducción de 101,185 personas en esta situación.

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

Hay que 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.

Los porcentajes de los subindicadores de población en viviendas sin drenaje y de población en viviendas sin electricidad se mantuvieron constantes entre 2010-2012. En el mismo periodo, la proporción de la población en viviendas sin combustible se redujo en 27.8 por ciento y, en contraste, la población en viviendas sin acceso al agua aumentó en aproximadamente 97,000 personas.

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

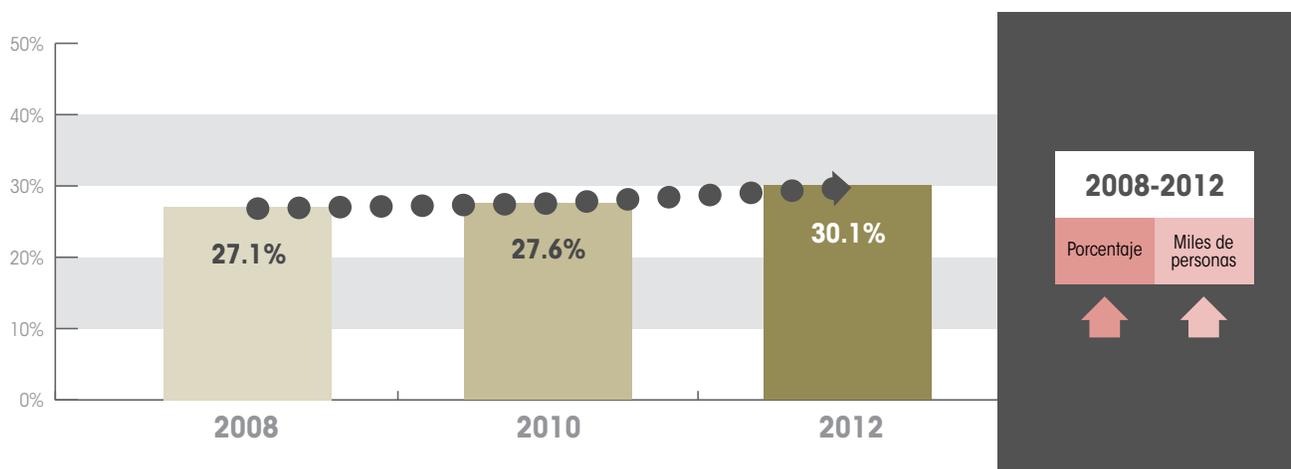
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Población en viviendas sin acceso al agua	12.5	13.8	732.6	829.5
Población en viviendas sin drenaje	14.3	14.0	838.4	840.3
Población en viviendas sin electricidad	0.7	0.5	40.0	32.1
Población en viviendas sin combustible	24.8	17.9	1,461.3	1,078.8

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 que presenten 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, Puebla



Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de carencia por acceso a la alimentación en el estado de Puebla entre 2008 y 2012 subió en 11.1 por ciento, al pasar de 27.1 a 30.1. En términos absolutos, el número de personas sin acceso a la alimentación en esta entidad se elevó en 259,550 de 2008 a 2012.

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

Entre los grados de inseguridad de la escala de seguridad alimentaria, destaca que la proporción de personas con seguridad alimentaria registró una disminución de 4.1 por ciento entre 2010 y 2012, mientras que el porcentaje de población con grado de inseguridad alimentaria severo se elevó de 11.3 a 11.4 por ciento en el mismo periodo. Las incidencias de los grados leve y moderado de inseguridad alimentaria presentaron un comportamiento de manera heterogénea.

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

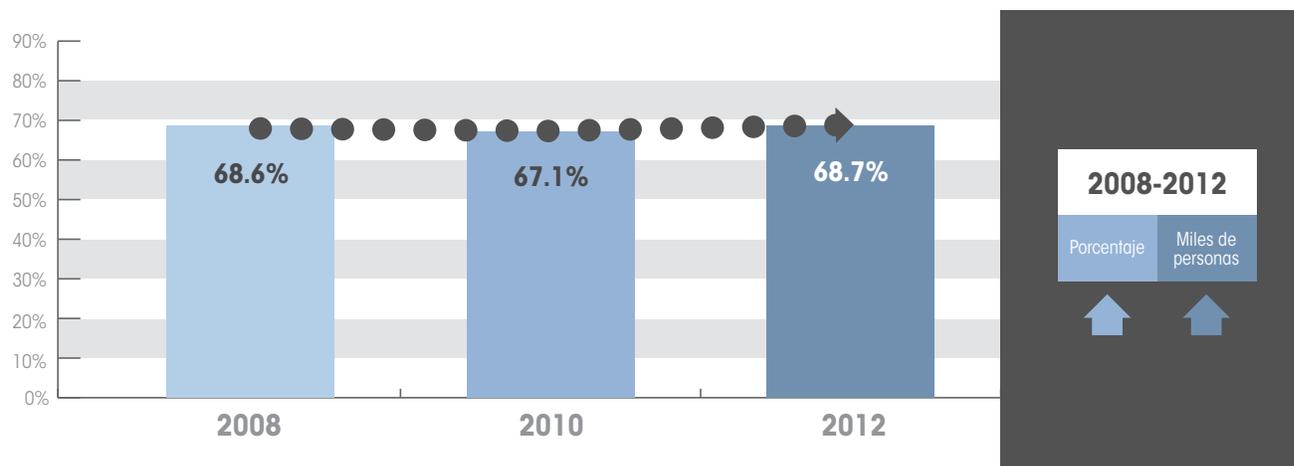
Componentes	Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012
Seguridad alimentaria	46.0	44.1	2,708.5	2,649.8
Grado de inseguridad alimentaria leve	26.4	25.8	1,552.4	1,552.1
Grado de inseguridad alimentaria moderado	16.3	18.8	956.8	1,128.4
Grado de inseguridad alimentaria severo	11.3	11.4	664.1	684.9

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

ANÁLISIS DEL BIENESTAR ECONÓMICO, 2008-2012

Bienestar

Gráfica 8. Bienestar, Puebla



Fuente: CONEVAL, 2013.

Entre 2008 a 2012, ha aumentado creció la población en la entidad sin los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas en 0.1 puntos porcentuales, al pasar de 68.6 a 68.7 por ciento esta población. En términos absolutos, en 2012 4.1 millones de personas se encontraban en esta situación, debido al incremento de 194,336 personas en dicho periodo.

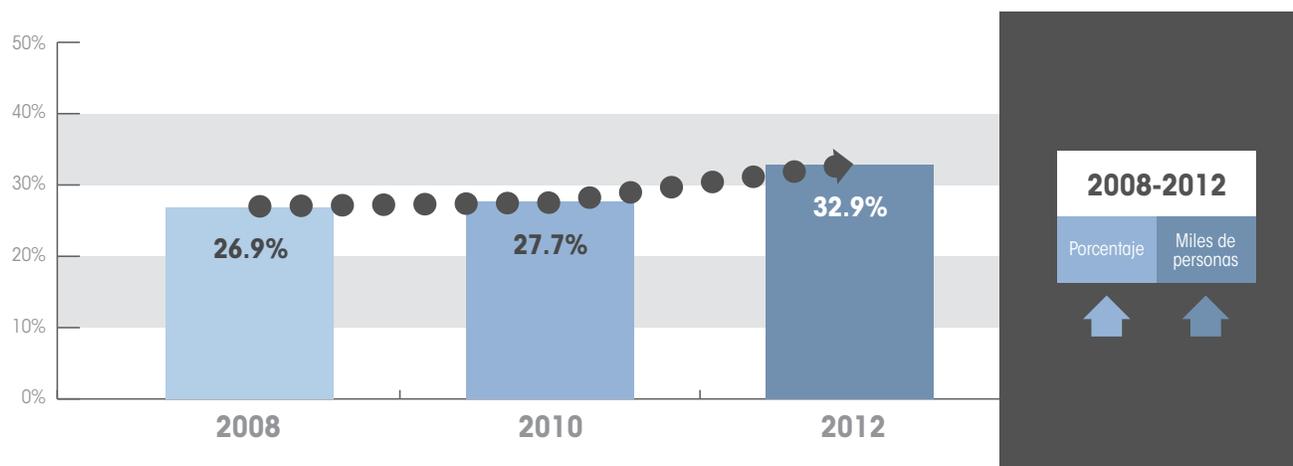
El cambio porcentual en 2008-2012 en Puebla no es significativo estadísticamente, caso contrario a lo observado a nivel nacional, donde el aumento de la población con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar sí es estadísticamente significativo.

Por su parte, el valor mensual per cápita de la Línea de Bienestar para el ámbito urbano pasó de 2,120 a 2,329 pesos de 2010 a 2012, y para el rural, de 1,331 a 1,490. 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, Puebla



Fuente: CONEVAL, 2013.

La incidencia de población con un ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo aumentó 22.3 por ciento de 2008 a 2012. Ello implicó en términos absolutos que 438,063 personas más no contarán con los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas alimentarias.

El aumento de 6.0 puntos porcentuales en este indicador entre 2008 y 2012 para el estado de Puebla fue significativo estadísticamente, caso similar a lo observado en el mismo periodo a nivel nacional.

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

En el cuadro 10 se presenta la evolución de los indicadores de carencia y de bienestar a nivel nacional y para Puebla en 2008, 2010 y 2012. Se observa que esta entidad presenta incidencias de carencia mayores que la media nacional en todos los indicadores. Cabe resaltar que es el estado con mayor incidencia en carencia por acceso a los servicios de salud. Asimismo, se

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

encuentra entre los cinco estados del país con mayores incidencias en los indicadores de rezago educativo, de carencia por acceso a la seguridad social, de carencia por acceso a la alimentación, de población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar y de población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo.

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

Indicadores	Porcentaje						Miles de personas					
	Nacional			Puebla			Nacional			Puebla		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Indicadores de carencias sociales												
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	25.7	25.3	24.1	24,488.1	23,671.6	22,568.4	1,476.5	1,485.6	1,449.1
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	56.0	40.4	29.6	42,846.0	33,478.4	25,272.7	3,216.3	2,378.5	1,783.5
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	78.0	72.3	77.1	72,522.6	69,571.8	71,836.5	4,480.4	4,250.5	4,637.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	22.6	19.6	19.4	19,743.1	17,382.3	15,900.4	1,294.6	1,153.0	1,166.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	n/a	22.9	21.2	n/a	37.3	34.8	n/a	26,263.3	24,881.4	n/a	2,196.4	2,095.2
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	27.1	27.6	30.1	24,258.6	28,440.4	27,352.2	1,553.8	1,620.9	1,813.4
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	16.8	19.4	20.0	26.9	27.7	32.9	18,691.0	22,225.2	23,514.9	1,543.6	1,626.8	1,981.6
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	49.0	52.0	51.6	68.6	67.1	68.7	54,690.2	59,558.6	60,578.5	3,937.7	3,943.7	4,132.0

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

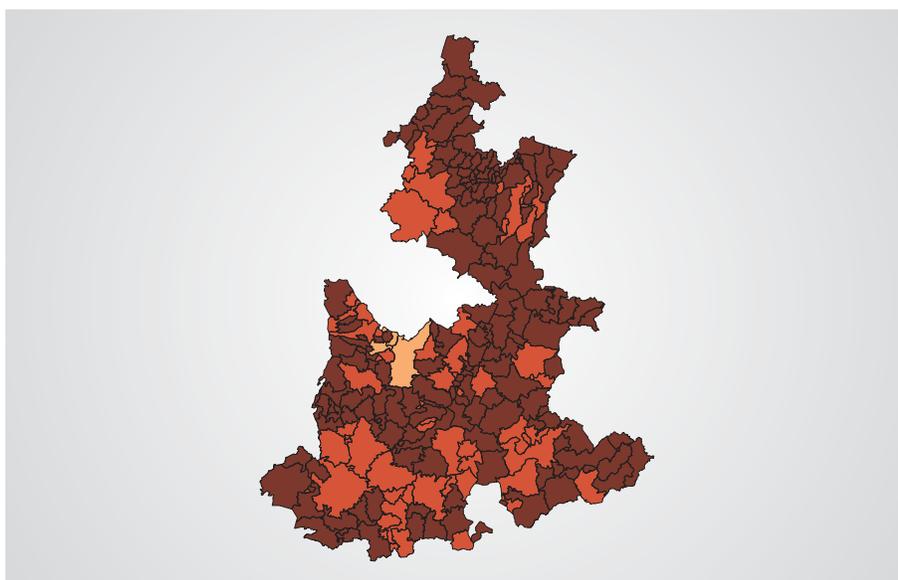
CAPÍTULO

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 Puebla, 2010

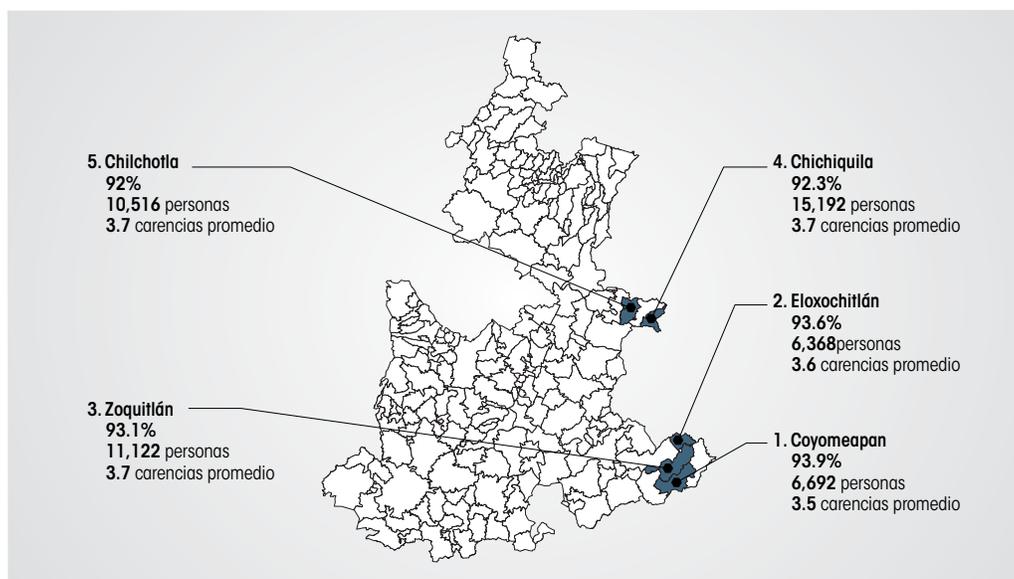


Rango	Total de municipios
[0 - 25)	0
[25 - 50)	4
[50 - 75)	56
[75 - 100)	157

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 217 municipios de Puebla 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 Puebla, 2010



