

INFORME DE POBREZA Y EVALUACIÓN 2018

PUEBLA



CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Directorio

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo Académico*

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

*<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Édgar A. Martínez Mendoza

Nereida Hernández Reyes

Ana Paulina González Arroyo

Cristian Franco Canseco

Humberto Rivera Guerrero

Venecia Quiroz Téllez

Estefanía Bautista Rivera

Denisse León Correo

Agradecimientos

El equipo técnico agradece a la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza y a la Dirección General Adjunta de Evaluación por los insumos aportados para la elaboración de este informe.

Además, agradece la participación de Karla Daniela Almaraz Jiménez, Ian Shors Connors, Paola Cristo-González Hernández, Gabriela Mondragón Cervantes, María Sierra Salazar y Gonzalo Solís Rubalcava, quienes apoyaron en la elaboración de los informes que componen la colección de los Informes de Pobreza y Evaluación 2018.

Informe de pobreza y evaluación 2018. Puebla

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810, col. Del Valle
CP 03100, alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza y evaluación 2018. Puebla*. Ciudad de México: CONEVAL, 2018.

Contenido

Glosario	6
Introducción	8
Capítulo 1 Pobreza en Puebla, 2008-2016.....	11
Pobreza 2016.....	13
Evolución de la pobreza, 2008-2016.....	16
Evolución de la pobreza en grupos específicos de la población, 2008-2016	20
Menores de edad.....	23
Adultos mayores.....	26
Población con discapacidad	29
Pobreza por sexo	32
Capítulo 2 Carencias sociales en Puebla, 2008-2016.....	35
Evolución de las carencias sociales en Puebla, 2008-2016	36
Carencia por rezago educativo.....	37
Carencia por acceso a los servicios de salud	40
Carencia por acceso a la seguridad social.....	44
Carencia por calidad y espacios de la vivienda.....	47
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.....	50
Carencia por acceso a la alimentación.....	53
Capítulo 3 Análisis del bienestar económico, 2008-2016.....	56
Líneas de ingreso.....	58
Línea de pobreza por ingresos.....	58
Línea de pobreza extrema por ingresos.....	61
Ingreso laboral	63
Ingreso laboral per cápita real	63
Evolución del poder adquisitivo del ingreso laboral-Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)	65
Desigualdad por ingreso	68
Coeficiente de Gini	68
Capítulo 4 Evolución de la pobreza municipal en Puebla, 2010-2015	70
Pobreza a nivel municipal, 2010-2015.....	71
Pobreza extrema a nivel municipal, 2010-2015.....	75
Capítulo 5 Rezago social, 2000-2015.....	79
Rezago social en Puebla, 2000-2015	80
Índice de Rezago Social.....	80

Rezago social a nivel municipal 2015	83
Capítulo 6 Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social	85
Inventario Estatal 2016	86
Programas y acciones por derechos sociales o dimensión de bienestar económico .	87
Programas y acciones según grupo prioritario	89
Forma de entrega de los apoyos	91
Capítulo 7 Monitoreo y evaluación	93
Avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, 2011, 2013, 2015 y 2017	94
Resultados del índice por elemento de análisis.....	98
Elemento 1: Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente.....	98
Elemento 2: Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social..	98
Elemento 3: Creación de un padrón de beneficiarios.....	98
Elemento 4: Elaboración de reglas de operación (ROP) o equivalente	99
Elemento 5: Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social	100
Elemento 6: Transparencia en el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social	100
Elemento 7: Monitoreo y evaluación	101
Elemento 8: Indicadores de resultados y de gestión.....	101
Elemento 9: Área responsable de realizar o coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el estado.....	102
Anexo metodológico	103
Medición multidimensional de la pobreza	104
Derechos sociales	104
Bienestar económico	105
Medición de la pobreza	106
Indicador de ingreso.....	108
Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social.....	109
Composición del Inventario estatal.....	109
Selección de los programas y acciones del Inventario estatal	110
Diagnóstico de elementos de monitoreo y evaluación.....	110
Categorías de análisis	110
Proceso para la integración de la información	112
Anexo de cuadros.....	113
Coeficiente de Gini.....	114

Pobreza.....	115
Rezago Social.....	117
Referencias bibliográficas.....	119

Glosario

Componente de análisis. Categorías de análisis del diagnóstico de elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. De acuerdo con el documento, se tienen dos componentes de análisis: normativo y práctico.

Criterio. Parámetro para calificar las características específicas de la información identificada en cada una de las variables del diagnóstico de los elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Los criterios se usan para determinar el valor ordinal de las variables que puede ser de 0 a 4, mientras más características se identifiquen, mayor es el valor ordinal de la variable.

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

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.

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.

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.

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

Intervención pública. Cualquier tipo de acción llevada a cabo por la administración pública caracterizada por ser un conjunto de bienes y servicios articulados entre sí y vinculados al logro de un objetivo, ya sea un proyecto, programa, estrategia o política pública.

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

Línea de bienestar-línea de pobreza por ingresos. Suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria que 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-línea de pobreza extrema por ingresos. Equivale al costo de la canasta alimentaria que 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.