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

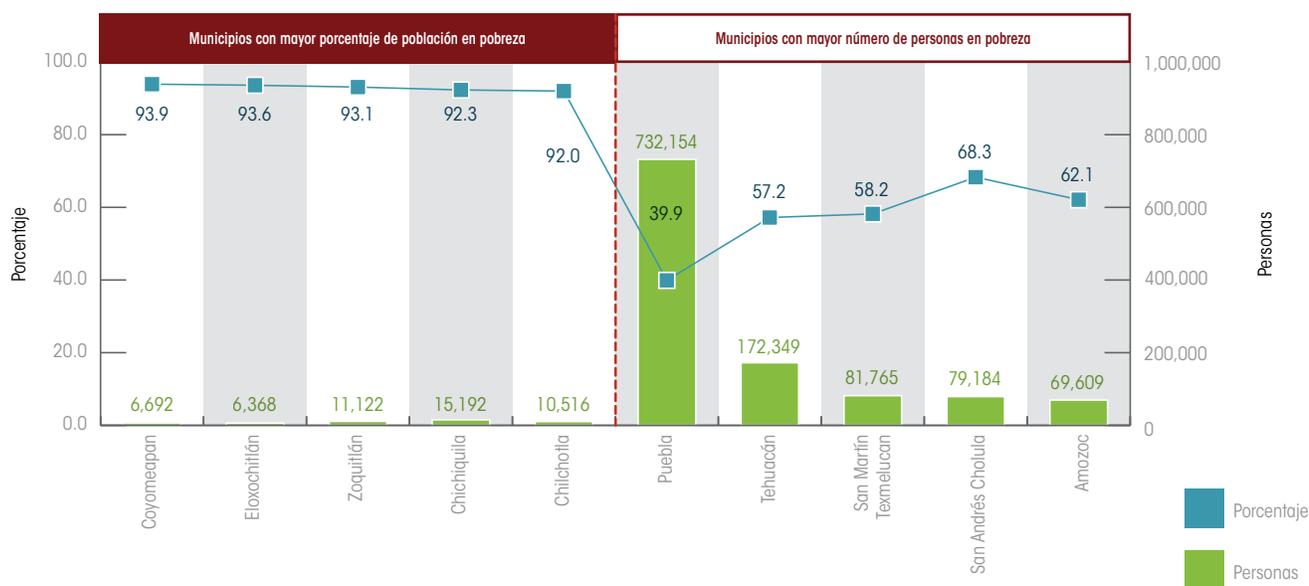
De acuerdo con el mapa 1 en ningún municipio del estado la incidencia de población en pobreza fue menor de 25 por ciento. En cuatro municipios el porcentaje fluctuó entre 25 y 50, lo que representó 23.1 por ciento de la población en esta situación. En 56 municipios el porcentaje estuvo entre 50 y 75; en éstos se concentró 34.4 por ciento de la población en esta situación. Finalmente, en 157 municipios la incidencia de pobreza fluctuó entre 75 y 100 por ciento, y en ellos habitaba 42.5 por ciento del total de la población en esta condición. Esto significa que, en 2010, había 213 municipios de un total de 217 (98.1 por ciento) donde más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza.

Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza fueron Coyomeapan (93.9), Eloxochitlán (93.6), Zoquitlán (93.1), Chichiquila (92.3) y Chilchotla (92.0). En ellos más de 90 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza, lo que representó 1.4 por ciento del total de la población en pobreza de la entidad.

Por otra parte, los municipios con mayor número de personas en pobreza fueron Puebla (732,154), Tehuacán (172,349), San Martín Texmelucan (81,765), San Andrés Cholula (79,184) y Amozoc (69,609), los cuales concentraron 32.0 por ciento del total de la población en pobreza en el estado.

Como se observa en la gráfica 10, los municipios de mayor incidencia de pobreza tienen relativamente poca población en esta situación, en comparación con los de mayor tamaño que poseen 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 mencionar que San Andrés Cholula se ubica entre los cinco municipios con mayor número de personas en pobreza, dos de cada tres personas son pobres.

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



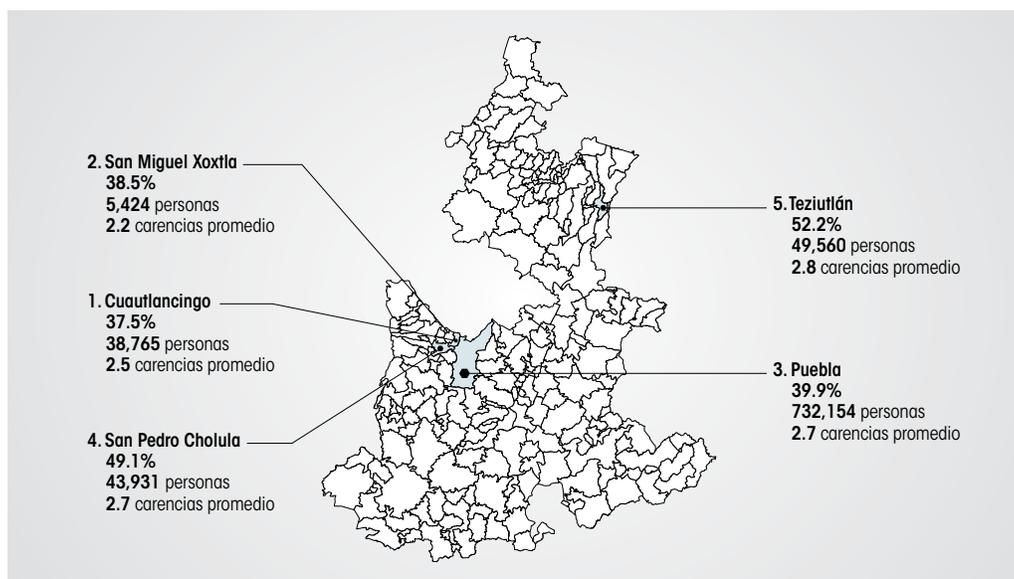
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

En los cinco municipios con el menor número de personas en pobreza (2,091) se concentró 0.1 por ciento del total de la población en esta situación en el estado. El promedio de incidencia de pobreza entre ellos fue de 78.2 por ciento. Por otra parte, la población que habitaba en los cinco municipios con menor

porcentaje de población en pobreza (869,834 personas) representó 24.5 por ciento del total de la población en esta situación en la entidad. Hay que señalar que 84.2 por ciento de esta población reside en el municipio de Puebla.

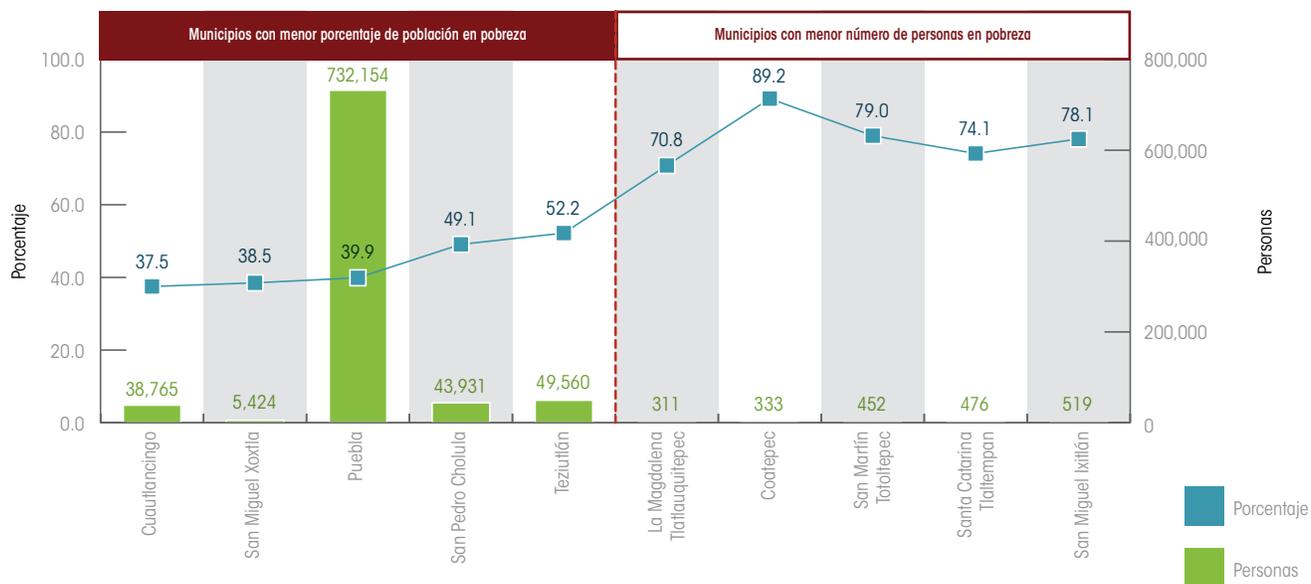
Es importante observar la diferencia que existe entre municipios al comparar porcentajes y números absolutos, pues representan contextos particulares que demandan una atención diferenciada; por ejemplo, el municipio de Puebla se ubicó entre los tres con el menor porcentaje de población en pobreza del estado; no obstante, fue el que presentó el mayor número de personas en esta situación. En contraste, si bien en Coyomeapan se observó una situación de pobreza de 93.9 por ciento de su población, esto significa una proporción menor de la población del estado en comparación con otros municipios, como Puebla. Ello da cuenta de un problema diferenciado entre mucha incidencia de pobreza en municipios pequeños y un gran número de personas en municipios urbanos, pero que, por su tamaño, resulta complicado ubicar.

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



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

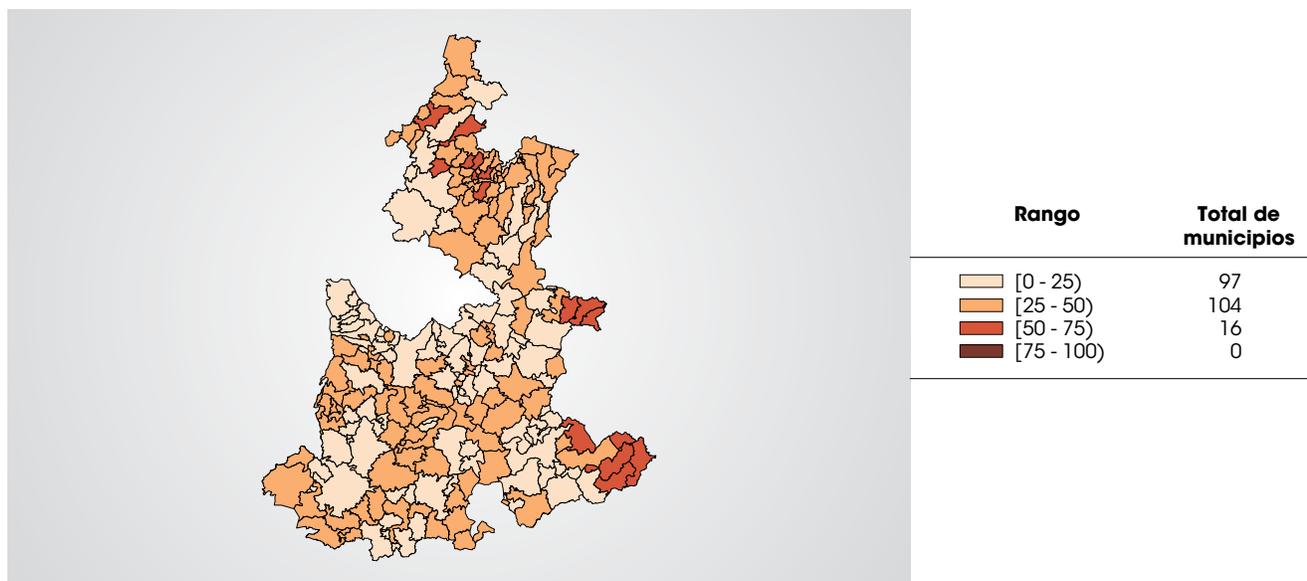
Gráfica 11. Municipios con menor porcentaje y menor número de personas en pobreza, 2010



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 Puebla, 2010



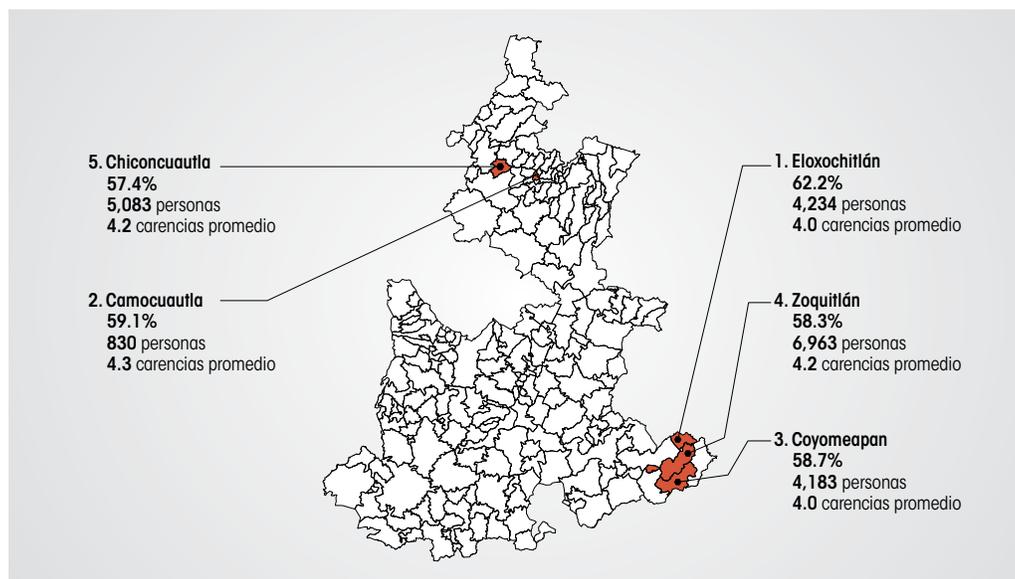
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

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 para urbanas.

Con base en esta información, en 97 municipios del estado la incidencia de población en pobreza extrema estuvo entre 0 y 25 por ciento. De ellos, en 11 la incidencia fue menor de 10 por ciento. En 104 municipios el porcentaje se ubicó entre 25 y 50. Finalmente, en 16 municipios la proporción de población en pobreza extrema fluctuó entre 50 y 75 por ciento. En ningún municipio del estado se observaron incidencias de pobreza extrema mayores de 75 por ciento.

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



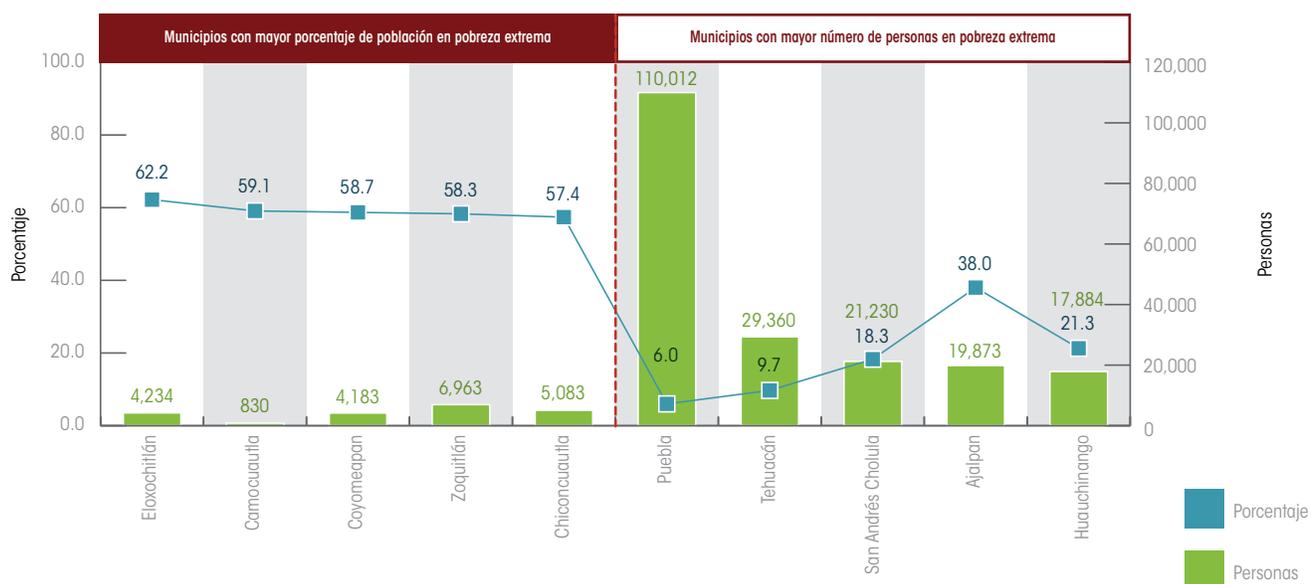
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema fueron Eloxochitlán (62.2), Camocuautla (59.1), Coyomeapan (58.7), Zoquitlán (58.3) y Chiconcuautla (57.4). Cabe resaltar que Coyomeapan, Eloxochitlán y Zoquitlán estuvieron entre aquellos que mostraron un mayor porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema.

Los municipios que concentraron mayor número de personas en pobreza extrema fueron Puebla (110,012), Tehuacán (29,360), San Andrés Cholula (21,230), Ajalpan (19,873) y Huauchinango (17,884).

La población que habitaba en los cinco municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema (21,293 personas) representó 2.2 por ciento del total de la población en pobreza extrema de la entidad. En los cinco municipios con el mayor número de personas en pobreza extrema (198,359) concentraron 20.5 por ciento 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.

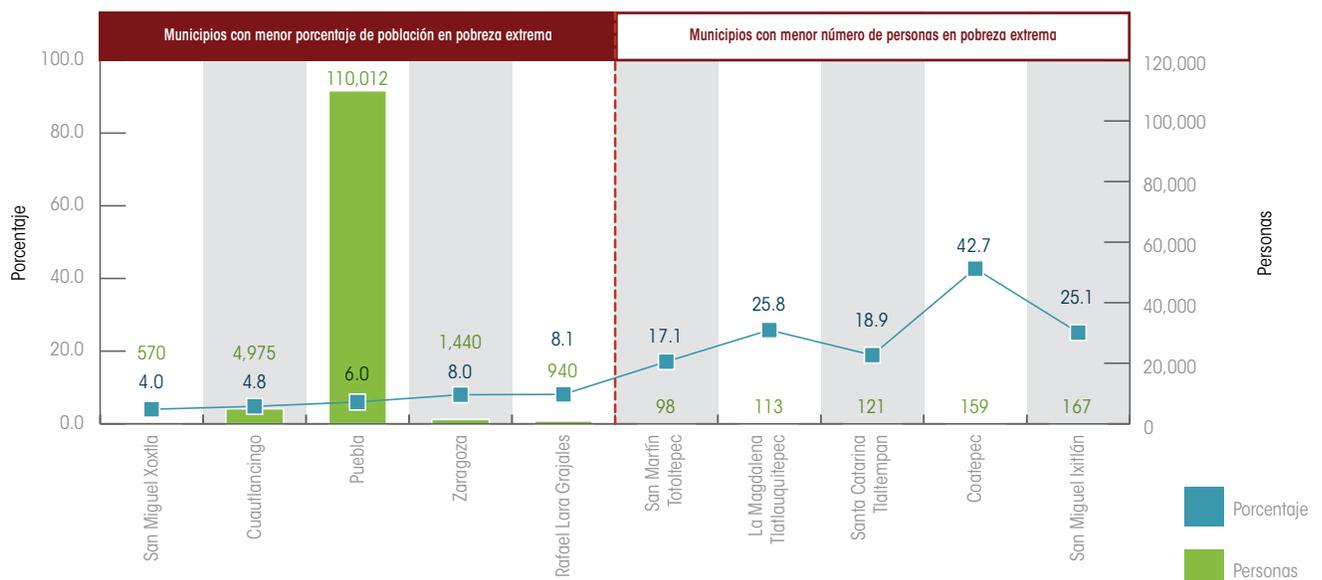
Mapa 6. Municipios con menor porcentaje de población en pobreza extrema en Puebla, 2010



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 (117,937 personas) representó 12.18 por ciento del total de la población en esta situación en la entidad. En los cinco municipios que concentraron el menor número de personas en pobreza extrema (658) se concentró 0.07 por ciento del total de la población en esta situación.

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 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 a la población que será su objetivo. Además, con base en éstos criterios, define 400 municipios a atender durante la primera etapa de su implementación.

De los 217 municipios del estado de Puebla, catorce se encuentran dentro de los 400 municipios prioritarios de la CNCH definidos en 2013,⁹ y representan 45.7 por ciento del total de la población del estado (5,794,763 personas). Dos de los municipios seleccionados son considerados con grado de rezago social muy alto; seis, con grado de rezago alto; tres, con grado bajo; y tres, municipios son considerados con grado muy bajo de rezago social.

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

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

⁹ *Ídem*.

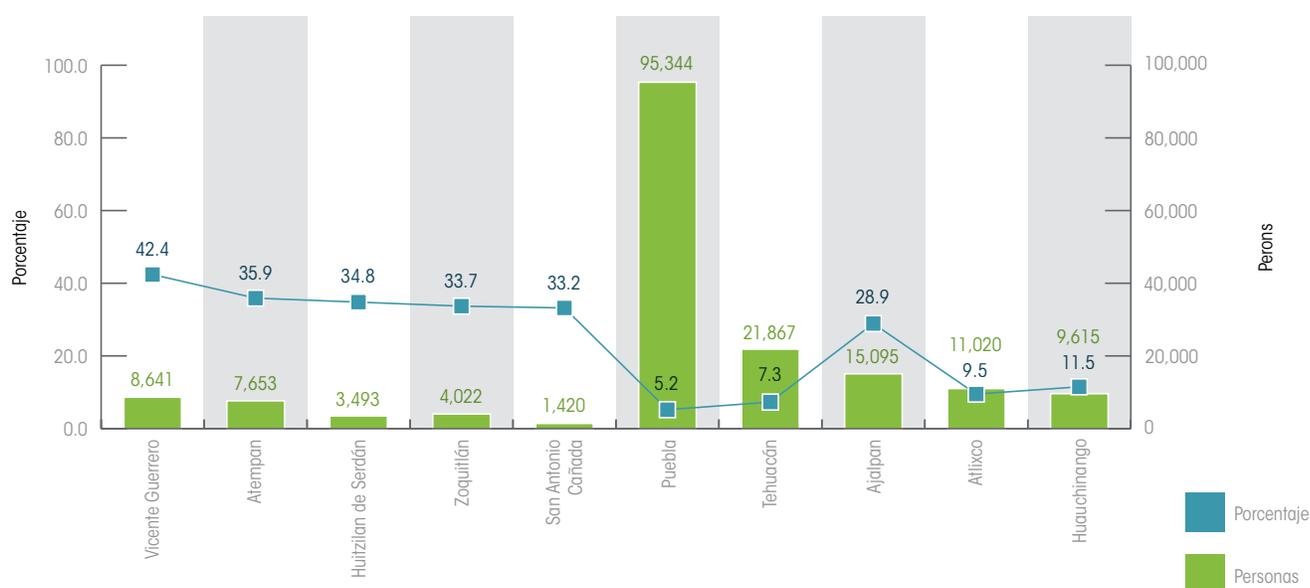
señala: "La Cruzada se implementará en una primera etapa en 400 municipios seleccionados con base en la incidencia de pobreza extrema, así como en el número de personas en esta condición y personas con carencia de acceso a la alimentación, sin perjuicio de que su implementación se extienda a otros municipios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

Es necesario resaltar que se trata de incidencias de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación correspondientes a 2010, pues constituyen los datos a nivel municipal para dichos indicadores más recientes en el país. En el estado de Puebla fue el municipio de Vicente Guerrero el de mayor porcentaje y el de Puebla, el de mayor número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

De los municipios del estado incluidos en la primera etapa de esta estrategia destaca Ajalpan, porque combina relativamente altos niveles tanto de incidencia como de población carente de alimentación y en pobreza extrema.

A continuación se presenta la gráfica 14 con el porcentaje y número de personas con carencia por acceso a la alimentación y en pobreza extrema en los municipios seleccionados en Puebla, así como los mapas 7 y 8, en los que se aprecia su situación geográfica.

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

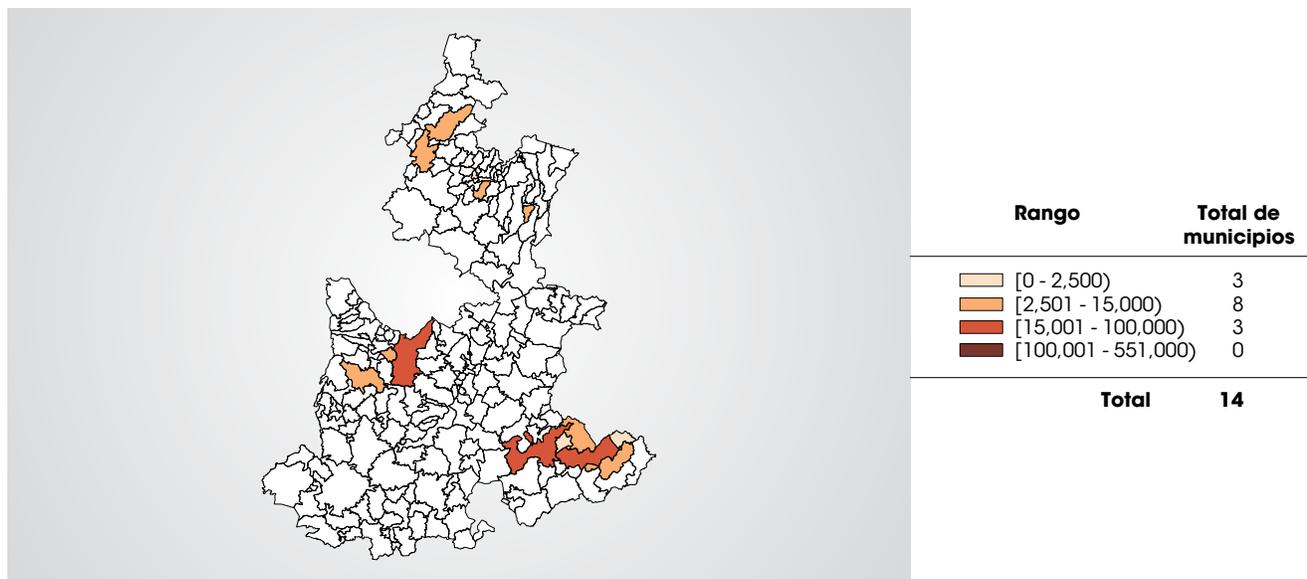


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

¹⁰ Ídem.

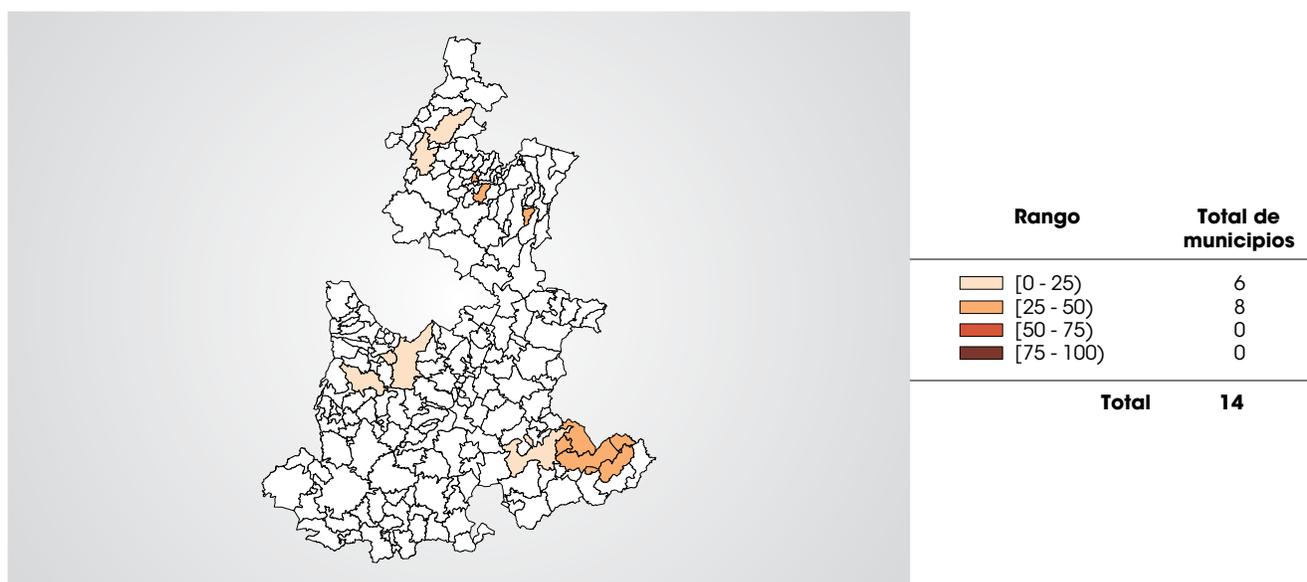
Los mapas 7 y 8 muestran la distribución geográfica de los catorce municipios de Puebla incluidos en la CNCH, según condición de número de personas o incidencia de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

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



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 catorce municipios del estado incluidos en la CNCH y sus indicadores de pobreza principales en 2010.