Monitoreo. Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, tal como análisis de indicadores, estudios, diagnósticos, entre otras, para orientar a los funcionarios 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 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 de las seis carencias sociales (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 está por debajo de la línea de pobreza por ingresos.

Pobreza extrema. Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias de las seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos. 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.

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 no pobre que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de pobreza por ingresos.

Vulnerables por ingresos. Población no pobre que no presenta carencias sociales, pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de pobreza extrema por ingresos.

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

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

Introducción

Al analizar el desarrollo social en México hay que reconocer la complejidad de esta tarea y los distintos ángulos desde los cuales debe ser observado para entenderlo de manera integral. Si bien hay retos comunes de largo plazo y de alcance nacional, lo cierto es que la pobreza y los procesos de evaluación se expresan de manera heterogénea entre las entidades federativas y municipios que las componen, además de ser sensibles a cambios a lo largo del tiempo. Cada contexto presenta desafíos diferentes que llevan a plantear la necesidad de priorizar y actuar de acuerdo con las particularidades, de cada entidad federativa.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cumpliendo con el mandato de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)¹ y el Decreto por el que se regula², genera información objetiva y útil sobre el estado del desarrollo social, no solo a nivel nacional, sino también para las entidades federativas. Algunos de los productos que el CONEVAL ha publicado son las estimaciones de pobreza multidimensional, generadas desde el 2008 y desagregadas por entidad federativa; el Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social, con información de 2010 a 2016; y el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas*, el cual se publica cada dos años desde el 2011.

El objetivo del CONEVAL con la realización de estas publicaciones es que las entidades federativas cuenten con información que aporte credibilidad y rigor técnico en la toma de decisiones. Todos estos productos no podrían existir sin la colaboración de los gobiernos estatales que han asumido el reto de mejorar la política de desarrollo social y se han aliado con el CONEVAL para lograr este objetivo.

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

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

Por lo anterior, el CONEVAL presenta la tercera edición de informes de pobreza y evaluación de las entidades federativas, los cuales ofrecen un panorama general de la situación de pobreza multidimensional y de los elementos de monitoreo y evaluación de los programas sociales en las entidades federativas con el fin de proveer información veraz, relevante y actualizada a quienes toman decisiones en la política pública estatal. La primera serie de informes abarcó el periodo de 2010 a 2012, mientras que la segunda fue de 2012 a 2013. Para esta nueva versión, la periodicidad comprende información de 2008 a 2016, lo cual permite contar con una perspectiva más completa de las tendencias del desarrollo social en los últimos años, además de que aporta elementos para una mejor planeación a mediano y largo plazos.

Los informes de pobreza y evaluación 2018 reúnen información sobre la pobreza multidimensional desagregada por grupos poblacionales y municipios, indicadores complementarios a la medición de la pobreza, las intervenciones estatales de desarrollo social y los resultados de cada entidad federativa en el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación*. Esta información se articula en siete capítulos que se describen en la figura 1:

Figura 1. Capítulos del Informe de pobreza y evaluación 2018 para Puebla



Capítulo 1

Pobreza en Puebla, 2008-2016

Desde el año 2008 México cuenta con un sistema de medición multidimensional de la pobreza que le ha permitido contar con un panorama más preciso del desempeño de la política de desarrollo social a nivel federal, estatal y municipal.

En estos diez años, se han observado resultados mixtos en cuanto a la reducción de los porcentajes de pobreza en el país. En la dimensión de los derechos sociales se observa un avance en la cobertura de servicios básicos como educación, salud, vivienda y seguridad social; mientras que en la dimensión de bienestar económico (medido a partir del ingreso de las personas), se ha observado un comportamiento fluctuante, el cual se vio afectado por la crisis financiera de 2008-2009, posteriormente tuvo un periodo de recuperación comprendido entre 2014-2016, pero entre 2016 y 2017, con el aumento de la inflación, probablemente tenga un efecto negativo sobre la medición de 2018.

En las entidades federativas, el panorama es heterogéneo porque depende de su contexto social, económico y demográfico. Esto también plantea retos diferenciados para quienes toman decisiones sobre las políticas orientadas a la reducción de la pobreza.

Pobreza 2016

Para medir la pobreza, el CONEVAL parte de dos enfoques de análisis: el de bienestar económico y el de derechos sociales y, a partir de ellos, es posible determinar las siguientes categorías:

- Se considera en **pobreza** a la población con al menos una carencia social e ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos, antes línea de bienestar y que se refiere al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
- Se considera en **pobreza moderada** a la población que, a pesar de estar en situación de pobreza, no cae en la categoría de pobreza 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.
- Se considera en **pobreza extrema** a la población con tres o más carencias sociales e ingreso inferior al valor de la línea de pobreza extrema por ingresos, antes línea de bienestar mínimo que se refiere al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
- Se considera en **vulnerabilidad por carencias sociales** a la población con un ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos, antes línea de bienestar, pero con una o más carencias sociales.
- Se considera en **vulnerabilidad por ingresos** a la población que no padece ninguna carencia social, pero su ingreso es igual o inferior a la línea de pobreza por ingresos, antes línea de bienestar.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda edición). México, DF: CONEVAL, 2014.

De acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2016, el 59.4% de la población de la entidad vivía en situación de pobreza, es decir, 3,728,200 personas³, aproximadamente. De este universo, el 50.5% (cerca de 3,166,300 personas) estaba en situación de pobreza moderada, mientras que el 9.0% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema (alrededor de 561,900 personas). Estos porcentajes se encuentran por encima del promedio nacional (35.9% de la población en pobreza moderada y 7.6% en pobreza extrema).

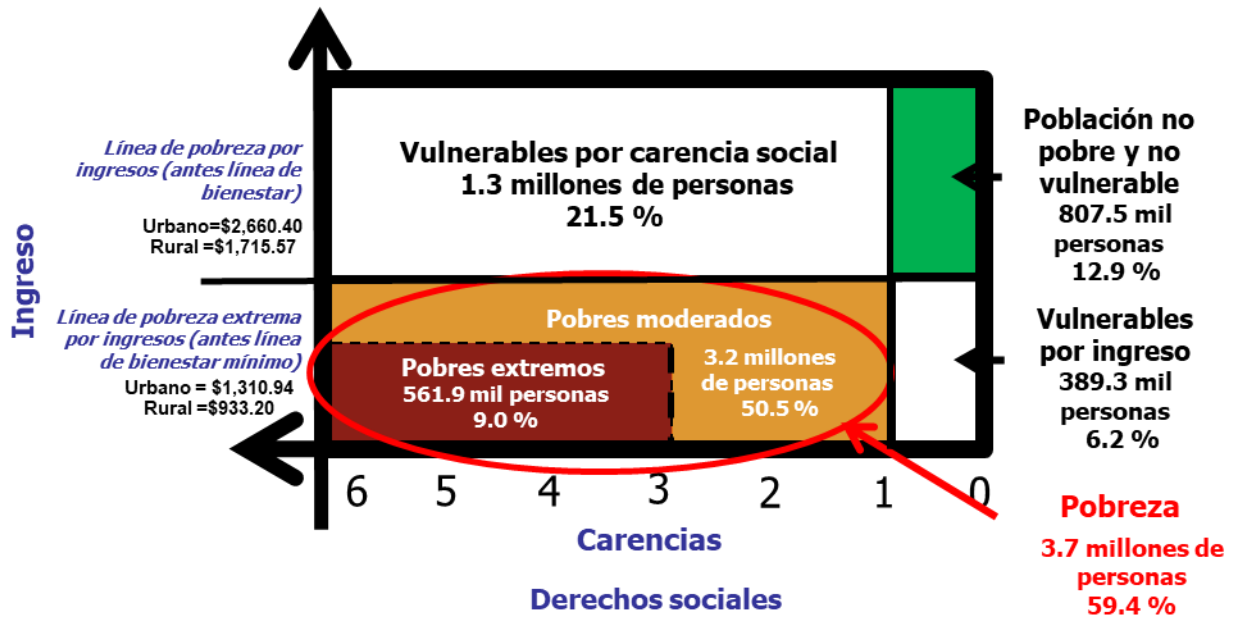
En 2016, el 87.1% de la población en #Puebla estaba en situación de #pobreza o de #vulnerabilidad por carencias o ingresos

En ese mismo año, el porcentaje de población vulnerable por carencias sociales en Puebla fue de 21.5%, es decir, 1,347,200 personas, aproximadamente, presentaron al menos una carencia. Al mismo tiempo, 6.2% de la población era vulnerable por ingresos, lo que significa que alrededor de 389,300 personas no tenían los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Finalmente, la población no pobre y no vulnerable de la entidad federativa representó el 12.9%, o aproximadamente 807,500 personas.

³ En este Informe las cifras en términos absolutos están redondeadas. Para mayor detalle, puede consultarse el Anexo de cuadros.

Figura 2. Indicadores de pobreza en Puebla, 2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Nota: Línea de pobreza y línea de pobreza extrema por ingresos (antes línea de bienestar y línea de bienestar mínimo, respectivamente) a precios de agosto de 2016.

Evolución de la pobreza, 2008-2016

A partir de 2008, con la incorporación del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), se contó por primera vez con la información necesaria para generar estimaciones de pobreza multidimensional comparables en el tiempo por entidad federativa. Desde entonces, se han realizado mediciones bienales de pobreza a nivel nacional y por entidad federativa.