Cuadro 11. Municipios del estado de Puebla 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
21010	Ajalpan	52,302	38.0	42.3	28.9	19,873	22,124	15,095
21017	Atempan	21,321	42.4	60.0	35.9	9,036	12,792	7,653
21019	Atlixco	115,731	13.7	24.3	9.5	15,912	28,144	11,020
21028	Camocuautila	1,404	59.1	42.8	30.6	830	600	429
21061	Eloxochitlán	6,807	62.2	36.8	30.4	4,234	2,505	2,073
21071	Huachuinango	83,783	21.3	18.0	11.5	17,884	15,091	9,615
21078	Huitzilán de Serdán	10,046	53.2	44.6	34.8	5,342	4,482	3,493
21114	Puebla	1,834,930	6.0	28.2	5.2	110,012	517,593	95,344
21119	San Andrés Cholula	115,976	18.3	15.1	7.0	21,230	17,552	8,091
21120	San Antonio Cañada	4,279	45.0	51.7	33.2	1,928	2,211	1,420
21156	Tehuacán	301,326	9.7	28.0	7.3	29,360	84,277	21,867
21195	Vicente Guerrero	20,369	54.3	64.2	42.4	11,068	13,080	8,641
21197	Xicotepec	68,013	23.0	26.2	13.9	15,662	17,829	9,432
21217	Zoquiitlán	11,944	58.3	42.4	33.7	6,963	5,070	4,022

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

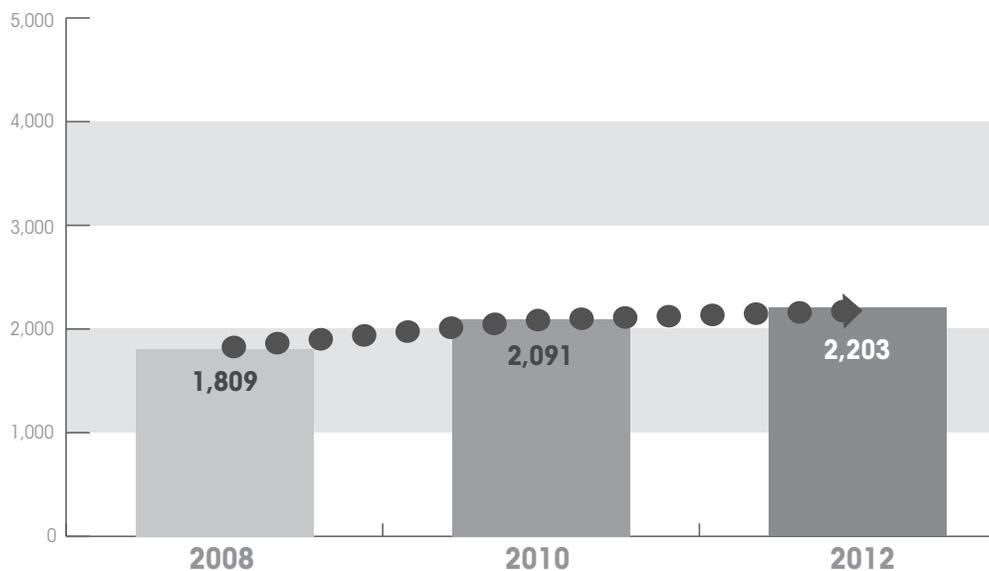
CAPÍTULO

La desigualdad por ingreso en Puebla, 2008-2012

6

INGRESO CORRIENTE TOTAL PER CÁPITA (ICTPC)

Gráfica 15. ICTPC, Puebla



Fuente: CONEVAL, 2013.

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

El ICTPC comprende dos grandes rubros: el ingreso corriente monetario y 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 toma como parte del ingreso la estimación del alquiler o renta imputada y se consideran las economías de escala y las escalas de equivalencia dentro de los hogares.¹¹

Entre 2008 y 2012 se observó un incremento en el ICTPC promedio del estado de Puebla de 21.8 por ciento (394 pesos), al subir de 1,809 en 2008 a 2,203 en 2012. Por su parte, el promedio nacional fue de 2,808 pesos en 2008 y de 3,190 pesos en 2012, lo que tuvo como consecuencia un incremento de 382 pesos y 13.6 por ciento en cuatro años.

Entre los estados con ingreso corriente similar al de Puebla se encuentran Guerrero (1,865 pesos), Oaxaca (2,114 pesos), Tlaxcala (2,245 pesos) e Hidalgo (2,501 pesos), los cuales presentaron un crecimiento en su ICTPC, entre 2008 y 2012, de 14.3, 19.6, 21.8 y 23.9 por ciento, respectivamente, lo cual ubica a Puebla como la tercera entidad con mayor crecimiento en su ingreso en relación con los cinco estados más similares en ingresos promedio en 2012.

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

- El porcentaje de la población en pobreza en estos estados fluctuó entre 52.8 y 69.7 por ciento en 2012. Guerrero tuvo el porcentaje más alto de población en pobreza y Puebla, el número de personas en pobreza más alto.
- Las carencias promedio para la población en pobreza fueron entre 2.2 y 3.0, y para aquella en pobreza extrema, entre 3.5 y 3.8.

¹¹ Para mayor información del ICTPC, consultar el anexo.

¹² Para mayor información sobre el ICTPC, consultar la sección 4 y el anexo de este documento.

Cuadro 12. Pobreza en Puebla, 2012

Entidad federativa	Lugar que ocupa	ICTPC promedio agosto de 2012	Pobreza			Pobreza extrema		
			Porcentaje	Población	Carencias promedio	Porcentaje	Población	Carencias promedio
Guerrero	2	1,865	69.7	2,442,903	3.0	31.7	1,111,510	3.8
Oaxaca	4	2,114	61.9	2,434,595	2.9	23.3	916,586	3.8
Puebla	3	2,203	64.5	3,878,116	2.6	17.6	1,059,074	3.7
Tlaxcala	5	2,245	57.9	711,880	2.2	9.1	112,245	3.5
Hidalgo	8	2,501	52.8	1,465,908	2.3	10.0	276,714	3.5

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

De 2008 a 2012, el coeficiente de Gini para Puebla aumentó de 0.474 a 0.485, lo que implica mayor desigualdad. En 2012, Puebla ocupó el lugar catorce entre las entidades del país en cuanto al nivel de desigualdad.¹⁴

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

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

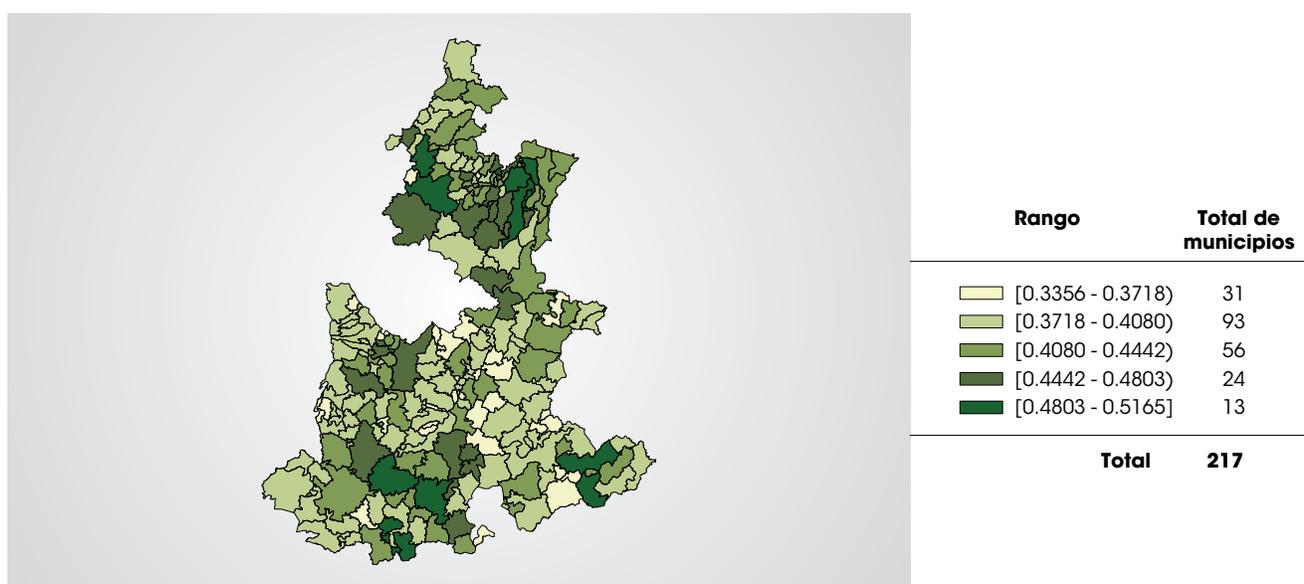
Cuadro 13. Coeficiente de Gini según entidad federativa, 2008-2012

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

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

A nivel municipal, para 2010 las estimaciones de dicho coeficiente arrojaron los siguientes resultados:¹⁵ por un lado, los municipios con más desigualdad en la distribución del ingreso fueron: Cuetzalan del Progreso, Tecamatlán, Yaonáhuac, Huauchinango y Tlatlauquitepec; por el otro, Atoyatempan, Tepatlaxco de Hidalgo, General Felipe Ángeles, Chila de la Sal y San Salvador Huixcolotla los de menor desigualdad.

Mapa 9. Coeficiente de Gini para Puebla, 2010



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

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

CAPÍTULO

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

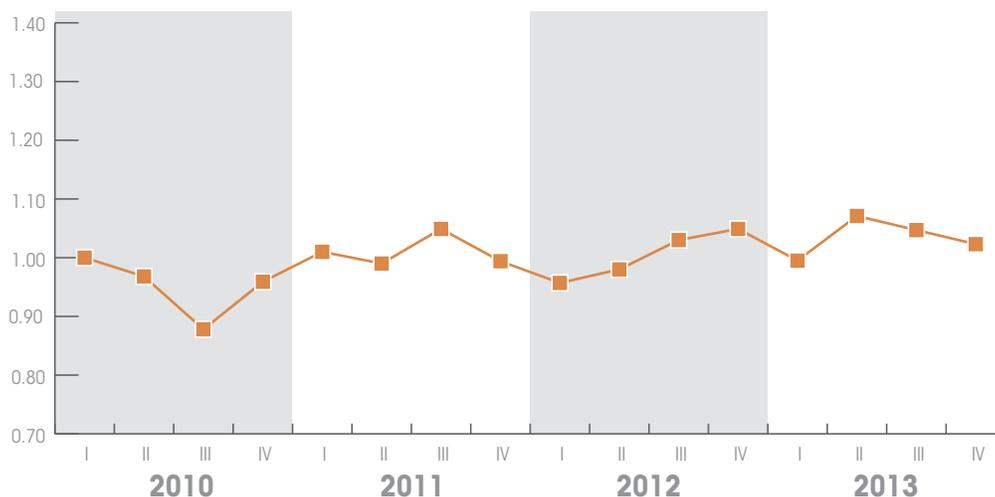
7

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

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

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

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



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

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

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

En la gráfica 16 se hace evidente que la proporción de personas en el estado que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo ha mantenido un comportamiento heterogéneo en los últimos tres años. Si bien el ITLP-IS del estado se encuentra por encima de su nivel inicial, en el cuarto trimestre de 2013 se observó una reducción, después de haber alcanzado el punto más alto en toda la serie en el segundo trimestre de 2013. En el cuadro 14 se presenta la evolución del ITLP-IS desde 2010 hasta la información más reciente, correspondiente al cuarto trimestre de 2013. El crecimiento de la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo en el estado de Puebla en este periodo fue de 2.3 por ciento, mientras que el crecimiento del ITLP-IS a nivel nacional de 5.97 por ciento.

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

Ámbito	2010				2011				2012				2013			
	I	II	III	IV												
Nacional	1.0000	0.9856	0.9789	1.0311	0.9883	0.9843	1.0023	1.0121	1.0246	1.0021	1.0419	1.0575	1.0405	1.0554	1.0710	1.0597
Urbano	1.0000	0.9829	0.9777	1.0421	0.9911	0.9857	0.9997	1.0182	1.0463	1.0201	1.0536	1.0815	1.0573	1.0682	1.0942	1.0893
Rural	1.0000	0.9888	0.9806	1.0074	0.9808	0.9790	1.0000	0.9915	0.9807	0.9660	1.0162	1.0072	1.0030	1.0258	1.0238	0.9976
Entidades federativas																
Aguascalientes	1.0000	0.9387	0.9044	1.0362	1.0576	1.0710	1.0588	1.0886	1.0907	1.0265	1.0966	1.1051	1.0961	1.0670	1.0771	0.9891
Baja California	1.0000	1.0911	1.0336	1.1964	1.0352	1.0467	1.0445	1.1358	1.2462	1.1835	1.1908	1.1658	1.1267	1.0692	1.1236	1.0216
Baja California Sur	1.0000	0.9863	1.0927	1.0894	1.0771	0.8777	1.0497	0.9802	1.0283	1.0966	1.0715	1.0841	1.0475	1.1338	1.1528	1.1091
Campeche	1.0000	0.9348	0.8917	0.9599	0.9078	0.9300	0.9124	0.9324	0.8998	0.9100	0.9170	0.9540	0.8764	0.8703	0.8996	0.9173
Coahuila	1.0000	0.9880	0.9576	0.9678	0.8663	0.7943	0.7868	0.7959	0.9217	0.9130	0.8058	0.8771	0.8658	0.7759	0.7902	0.7998
Colima	1.0000	0.9408	0.9679	1.0208	1.0574	1.0391	0.9365	1.0339	1.0170	0.9581	1.0104	1.0877	1.0724	1.1219	1.1761	1.0915
Chiapas	1.0000	1.0020	0.9961	1.0344	0.9553	0.9812	0.9882	1.0131	1.0097	1.0171	1.0271	1.0459	1.0264	1.0543	1.0221	1.0662
Chihuahua	1.0000	0.8895	0.9115	1.1006	1.0247	1.0462	1.0564	1.0720	1.1094	0.9766	1.0146	0.9731	1.0005	0.9487	0.9389	0.9253
Distrito Federal	1.0000	1.0995	1.0439	1.1946	1.0740	1.1557	1.0521	1.0481	1.1529	1.1741	1.1800	1.1406	1.1676	1.2592	1.2679	1.1923
Durango	1.0000	0.9650	1.0129	1.0052	1.0152	0.9862	0.9160	0.9362	0.9693	1.0133	1.0739	0.9301	1.0218	1.0368	1.0587	1.0842
Guanajuato	1.0000	1.0113	0.9678	0.9691	1.0251	0.9178	0.9400	0.9822	1.0143	1.0265	0.9354	0.9845	0.9934	1.0324	0.9341	0.9090
Guerrero	1.0000	1.0038	1.0475	1.0742	0.9866	0.9934	1.0546	1.0769	1.0701	1.0284	1.1371	1.1492	1.0585	1.1042	1.0765	1.0953
Hidalgo	1.0000	0.9841	0.8543	0.9578	0.9121	0.9191	0.9153	0.9166	0.9800	0.9344	0.9597	0.9369	1.0034	0.9325	0.9577	0.9564
Jalisco	1.0000	0.9762	0.9513	0.9846	0.9320	0.9605	0.9696	0.9198	0.9031	0.8899	0.9360	1.0142	0.9739	0.9496	0.9867	0.9838
Estado de México	1.0000	0.9505	0.9268	0.9766	0.9268	0.9259	0.9001	0.9749	1.0315	0.9629	1.0118	1.0495	1.0727	1.0909	1.1240	1.0676
Michoacán	1.0000	0.9890	0.9304	1.0044	0.9506	0.8958	0.9011	0.9003	0.9289	0.8855	0.9477	1.1011	0.9286	1.0221	1.1326	1.1388
Morelos	1.0000	0.9996	0.9788	1.0910	1.1050	1.0672	1.0461	1.0979	1.0724	1.0724	1.2024	1.1621	1.2353	1.1480	1.2089	1.2479
Nayarit	1.0000	0.9202	0.9563	0.9460	0.9395	0.9934	1.0600	1.0065	1.0536	1.0405	1.1504	1.1056	1.0002	1.0672	1.1103	1.0329
Nuevo León	1.0000	0.9495	1.0580	1.0326	1.0528	1.0119	1.0639	1.1205	1.1356	1.0931	1.2125	1.2790	1.2653	1.1268	1.2856	1.2303
Oaxaca	1.0000	0.9953	1.0322	1.0128	1.0128	1.0012	1.0147	0.9817	0.9880	0.9691	0.9765	1.0027	1.0080	1.0220	1.0346	1.1033
Puebla	1.0000	0.9683	0.8775	0.9585	1.0099	0.9900	1.0485	0.9943	0.9571	0.9799	1.0297	1.0486	0.9950	1.0709	1.0468	1.0229
Querétaro	1.0000	1.0036	0.9880	1.1160	0.9717	1.0082	1.0913	1.0771	0.9978	1.0443	1.0974	1.1960	1.0805	1.1514	1.1522	1.1427
Quintana Roo	1.0000	0.9950	1.0037	1.0541	1.0414	1.0766	1.0786	1.0814	1.0597	1.0985	1.0847	1.1769	1.1455	1.0734	1.1406	1.2189
San Luis Potosí	1.0000	0.9878	0.9526	1.0559	1.0365	1.0186	1.0703	1.0912	1.0907	1.0916	1.1207	1.1067	1.1241	1.0719	1.0783	1.0470
Sinaloa	1.0000	1.0182	1.1386	1.1650	1.0308	1.1426	1.2757	1.2044	1.1177	1.2239	1.3495	1.1368	1.1320	1.2064	1.3142	1.1652
Sonora	1.0000	0.9264	1.1153	1.0175	0.9291	0.8878	1.0496	0.9508	0.9829	0.9969	0.9949	1.0754	0.9750	0.8754	0.9863	0.9749
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 Conteo 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 es alto. Puebla se encontraba entre los cinco estados con mayor rezago a nivel nacional,¹⁷ por debajo de Veracruz y por arriba de Michoacán.

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

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

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

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

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

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

Indicador	Año		
	2000	2005	2010
Población de 15 años o más analfabeta	14.59	12.70	10.38
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	10.44	6.67	5.78
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	60.29	53.54	49.09
Población sin derechohabencia a servicios de salud	71.45	63.37	49.28
Viviendas con piso de tierra	22.69	14.34	9.46
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	16.78	9.78	4.60
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	22.72	15.15	16.17
Viviendas que no disponen de drenaje	34.43	18.12	12.31
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	5.21	5.41	1.86
Viviendas que no disponen de lavadora	67.79	58.21	52.06
Viviendas que no disponen de refrigerador	54.64	43.06	36.31
Grado de rezago social	Alto	Muy alto	Alto
Lugar que ocupa en el contexto nacional	5	4	5

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo 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 Puebla mantuvo un grado de rezago alto de 2000 a 2010; no obstante, en 2005 se ubicó con un grado muy alto. Asimismo, se colocó en la quinta posición a nivel nacional en el mismo periodo.

Todos los indicadores de 2000 a 2005 muestran un comportamiento positivo, a excepción de viviendas que no disponen de energía eléctrica; de 2005 a 2010 también tuvieron el mismo comportamiento, salvo 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, Puebla, 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	↑	↓

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

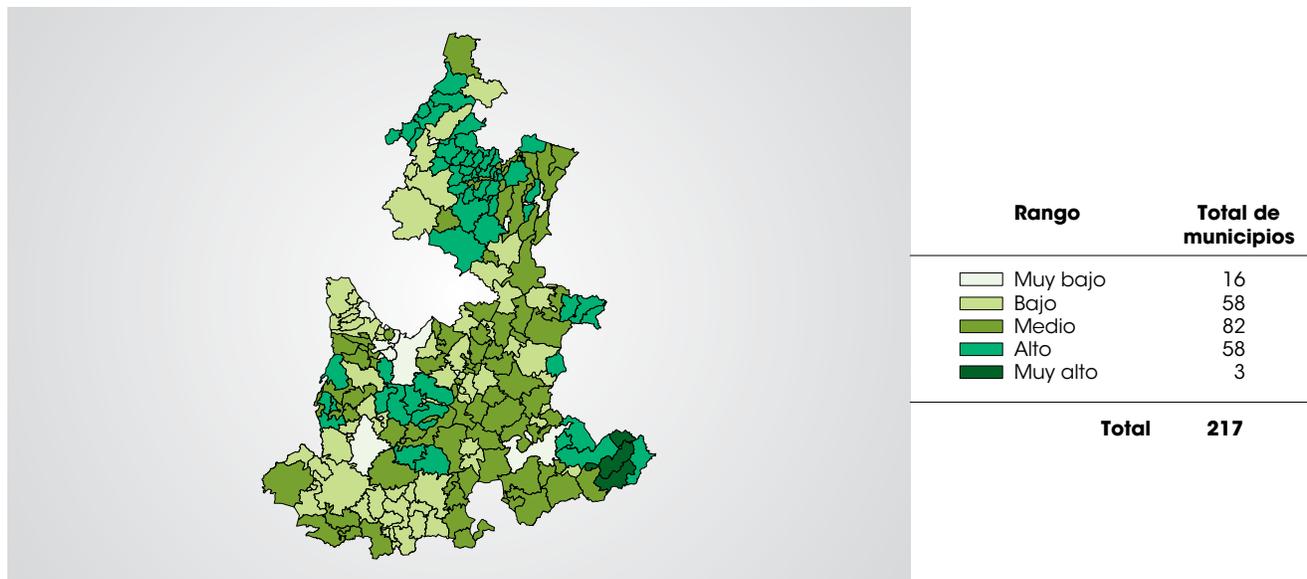
A nivel municipal, de acuerdo con las estimaciones de 2010, de los 217 municipios del estado, 16 fueron catalogados con un grado muy bajo de rezago social (7.4 por ciento), 58 con un grado bajo (26.7), 82, con grado medio (37.8) y 58, con grado alto (26.7). Finalmente, tres municipios fueron considerados con rezago social muy alto (1.4).

La información también está disponible para las 5,102 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 2,303 AGEB¹⁸ distribuidas en localidades urbanas del estado. Estos datos permiten contar con información sobre las variables que conforman el rezago social –rezago educativo; acceso a servicios de salud; calidad y espacios de la vivienda; servicios básicos en la vivienda; e ingreso– para conjuntos de manzanas perfectamente delimitadas en localidades urbanas.

En cuanto a las localidades, el total de éstas con un grado de rezago social muy bajo fue de 350, las de bajo, 1,169 y las de medio, 2,816; mientras que las que tuvieron un grado alto y muy alto fueron 683 y 84, respectivamente.

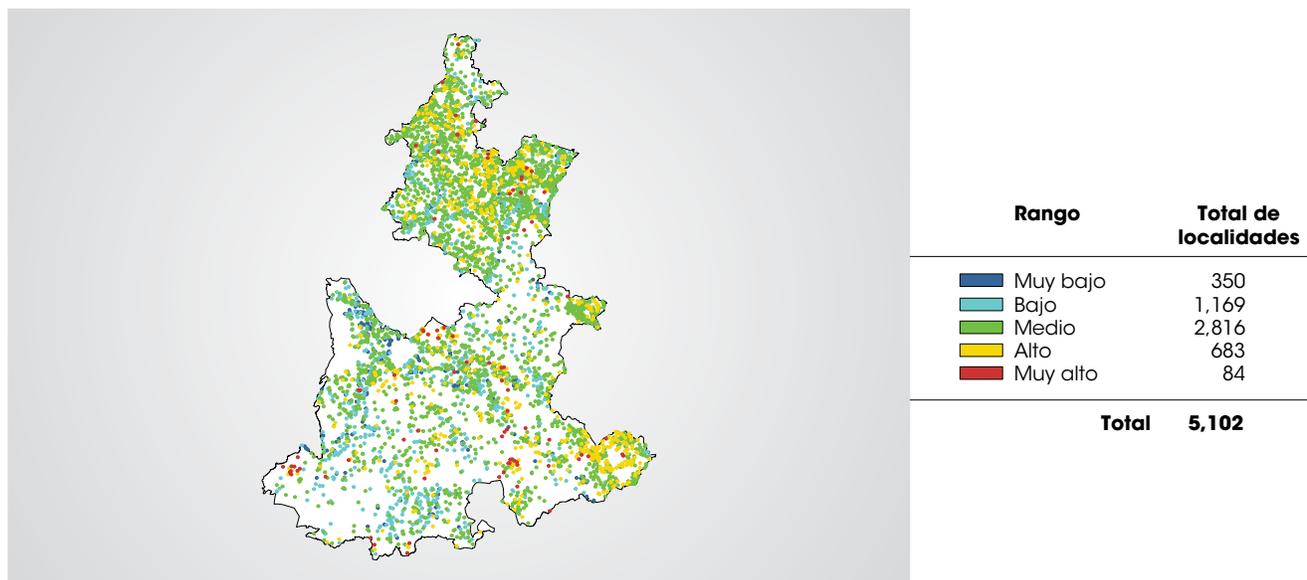
¹⁸ Una AGEB urbana es un área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es ante todo habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera.

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

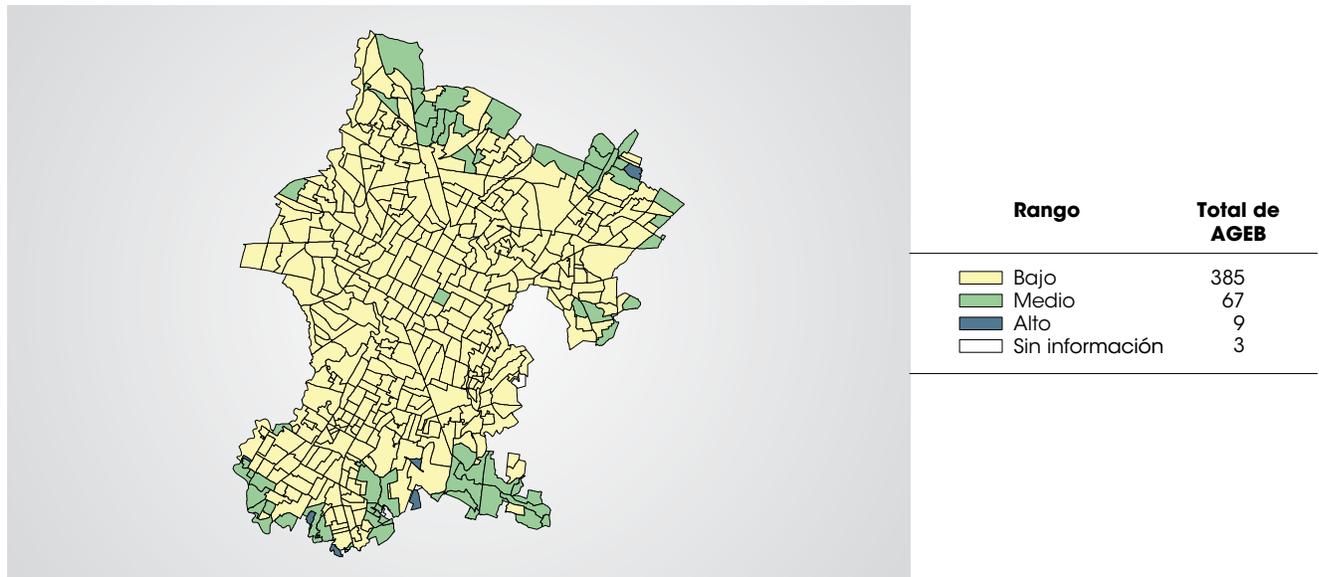


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010.