De 2008 a 2016, la población de #Puebla que se encontraba en situación de #pobreza o de #vulnerabilidad se redujo en 4.1 puntos porcentuales, al pasar de 91.2% a 87.1%

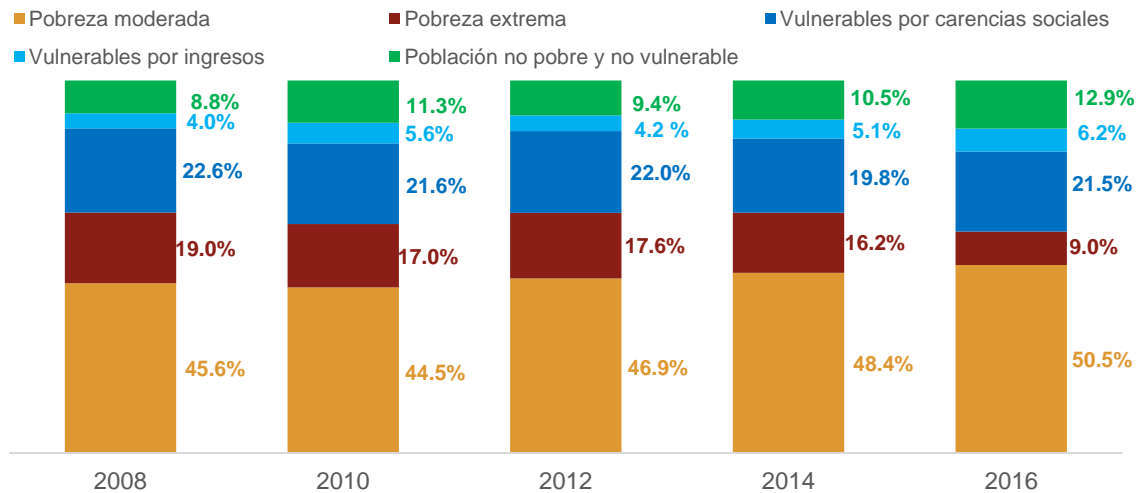
De 2008 al 2016, la pobreza en Puebla disminuyó 5.1 puntos porcentuales al pasar de 64.6% a 59.4% que, en términos absolutos, se traduce en cerca de 22,600 personas más en esta situación en un plazo de ocho años. En contraste, la pobreza a nivel nacional se redujo 0.8 puntos porcentuales en este periodo, al pasar de 44.4% a 43.6%.

Es importante considerar que, de 2008 a 2014, la pobreza a nivel nacional aumentó 1.8 puntos porcentuales como efecto de la crisis financiera de 2008-2009 y la volatilidad de los precios de los alimentos, y entre 2014 y 2016 fue que la pobreza empezó a disminuir debido de una reducción importante en la inflación.

De 2008 a 2016, la pobreza extrema en el estado se redujo en 10.0 puntos porcentuales al bajar de 19.0% a 9.0%. En términos absolutos, esto significa que hubo alrededor de 526,300 personas menos en pobreza extrema.

Como se observa en la gráfica 1, la evolución de la pobreza en la entidad (pobreza moderada y pobreza extrema) ha tenido pocos cambios en el periodo de análisis y fue entre 2014 y 2016 que el porcentaje de pobreza se redujo.

Gráfica 1. Evolución de la pobreza, vulnerabilidad por carencias y vulnerabilidad por ingreso en Puebla, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

En cuanto al porcentaje de personas vulnerables por carencias sociales (las personas con un ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos, antes línea de bienestar, pero con una o más carencias) se redujo 1.1 puntos porcentuales al pasar de 22.6% en 2008 a 21.5% en 2016. Sin embargo, en términos absolutos, esto representó aproximadamente 49,300 personas más en esta situación debido a que en 2016 la población fue mayor que en 2008.

La población vulnerable por ingresos (personas que no tienen ninguna carencia, pero cuyo ingreso es igual o inferior a la línea de pobreza por ingresos) ha crecido 2.2 puntos porcentuales al situarse en 6.2% en 2016, después de que en 2008 el porcentaje era de 4.0%. Desde 2008 hasta 2016, cerca de 157,200 personas más se encontraron en esta situación. En la gráfica 1 se muestra la tendencia creciente de la población vulnerable por ingresos, excepto en 2012 cuando registró una disminución respecto a 2010.

Por último, la población no pobre y no vulnerable también incrementó 4.1 puntos porcentuales al pasar de 8.8% en 2008 a 12.9% en 2016, lo cual significó un

aumento de alrededor de 302,600 personas. Como se muestra en la gráfica 1, la población no pobre y no vulnerable ha mostrado una tendencia creciente entre 2008 y 2016, con excepción de 2012, en el que se presentó una disminución en el porcentaje respecto a 2010.

Cuadro 1. Evolución de la pobreza en Puebla 2008-2016

Puebla	2008		2010		2012		2014		2016	
	%	Miles de personas	%	Miles de personas	%	Miles de personas	%	Miles de personas	%	Miles de personas
Pobreza	64.6	3,705.6	61.5	3,616.3	64.5	3,878.1	64.5	3,958.8	59.4	3,728.2
Pobreza moderada	45.6	2617.5	44.5	2614.5	46.9	2819.0	48.4	2967.5	50.5	3166.3
Pobreza extrema	19.0	1088.1	17.0	1001.7	17.6	1059.1	16.2	991.3	9.0	561.9
Vulnerables por carencias sociales	22.6	1297.9	21.6	1271.2	22.0	1320.9	19.8	1217.5	21.5	1347.2
Vulnerables por ingresos	4.0	232.0	5.6	327.4	4.2	253.9	5.1	314.1	6.2	389.3
Población no pobre y no vulnerable	8.8	505.0	11.3	666.8	9.4	562.5	10.5	643.8	12.9	807.5