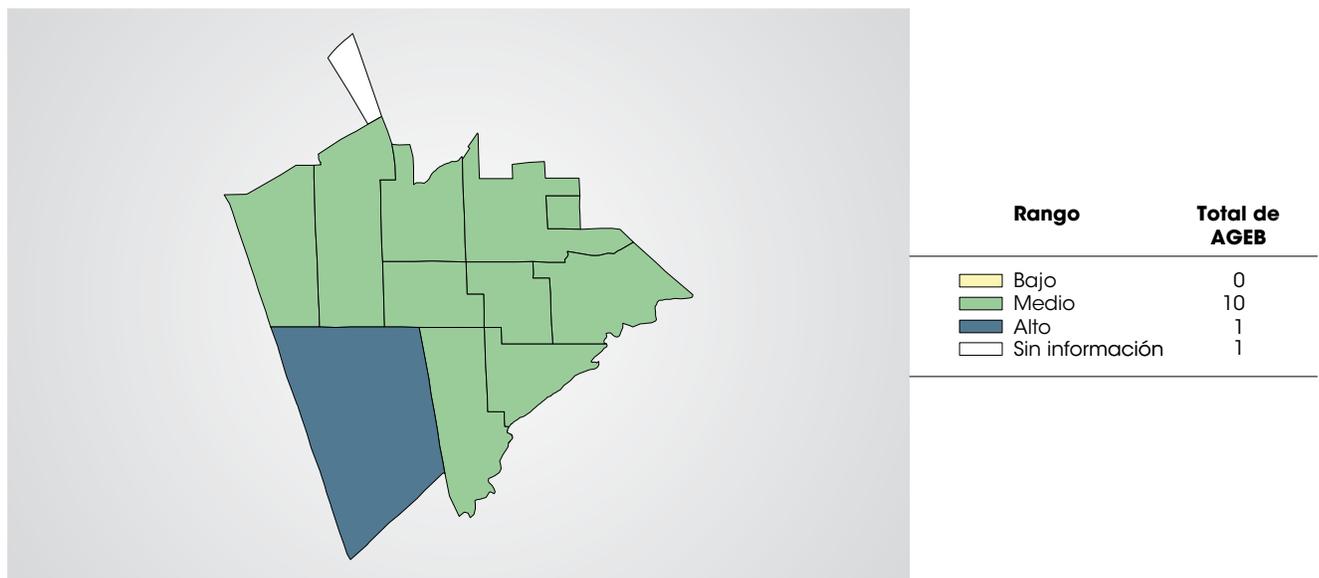
Mapa 11. Grado de rezago social por localidad, Puebla, 2010



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, Heróica Puebla de Zaragoza, Puebla

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

Mapa 13. Grado de rezago social en AGEB, 2010, Santiago Alseseca, Tecamachalco

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 referentes a una educación básica incompleta, servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda así como los indicadores de activos en el hogar.

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 Puebla, 2010 (porcentaje)

Indicador	Municipio									
	Vicente Guerrero	Tlaxiacopec de Benito Juárez	Vicente Guerrero	Zacapoaxtla	Huehuetla	Ajalpan	Zoquitlán	Huehuetla	Vicente Guerrero	Ajalpan
	Localidad									
Población total	3,512	1,149	1,236	2,644	1,897	1,376	3,066	1,321	1,183	2,175
Población de 15 años o más analfabeta	59.9	42.7	43.0	36.8	41.1	39.7	51.8	44.6	39.6	52.3
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	15.4	13.5	9.7	13.6	14.2	10.3	14.9	12.0	25.9	18.0
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	92.5	85.1	89.1	85.3	83.9	82.8	86.0	87.4	94.3	87.3
Población sin derechohabencia a servicios de salud	38.4	49.0	49.7	94.9	69.3	57.5	91.9	21.0	96.4	15.8
Viviendas con piso de tierra	28.2	63.4	32.1	44.9	29.6	78.5	52.2	23.0	13.0	59.1
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	5.8	47.3	6.7	36.0	14.9	1.1	5.6	36.6	4.2	5.5
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	76.0	19.9	98.4	72.5	87.5	62.7	31.4	71.2	40.9	76.1
Viviendas que no disponen de drenaje	93.5	74.7	98.4	62.6	79.1	79.9	61.9	71.6	90.7	36.3
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	5.8	25.3	7.8	11.7	17.4	2.1	4.6	14.8	10.2	6.3
Viviendas que no disponen de lavadora	98.3	82.3	100.0	97.9	98.9	99.6	96.9	100.0	97.2	99.7
Viviendas que no disponen de refrigerador	97.8	93.0	99.0	88.5	95.1	93.0	89.8	94.2	93.5	99.1
Grado de rezago social	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Lugar que ocupa en el contexto nacional	13,067	14,029	14,147	14,512	15,043	15,226	16,280	16,474	16,483	16,495

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)".

En el cuadro 19 se mencionan 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 Puebla, 2010 (porcentaje)

Indicador	Municipio									
	Puebla	Atlixco	Puebla	Huejotzingo	San Gregorio Atzompa	Puebla	Atlixco	Cuatlancingo	Xicotepec	Cuatlancingo
	Santa Catarina	El Encanto del Cerril	Galaxia La Calera	Los Encinos	Chipilo de San Francisco Javier Mina (Chipilo)	Heroica Puebla de Zaragoza	Santa Cruz Tehuixpango	San Jacinto	Tierra Negra	Sanctorum
Población total	1,551	2,191	2,850	1,261	3,493	1,434,062	3,391	2,865	1,079	27,936
Población de 15 años o más analfabeta	1.0	2.0	0.8	1.8	1.0	2.8	2.2	1.3	3.9	3.4
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	1.8	2.8	3.2	2.4	1.9	3.3	2.8	6.9	2.2	2.8
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	12.4	23.9	17.8	25.2	31.4	27.3	25.7	23.0	25.8	33.9
Población sin derechohabencia a servicios de salud	32.0	38.5	27.3	40.1	51.2	40.8	35.6	22.5	33.1	38.7
Viviendas con piso de tierra	0.0	0.0	0.7	2.7	1.2	1.7	1.2	0.2	3.5	1.8
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	0.6	0.3	2.8	0.6	0.8	1.0	0.3	0.1	0.8	1.1
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	5.0	0.7	6.4	1.5	35.7	5.0	6.6	0.2	12.7	7.3
Viviendas que no disponen de drenaje	1.3	0.7	0.2	0.0	1.1	0.9	0.1	0.0	0.8	1.5
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	0.4	0.3	0.0	0.0	0.2	0.3	0.1	0.5	0.8	0.8
Viviendas que no disponen de lavadora	27.8	26.7	33.9	28.4	11.2	28.0	42.8	45.9	33.6	28.7
Viviendas que no disponen de refrigerador	8.4	5.5	15.8	12.1	3.2	13.2	11.8	20.1	15.8	15.4
Grado de rezago social	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional	106,153	105,628	105,283	105,011	104,957	104,427	103,911	103,819	103,667	103,261

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

Notas:

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

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

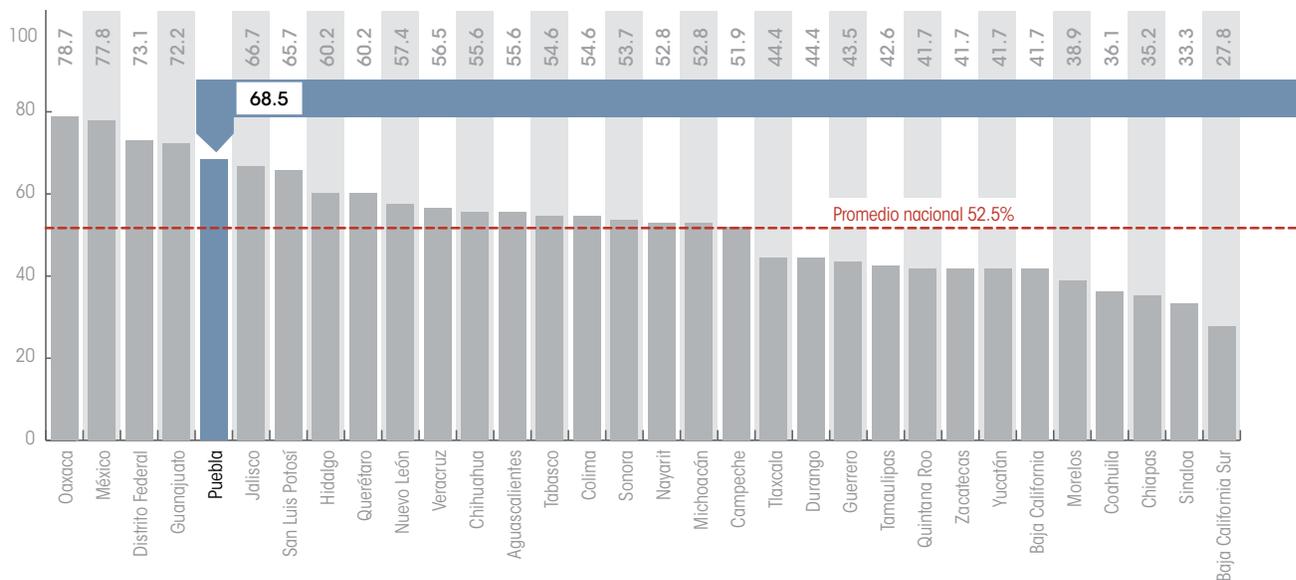
CAPÍTULO

Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en Puebla, 2013

9

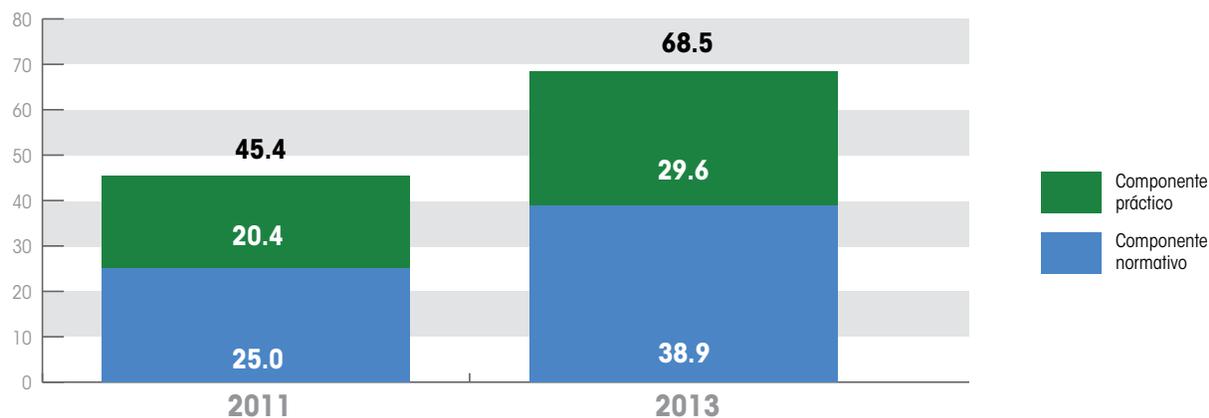
- El estado cuenta con una ley de desarrollo social (LDS) que norma la población a la cual deberá priorizar la ley; los criterios para asignar el presupuesto estatal a las acciones en materia de desarrollo social, así como la evaluación de los programas sociales.
- El estado cuenta con los Lineamientos generales para la formulación de nuevos programas sociales estatales, que contienen los criterios para la creación de programas nuevos.
- En el estado se publicaron los Lineamientos generales para la conformación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales estatales, que definen las reglas y los procedimientos para crear el padrón único de beneficiarios de los programas.
- En la práctica se identificaron diecinueve padrones de beneficiarios para los programas de desarrollo social.
- Los criterios para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales estatales fueron publicados; en ellos se establecen el contenido de las reglas de operación, así como su vínculo con la Matriz de Indicadores para Resultados.
- El estado cuenta con los Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de programas sociales, los cuales contienen criterios para el establecimiento de indicadores de desempeño de los programas de desarrollo social.
- La normativa estatal no señala las características de los indicadores de gestión y de resultados. En la práctica se identificaron indicadores de ambos tipos.
- La normativa estatal no establece la existencia de un área encargada de la evaluación de los programas de desarrollo social. En la práctica no se localizó evidencia de elementos implementados en materia de monitoreo y evaluación por dicha área.

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 Puebla, 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 del estado de Puebla de 2011 a 2013.

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

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

En términos generales, Puebla presentó un avance significativo de 2011 a 2013 tanto en el índice global como en ambos componentes. En 2011, registró un índice de 45.4 por ciento en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación –25 por ciento en el componente normativo y 20.4 en el práctico–. Actualmente, el estado reporta un avance global de 68.5 por ciento –38.9 en el componente normativo y 29.6 en el práctico–, lo que significa un incremento de 50.9 por ciento respecto a 2011 de manera global y el pasar de la posición número diez en 2011 a la cinco en 2013 (gráfica 18).¹⁹ Así, el mayor avance se dio en el plano normativo.

Este avance se debe, en parte, a que el estado publicó los Lineamientos generales para la formulación de nuevos programas sociales estatales, que incluyen criterios para la creación de programas nuevos. Asimismo, cuenta con los Lineamientos generales para la conformación de un padrón único de beneficiarios de los programas estatales; criterios para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales estatales; los Lineamientos generales para la evaluación externa de los programas sociales estatales; y los Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de programas sociales.

1. Ley de Desarrollo Social

La normativa del estado –la LDS– especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social. Menciona que toda persona o grupo social en situación de pobreza, marginación o desventaja social tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendentes al mejoramiento de sus condiciones sociales, y se deberá sujetar a lo que establezca la normativa de cada programa.

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

De igual forma, la LDS especifica los criterios para la asignación de presupuesto a los programas estatales de desarrollo social y para la creación de programas nuevos; norma la difusión de información y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social; y dicta la obligatoriedad de las dependencias y entidades estatales y de los municipios de integrar un padrón único de beneficiarios.

2. Criterios para la creación de programas nuevos

El estado cuenta con los Lineamientos generales para la formulación de nuevos programas sociales estatales. En la normativa se señala que, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, para crear un nuevo programa de desarrollo social la dependencia o entidad responsable de él elaborará un diagnóstico acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia, siguiendo los lineamientos que determine la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, deberá elaborar un diagnóstico que justifique la ampliación o modificación sustantiva de los programas estatales existentes, y precisar su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento.

3. Creación de padrones de beneficiarios

En la normativa estatal –la LDS– se determina que el Gobierno del Estado y los ayuntamientos de los municipios se coordinarán para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social, con el propósito de hacer eficiente el gasto y evitar duplicidad de acciones sociales y beneficiarios. En este sentido, se publicaron los Lineamientos generales para la conformación del padrón único de beneficiarios de los programas sociales estatales, que definen las reglas y los procedimientos para crear un padrón único de beneficiarios de los programas, así como su integración, actualización y mantenimiento a través de un sistema único de información sobre beneficiarios de los programas de desarrollo; esto, a fin de garantizar los criterios de equidad, transparencia y focalización en el ejercicio del gasto público destinado al desarrollo social.

En la práctica se identificaron padrones de beneficiarios públicos para 2011, 2012 y 2013. El estado tiene publicados diecinueve padrones de beneficiarios correspondientes a algunos programas desarrollo social. La importancia de contar con estos padrones radica en poder tener información sobre los beneficiarios que le permitan al estado tomar decisiones de política pública. Si esta información no está actualizada, los padrones dejan de cumplir con su función, pues no aportan información de utilidad a los operadores de la política.

4. Creación de reglas de operación

En la normativa estatal –la LDS– se establece que el Ejecutivo estatal y los ayuntamientos de los municipios elaborarán y harán del conocimiento público cada año sus programas de desarrollo social y sus reglas de operación a través de los medios más accesibles a la población. Además, en los Criterios para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales estatales se señala puntualmente el contenido de las reglas o los lineamientos de operación de los programas estatales, así como su vínculo con los elementos básicos de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En la práctica se identificaron 44 reglas de operación en el portal de transparencia del estado, las cuales presentan información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y, en su mayoría, la forma de entrega del apoyo. La importancia de contar con reglas de operación actualizadas radica en que detalla de manera clara los pasos a seguir para la operación de los programas y que las mejoras en el diseño de éstos se refleja en dichos procesos.

5. Difusión de información de los programas de desarrollo social

En la normativa estatal –la LDS– se determina que los ayuntamientos de los municipios deben informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, así como hacer públicos y difundir los programas sociales. Los sujetos designados elaborarán y harán del conocimiento público, cada año, sus programas de desarrollo social y las reglas de operación de éstos a través de los medios más accesibles a la población. Finalmente, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla se especifica que se deberá poner a disposición del público la información de los programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a ellos y los mecanismos de participación ciudadana.

En la práctica se identificó información para 26 programas de desarrollo social dentro de las páginas de internet de las diversas dependencias del Gobierno del Estado. La información que difunde acerca de los programas refiere el objetivo, la población objetivo, la institución responsable de su operación, los apoyos otorgados y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. En el caso de dos programas de la Secretaría de Desarrollo Social también se especifica la forma de entrega de los apoyos.

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

En la LDS se identificó que la distribución del gasto social con que se financiará el desarrollo social se sujetará a la promoción de un desarrollo regional equilibrado, se basará en indicadores de pobreza y marginación para beneficiar a la población en situaciones menos favorecidas, y se podrá orientar a la ejecución de proyectos específicos entre el estado y los municipios.

En la práctica, la estructura programática del gasto del Poder Ejecutivo autorizado para 2013 facilita identificar información del presupuesto asignado desagregado para algunos de los programas de desarrollo social. Si bien el planteamiento de un presupuesto por programa es un elemento que contribuye a avanzar en la construcción del presupuesto basado en resultados, al no reportarse información presupuestaria para todos los programas, no es posible implementar mecanismos que permitan que los recursos se asignen prioritariamente a los programas que generan mayores beneficios a la población.

7. Evaluación de la política estatal de desarrollo social

La LDS del estado estipula que la política estatal de desarrollo social y el funcionamiento del Sistema Estatal de Desarrollo Social deberán evaluarse anualmente, con el objeto de conocer el cumplimiento de los programas, las metas y las acciones en la materia. Asimismo, para la evaluación de la política de desarrollo social, los programas sociales deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

Aunado a esto, se identificaron los Lineamientos generales para la evaluación externa de los programas sociales estatales, los cuales establecen los tipos de evaluación, los elementos mínimos que deben tener las evaluaciones y los requisitos que deben cumplir los evaluadores.

En la LDS se especifican ciertas características para la implementación de las evaluaciones:

- Para la evaluación de la política de desarrollo social, los programas de desarrollo social deberán, de manera invariable, incluir los indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.
- En la evaluación de la política de desarrollo social podrán participar como organismos independientes evaluadores las instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas.

- La evaluación será anual y se define como periodo del 1 de mayo al 30 de abril del año consecutivo; podrá también ser multianual en los casos que así se determine.

En la práctica no se observaron informes de evaluaciones realizadas a programas estatales ni del uso de evaluaciones estatales para ejecutar acciones de mejora de la política de desarrollo social. Por otro lado, se identificó el Cronograma Anual de Evaluación, emitido por el estado para dos programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social en 2013-2016.

Finalmente, no se identificó información pública sobre estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social coordinados por el Gobierno del Estado para el periodo 2011-2013. Hay que destacar que el estado posee el diagnóstico *Estrategia integral para la reducción de la pobreza extrema en el estado de Puebla*; sin embargo, no es público.

8. Indicadores de gestión y de resultados

El estado cuenta con los Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de programas sociales, los cuales contienen criterios para el establecimiento de indicadores de desempeño de los programas de desarrollo social.

En la práctica, el estado reporta indicadores de gestión y de resultados para algunos programas de desarrollo social de los ejes 1 y 2 del Plan Estatal de Desarrollo. Además, indicadores de resultados en las matrices de indicadores de resultado publicadas en el portal de transparencia de los programas de las secretarías de Desarrollo Social, de Salud y de Educación. Los primeros proporcionan el nombre del indicador, la unidad de medida, la frecuencia de medición y la meta, mientras los segundos cuentan, además, con la descripción de lo que se quiere medir, la línea base y el método de cálculo.

Finalmente, en el estado funciona el Sistema de Programación y Presupuestación para Resultados, el cual concentra los indicadores de la Matriz de Marco Lógico de los programas de desarrollo social de la entidad. Si bien no es un sistema público, se pueden consultar los programas presupuestarios en el portal de transparencia fiscal.

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

La LDS determina que la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública será la encargada de verificar el cumplimiento de

metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Asimismo, la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla establece que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla, a través de sus áreas competentes, integrará la información para efectos de la presentación y rendición de la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado, así como para la evaluación del desempeño de las dependencias y entidades y la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos. Finalmente, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración, publicado el 28 de junio de 2013, estipula que será la Secretaría de Finanzas y Administración, por medio de la Dirección de Evaluación, la responsable de emitir el Programa Anual de Evaluación de la administración pública estatal.

En la práctica se pudo identificar a la Secretaría de Desarrollo Social como la encargada de llevar a cabo actividades de evaluación y monitoreo en el estado. A través de la Coordinación General de Política Social, emitió la normativa que regula la evaluación externa y el monitoreo de los programas, los criterios para la creación de programas nuevos, la conformación de un padrón único de beneficiarios y las reglas de operación.

COMPARATIVO 2011-2013

En la gráfica 18 se observa que, de 2011 a 2013, el estado de Puebla presentó un avance en el índice a nivel global y en los componentes normativo y práctico. El mayor avance se dio en el plano normativo, donde registró un importante cambio de 2011 a 2013 -55.6 por ciento-; en relación con las demás entidades, el estado ocupa la posición número dos en el componente normativo.

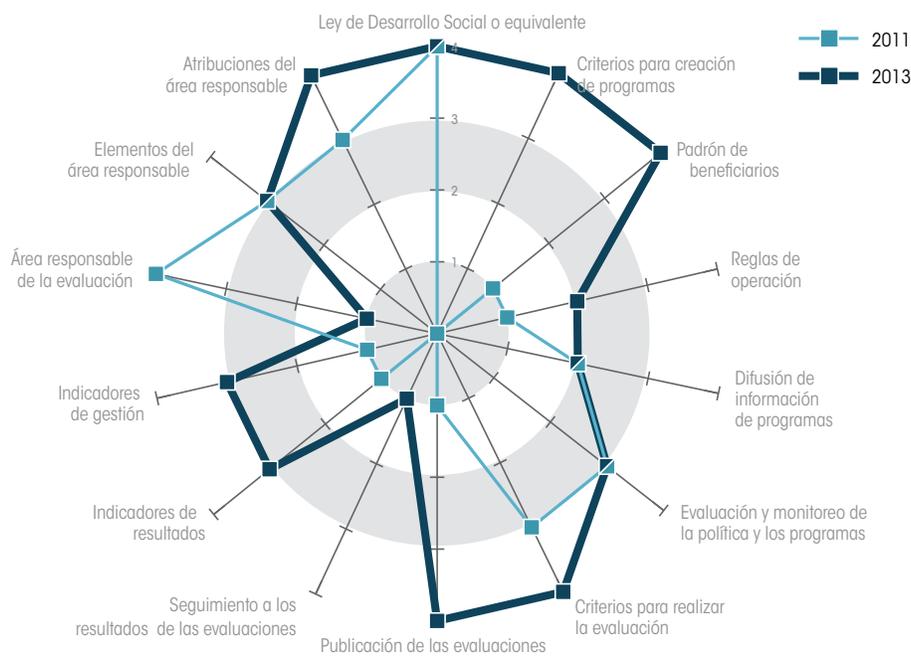
A continuación se mencionan los principales cambios identificados en el estado:

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

- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para la formulación de nuevos programas sociales estatales (enero de 2013), que establecen los criterios para la creación de programas nuevos.
- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para la conformación del padrón único de beneficiarios de los programas estatales (enero de 2013), que señalan los criterios para la realización de padrones de beneficiarios.
- ✓ Se publicaron los Criterios para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales estatales (enero de 2013).

- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para la evaluación externa de los programas sociales estatales (enero de 2013), que describen los tipos de evaluación, los elementos mínimos que deben tener las evaluaciones y los requisitos que han de cumplir los evaluadores.
- ✓ Se publicaron los Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de programas sociales (enero de 2013), que contienen criterios para el establecimiento de indicadores de desempeño de los programas de desarrollo social.
- ✗ Actualmente, en la entidad ya no funciona el Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza, por lo que se pierden características en el área de evaluación, como la autonomía técnica y de gestión. No obstante, el estado considera en su normativa nuevas atribuciones y elementos en materia de evaluación para la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado.

En la gráfica 19 es posible observar que, entre 2011 y 2013, el estado logró fortalecer la base normativa sobre la cual se sustentan e institucionalizan los esquemas de monitoreo y evaluación. En casi todos los elementos se tuvo un avance, y si bien la entidad considera en su normativa atribuciones y elementos en materia de evaluación para la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, la desaparición del Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza condujo a una disminución en el tema correspondiente al área responsable de la evaluación.

Gráfica 19. Avances en el componente normativo, Puebla, 2011-2013

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

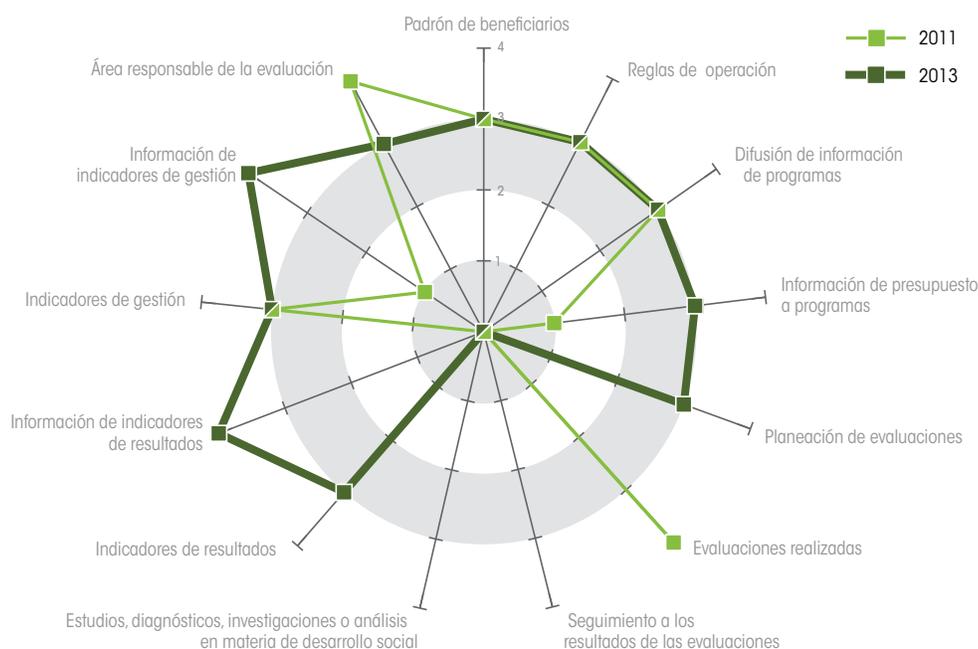
Cambios en el componente 2. Práctica de monitoreo y evaluación

- ✓ El estado emitió el Cronograma Anual de Evaluación para dos programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social en el periodo 2013-2016.
- ✓ El estado cuenta con indicadores de desempeño de los programas de las secretarías de Desarrollo Social, de Salud y de Educación, los cuales están integrados en las matrices de indicadores de resultado publicadas en el portal de transparencia del estado.

De acuerdo con la gráfica 20, el estado tuvo un avance práctico o de implementación en el tema de indicadores, tanto de resultados como de gestión, así como en la información que deben contener. Sin embargo, mostró una disminución en cuanto al área responsable de evaluación en el estado y la realización de evaluaciones, aunque la entidad manifiesta que en 2013 ya emitió el Programa Anual de Evaluación 2013, que considera la alineación de los programas al Plan Nacional de Desarrollo y el diseño de indicadores.

Por otro lado, la entidad continúa con un área de oportunidad en el seguimiento a los resultados de las evaluaciones efectuadas, así como en la realización de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.