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Cuadro 2. Resumen de la evolución de la pobreza en Puebla, 2008-2016

	Porcentaje	Miles de personas
Pobreza moderada	↑	↑
Pobreza extrema	↓	↓
Vulnerables por carencias sociales	↓	↑
Vulnerables por ingresos	↑	↑
Población no pobre y no vulnerable	↑	↑

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2018 invita a entender la pobreza no como un fenómeno de comportamiento homogéneo, sino como una condición marcada por las dimensiones de la etnia, la edad, la discapacidad, el género, entre otras. Cada una de estas dimensiones será explorada en la siguiente sección. Sin embargo, el informe también destaca aspectos generales que hay que tomar en cuenta para el diseño y la implementación de la política de desarrollo social. Algunos de estos son:

- La importancia de emplear estrategias coordinadas entre dependencias y órdenes de gobierno para reducir la pobreza en el corto plazo.
- Que la política de desarrollo social tenga como hilo conductor el acceso efectivo a los derechos sociales y la igualdad de oportunidades entre los diferentes grupos poblacionales.

Evolución de la pobreza en grupos específicos de la población, 2008-2016

Para efectos del informe de pobreza y evaluación de la entidad, algunos de los grupos que se abordan en esta sección se definen de la siguiente manera:

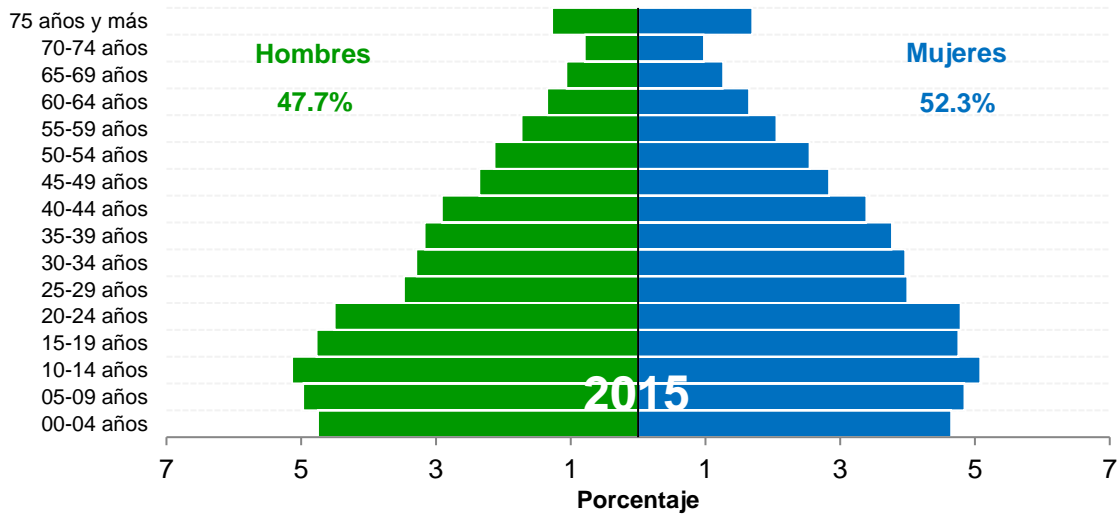
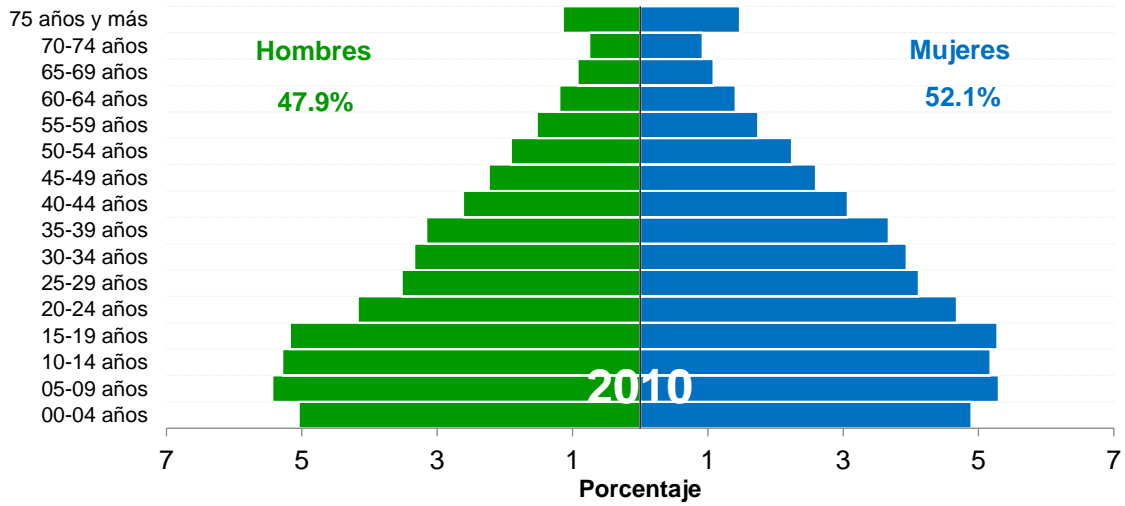
- Menores de edad: población menor de 18 años que abarca la niñez (población con menos de doce 12 años) y la adolescencia (población de 12 a 17 años), de acuerdo con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).
- Personas adultas mayores: población con 65 años o más, ya que es la edad en la que la Ley del Seguro Social establece el derecho a la pensión por vejez.
- Personas con discapacidad: población con alguna dificultad para desempeñar sus actividades cotidianas como caminar u otra discapacidad motriz, ver, hablar, oír o con alguna limitación mental.
- Personas indígenas: personas que declararon hablar alguna lengua indígena.