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



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

CONCLUSIONES

En el componente normativo, el estado presenta un avance de 2011 a la fecha en el establecimiento de elementos que promueven el monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Por un lado, con la publicación de los lineamientos se reguló la formulación de nuevos programas, la elaboración de padrones de beneficiarios y de reglas de operación. Por otro, los lineamientos para la evaluación externa y los lineamientos para el monitoreo y la evaluación fortalecieron el marco normativo relativo al monitoreo al precisar los tipos de evaluación, los elementos mínimos que deben contener éstas y los requisitos que han de cumplir los evaluadores, además de los indicadores de desempeño de los programas de desarrollo social.

Si bien en el estado se ha trabajado en la construcción de un marco normativo que regule el sistema de monitoreo y evaluación, en la práctica no se han implementado todos los elementos que se encuentran normados. No se pudo identificar la realización de evaluaciones y de diagnósticos ni el seguimiento a recomendaciones.

En el componente práctico, los avances que presentó la entidad se deben a que se emitió el Cronograma Anual de Evaluación para dos programas de la Secretaría de Desarrollo Social y a la elaboración de la Matriz de Marco Lógico de los programas de desarrollo social del estado.

Finalmente, uno de los mayores retos que afronta el estado de Puebla radica en implementar las bases normativas que permitan consolidar los elementos de monitoreo y evaluación que dispone en la actualidad. Lo anterior se debe a que su normativa para la creación de nuevos programas, los lineamientos normativos para integrar un padrón único de beneficiarios y las características para llevar a cabo la evaluación y el monitoreo en el estado fueron establecidos sólo para 2013; por lo tanto, la temporalidad de dicha normativa podría poner en riesgo la continuación de los ejercicios de evaluación llevados a cabo.

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 esta entidad:

Para impulsar la creación de un sistema de monitoreo y evaluación se requiere generar criterios y lineamientos específicos para su realización sistemática, en los cuales se definan los actores encargados de su ejecución, así como las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre ellos. Ante esto, es importante que el estado prevea consolidar la normativa en materia de evaluación y monitoreo de forma permanente, puesto que la temporalidad con que se emite ésta podría no asegurar el desarrollo de programas nuevos con las características ya determinadas.

Para establecer elementos de monitoreo y evaluación sobre la política de desarrollo social, es fundamental delimitar las acciones, los programas y las políticas consideradas de la materia, incluso la identificación de programas estatales

respecto de los federales. Si bien es claro que las intervenciones públicas de la Secretaría de Desarrollo Social son del ámbito social, no lo es respecto de aquellas de otras dependencias y entidades estatales.

Se sugiere organizar el presupuesto estatal por programa, ya que esta característica es un factor necesario para presupuestar con base en los 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.

Aun cuando algunos programas cuentan con reglas de operación, es fundamental extender esta práctica a todos los programas sociales en el estado. Hay que señalar que la difusión de las reglas de operación también permite transparentar el acceso a los programas.

Es importante identificar indicadores de gestión y de resultados por programa de desarrollo social para conocer de manera individual sus resultados y, en su caso, tomar las decisiones acerca de su impulso, modificación o cancelación. Asimismo, una vez generados, es necesario monitorear su evolución en el tiempo.

Finalmente, un sistema de monitoreo y evaluación se da cuando la información que se obtiene es usada para retroalimentar el proceso de planeación y operación de la política pública, por lo que es imprescindible establecer vínculos para utilizar dicha información, como el seguimiento a las recomendaciones y los resultados de las evaluaciones.

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 incluidas en el inventario pueden no coincidir con el número que tiene identificado cada entidad federativa.

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

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

²¹ Para mayor información sobre la metodología para integrar el Inventario estatal 2010, consultar http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Documents/Nota_Metodologica/Analisis_y_presentacion_Inventario_Estatal_2011.zip

Se excluyen las siguientes categorías de atención:

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

Una vez identificados los programas y las acciones, 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 115 corresponden a Puebla y pertenecen a las dependencias y entidades citadas en el cuadro 21.

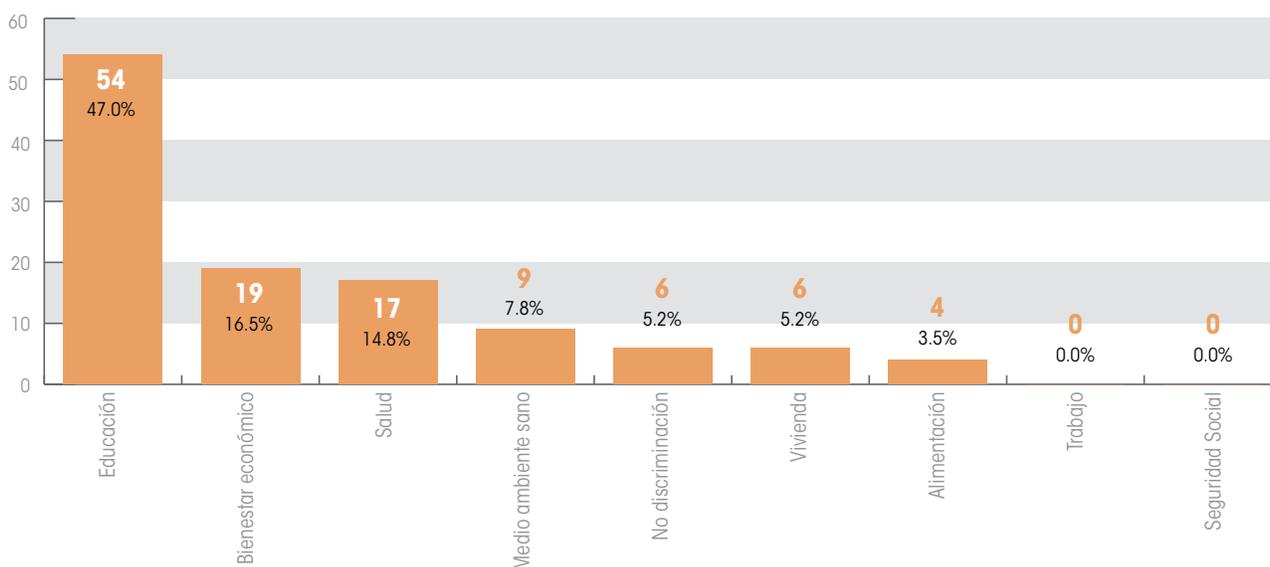
Cuadro 21. Programas y acciones estatales para el estado de Puebla, 2011

Dependencia o entidad	Número de programas y acciones
Secretaría de Desarrollo Social	5
Secretaría de Desarrollo Rural	3
Secretaría de Educación Pública	32
Secretaría de Finanzas	1
Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico	2
Secretaría de Salud	14
Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento	10
No disponible	48
Total	115

Fuente: Inventario estatal 2011, CONEVAL, 2013.

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

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



Fuente: CONEVAL, 2013.

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

La mayoría de los programas y las acciones de desarrollo social están alineados a la dimensión del derecho social a la educación, y un menor número, al bienestar económico y a los derechos sociales de la salud y del medio ambiente sano.

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 acción.

CAPÍTULO

Acciones del CONEVAL con el Gobierno del Estado de Puebla

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 Puebla son las siguientes:

- En 2008, presentó la ponencia *Pobreza y desarrollo social en México: evaluación y resultados*, en el Diplomado de Desarrollo Social, Políticas Públicas y Sustentabilidad, realizado por el Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza (IEMMP).

En 2009, firmó un convenio de colaboración técnica con el IEMMP con la finalidad de brindar acompañamiento técnico para impulsar el uso de la evaluación y, así, mejorar la política y los programas de desarrollo social en el estado. Como parte de este acuerdo, apoyó al estado en la formulación de los siguientes instrumentos de monitoreo y evaluación:

- En 2009 y 2010, llevó a cabo un curso-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (53 asistentes), una asesoría técnica (15 asistentes) y un cursos-taller de Indicadores de Desempeño (22 asistentes), en los cuales se elaboró la matriz de indicadores de los siguientes programas:
 - Alfabetización municipal
 - Atención al envejecimiento
 - Medicina tradicional
 - Piso digno
 - Programa municipal ambiental
 - Sistema especial de transporte

- En 2009, presentó la ponencia *Medición de pobreza y evaluación: aportación del CONEVAL a la política de desarrollo social* en el panel Evaluación y Medición de la Pobreza, organizado por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
- En 2010, realizó 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. Asistió personal del IEMMP.
- También, en 2010, organizó el taller de Metodología para la Medición de la Pobreza en México, dirigido a los servidores públicos de las entidades federativas con la intención de mejorar la comprensión de la información de pobreza del CONEVAL y promover su uso por las administraciones estatales. Asistió personal del IEMMP.
- En ese mismo año, el IEMMP, con base en los términos de referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados del CONEVAL, llevó a cabo la evaluación del programa En Puebla, primero la educación. La institución emitió comentarios a esta evaluación para su retroalimentación.
- El IEMMP, con base en la información de pobreza y rezago social a nivel municipal del CONEVAL, elaboró fichas dirigidas a las administraciones municipales para informar a los servidores públicos el contexto del estado y de su municipio.
- Además, el CONEVAL organizó el módulo correspondiente al tema construcción de indicadores en el diplomado de Evaluación de Política Públicas, impartido por el IEMMP a los servidores públicos del estado.
- En 2011, efectuó 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 las administraciones estatales. Asistió personal del IEMMP.

- En ese mismo año, el IEMMP emitió el anuario estadístico *La pobreza y la marginación en el estado de Puebla 2011*, que concentró la información de pobreza y rezago social del CONEVAL y de otros indicadores para el estado.
- El CONEVAL desarrolló un curso-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (49 asistentes), con el propósito de elaborar la matriz de los siguientes programas:
 - 70 y más urbano
 - Abonando el futuro del campo poblano
 - Crédito a la palabra
 - Desarrollos urbanos integrales
 - Educación secundaria
 - Estufas ahorradoras
 - Mejora gubernamental
 - Seguridad más allá del aula
 - Sistema de información
 - Tarjeta de descuento
- Asimismo, presentó las cifras de pobreza 2010 a las dependencias y entidades del estado en la Universidad de las Américas; esto, para facilitar la comprensión de la información que genera.
- Proporcionó asesoría a los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Social sobre la metodología usada para estimar las cifras de pobreza del estado.
- En 2012, asesoró a la Secretaría de Desarrollo Social sobre la estrategia para realizar el monitoreo y la evaluación de los programas sociales del estado.
- En 2013, llevó a cabo un curso-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (45 asistentes), así como un taller para la Construcción de Indicadores de Desempeño (17 asistentes), con el fin 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:
 - Acceso y mejora a la vivienda
 - Unidades móviles
 - Fomento a la educación básica en la población indígena
 - 65 y más estatal
 - Apoyo al migrante poblano
 - Apoyo para la obtención de identidad jurídica
 - Transversalidad de género en el estado

- Organizó el seminario para las entidades federativas 2013: Medición de la Pobreza y Evaluación de Programas Sociales, con el objetivo de promover entre los funcionarios estatales la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza, así como el uso de los resultados; los procesos y los tipos de evaluación a que son sujetos los programas sociales; y la utilización de la información que difunde el CONEVAL en su página de internet. Asistieron funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Brindó una asesoría a la Secretaría de Administración y Finanzas sobre los indicadores de medición de pobreza y el establecimiento de estrategias de focalización.
- Llevó a cabo 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. Asistieron funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Finanzas y Administración. Esta última presentó la Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza 2012, la cual toma los datos de la Medición de la Pobreza 2012 elaborados por CONEVAL para establecer una estrategia de focalización de los apoyos de desarrollo social en el estado.

Durante el seminario internacional se llevó a cabo la premiación del Primer Reconocimiento "Buenas prácticas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2013": el estado de Puebla recibió un reconocimiento en la categoría "Evidencia del uso de la información de monitoreo y evaluación para mejorar las políticas públicas" por el diseño de la Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza 2012, cuya intención es incidir favorablemente en los indicadores de la medición de la pobreza.

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,²³ 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.

²³ 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.

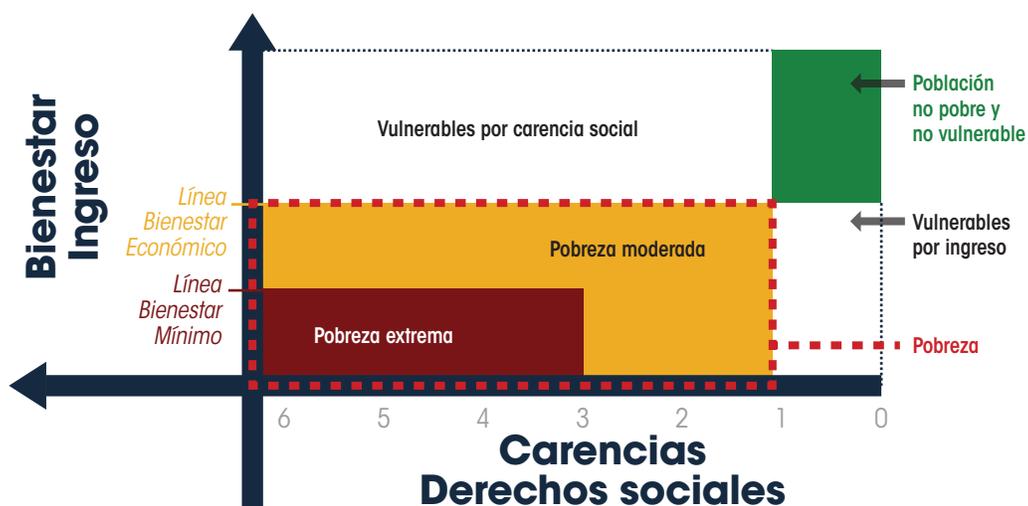
Bienestar económico

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:

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

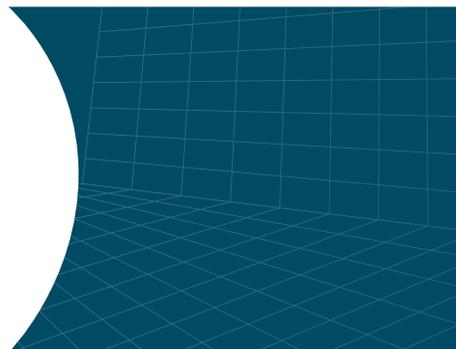
Donde n_i es el número de miembros del hogar en cada rango de edad i ; d_i es la escala de equivalencia (con economías de escala) que corresponde a cada grupo de edad i ; sin tomar en cuenta al jefe de familia. Las escalas empleadas con base en la composición demográfica de cada hogar se presentan en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