La pobreza afecta en forma diferenciada a las personas de acuerdo con el grado de vulnerabilidad que enfrentan y a los contextos sociales en los que se desenvuelven. Por ello, el CONEVAL ha destacado que uno de los retos de la política pública es atender las particularidades de los grupos sociales en desventaja para que así, puedan ejercer sus derechos sociales con plena libertad.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, en Puebla, la población total asciende a 6,168,883 personas, cantidad que representa el 5.2% de la población total del país. En términos absolutos, esto significó un aumento en comparación a 2010 (5,779,829 personas⁴) pero la proporción respecto a la población nacional fue prácticamente la misma (5.1%). Las siguientes gráficas muestran los cambios en la población respecto al sexo y la edad.

⁴ De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 2. Pirámides poblacionales de Puebla, 2010 y 2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

En la siguiente figura se observa la proporción de población por grupos de población indígena, personas con discapacidad, menores de edad y personas adultas mayores, respecto al total de la población en la entidad.

Figura 3. Porcentaje de grupos poblacionales respecto a la población total en Puebla



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014, para la población de personas con discapacidad; el Sistema de indicadores sobre la población indígena de México de la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas 2015 para la población indígena y la Encuesta Intercensal 2015 para la población de menores de edad y personas adultas mayores.

A partir de la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se determina el porcentaje de pobreza y los cambios en algunos grupos de población de 2008 al 2016.

Menores de edad

En #Puebla, el porcentaje de #menores de edad en #pobreza disminuyó 3.6 puntos porcentuales de 2008 a 2016

Al igual que en el resto del país, las niñas, niños y adolescentes de Puebla tienen mayor probabilidad de ver comprometido el ejercicio de sus derechos sociales básicos y con ello su sano desarrollo y construcción de capacidades que permitan su integración al mercado laboral en el futuro. A nivel nacional, la deserción y el bajo aprovechamiento escolar, junto con el trabajo infantil, son retos a enfrentar para terminar con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Vivir en situación de pobreza durante la infancia y la adolescencia limita la posibilidad de las personas de desarrollar su potencial en el futuro.

La medición de pobreza de 2016 muestra que el 51.1% de los niños y adolescentes en México vivían en pobreza, es decir, más de la mitad de la población de este grupo poblacional. En Puebla, el porcentaje de menores de edad en pobreza fue de 17.3 puntos porcentuales por encima del porcentaje nacional en el mismo año. En 2016, la entidad ocupó el lugar 5 respecto a las demás entidades federativas⁵ por su porcentaje de menores de edad en pobreza, con aproximadamente 1,476,300 menores de edad en esta situación.

En la gráfica 3 se muestra la evolución de la población en situación de pobreza para este grupo de edad y su comparativo respecto a la población adulta (de 18 años y más). Como se observa, la pobreza en el grupo de personas menores de edad se redujo en 3.6 puntos de 2008 a 2016, mientras que la reducción del grupo de adultos fue de 4.6. En 2016, el porcentaje de pobreza de los niños y adolescentes en Puebla fue mayor al de los adultos por 13.6 puntos porcentuales.

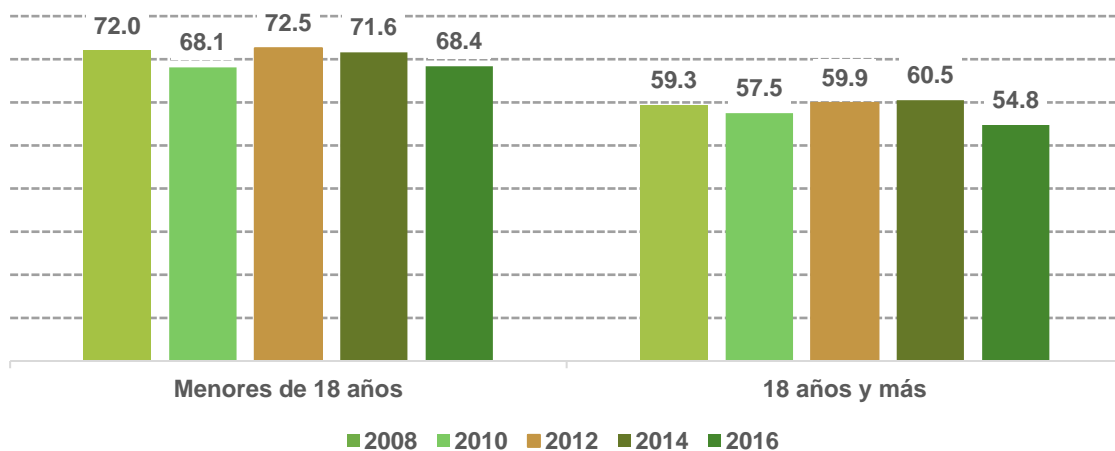
En 2008, el 72% de la población menor de edad estaba en condición de pobreza, es decir, más de la mitad de los niños y adolescentes. Aunque en 2010 el porcentaje

⁵ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor porcentaje de menores de edad en pobreza.

bajó a 68.1%, en 2012 regresó a un nivel similar al de 2008, para en 2016 situarse en 68.4%.

Por otra parte, el porcentaje de adultos en pobreza siempre ha sido menor al porcentaje de la población de menores de edad en la misma situación a lo largo de las cinco mediciones de pobreza. En 2008, el 59.3% de la población mayor de edad se encontraba en pobreza. Aunque en 2010 el porcentaje bajó a 57.5%, volvió a incrementarse hasta llegar a 60.5% en 2014, para luego decrecer a 54.8% en 2016.

Gráfica 3. Evolución de la población en situación de pobreza en Puebla por grupos de edad, menores y mayores de edad, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Las realidades contrastantes de nuestro país matizan las experiencias de la niñez y la adolescencia, creando así procesos de desarrollo diferenciados entre los más pequeños. De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, es importante:

- Generar políticas públicas que garanticen las mismas oportunidades de desarrollo a las niñas, niños y adolescentes, teniendo en cuenta las distintas realidades en las que estos grupos poblacionales se desenvuelven.

- Identificar, de manera rigurosa y transparente, las acciones y programas que tengan mayor incidencia en el acceso a los derechos sociales de la población para fortalecer su implementación y continuidad.

Adultos mayores

En #Puebla, el porcentaje de #adultosmayores en #pobreza disminuyó 12.0 puntos porcentuales de 2008 a 2016

La población de adultos mayores en el país ha ido en aumento, a la vez que la población infantil se ha ido reduciendo, esto con base en los censos de población y vivienda de los años 1990, 2000 y 2010 del INEGI. Esto significa que en el futuro habrá más personas en edad de retiro, pero menos personas en edad laboral. Esto implica, tanto para la federación como para los estados, el reto de fomentar la formalidad en el mercado laboral y la seguridad social de los adultos mayores.

En 2016, el 41.1% de los adultos mayores estaba en condición de pobreza a nivel nacional. En Puebla, el porcentaje de adultos mayores en pobreza se situó 8.3 puntos porcentuales por arriba del porcentaje nacional en el mismo año. En 2016, Puebla ocupó el lugar 8 respecto a las demás entidades federativas⁶ por su porcentaje de adultos mayores en situación de pobreza, con aproximadamente 234,500 adultos mayores.

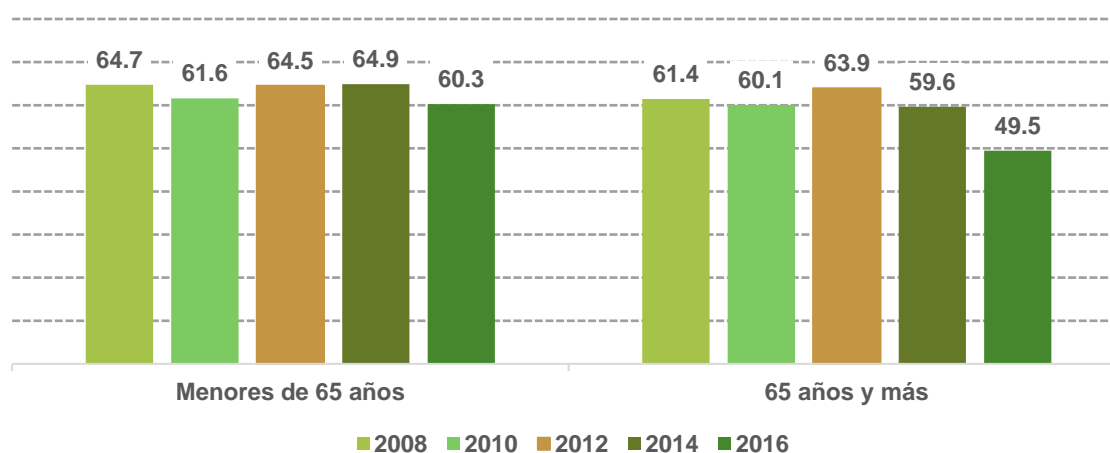
El porcentaje de adultos mayores en pobreza en el estado se redujo 12.0 puntos porcentuales entre 2008 y 2016, mientras que la reducción en el porcentaje de la población con menos de 65 años fue de 4.5 puntos porcentuales, como lo muestra la gráfica 4. Al comparar las mediciones de 2016 se constata que el nivel de pobreza de los adultos mayores es de 10.8 punto porcentual menor que el de la población con menos de 65 años.

En la gráfica 4 se observa que el grupo de adultos mayores tuvo un incremento mayor en pobreza respecto al resto de la población. El porcentaje en pobreza de este grupo de población fue de 61.4% en 2008 y para 2012 aumentó a 63.9%. En los años siguientes este porcentaje se redujo hasta llegar al 49.5% en 2016.

⁶ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor porcentaje adultos mayores en pobreza.

Por otra parte, los niveles de pobreza de la población con menos de 65 años han sido más altos que los de la población de adultos mayores. En 2008 el porcentaje de personas menores de 65 años que vivía en situación de pobreza era de 64.7%, cifra que se mantuvo prácticamente igual hasta 2014, con excepción de 2010 donde decreció a 61.6%. Posteriormente el porcentaje se redujo a 60.3% en 2016. Posteriormente el porcentaje se redujo a 60.3% en 2016.

Gráfica 4. Evolución de la población en situación de pobreza en Puebla por grupos de edad, menores de 65 años y adultos mayores, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

A diferencia de las problemáticas que presenta la población menor de edad, la situación de los adultos mayores en pobreza no puede atenderse de manera preventiva. Hay riesgos inherentes en esta etapa de vida, por lo que los adultos mayores requieren de un sistema de protección social que aborde estos riesgos. De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, es importante:

- Establecer un sistema de protección social articulado y estandarizado en el que participen varias instituciones, que incluya servicios de salud y pensiones para poder enfrentar las eventualidades comunes en esta etapa de vida.

- Implementar un sistema de pensiones de vejez (contributivo y no contributivo) que sea progresivo o neutral, es decir, que la asignación del presupuesto y los beneficios sean equitativos entre los adultos mayores con menores ingresos y mayores ingresos.
- Identificar, de manera rigurosa y transparente, las acciones y programas que tengan mayor incidencia en el acceso a los derechos sociales de la población para fortalecer su implementación y continuidad.

Población con discapacidad⁷

En #Puebla, el porcentaje de población con #discapacidad en #pobreza disminuyó 5.1 puntos porcentuales de 2010 a 2016

De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, las personas con discapacidad están en desventaja para el acceso efectivo a sus derechos sociales, como educación y seguridad social, respecto a las personas sin esta condición. Lo anterior dificulta

su inserción social y aumenta sus probabilidades de caer y permanecer en pobreza.

Estimaciones del CONEVAL, a partir de datos de la ENIGH 2016, revelan que el 49.4% de las personas con discapacidad estaba en situación de pobreza a nivel nacional. En Puebla, el porcentaje de personas con discapacidad en situación de pobreza estuvo 9.5 puntos porcentuales por encima del porcentaje nacional en el mismo año. En 2016, el estado ocupó el lugar 6 respecto a las demás entidades federativas⁸ por su porcentaje de población con discapacidad en situación de pobreza, lo que equivale a aproximadamente 259,700 personas.

La gráfica 5 muestra los niveles de pobreza en la población con discapacidad y sin discapacidad entre 2010 y 2016. La población de personas con discapacidad en pobreza descendió 5.1 puntos porcentuales en ese periodo, mientras que la disminución de la población sin discapacidad en pobreza fue de 1.9 puntos porcentuales. En la medición de 2016 existe una brecha de menos de un punto porcentual entre ambos grupos que refleja esta desigualdad.

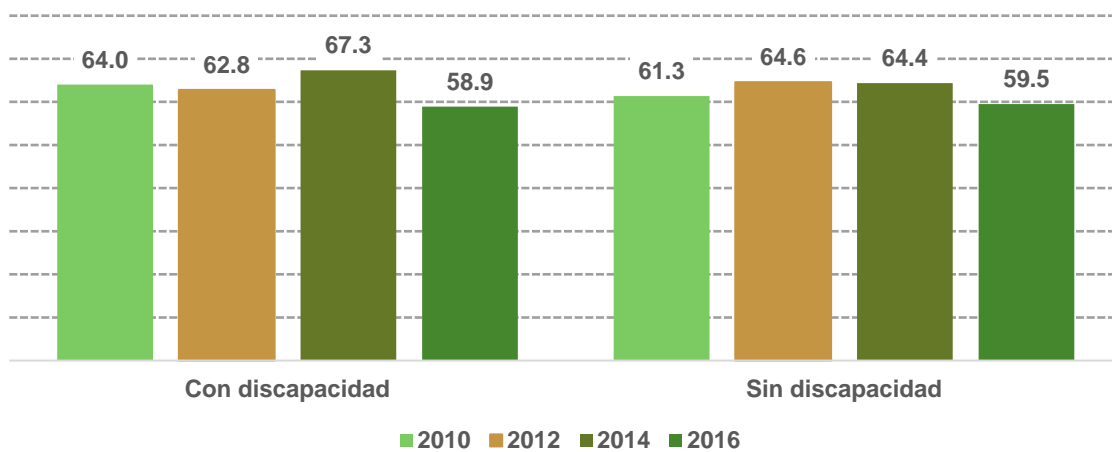
En Puebla, el porcentaje de personas con discapacidad en pobreza para 2010 fue de más de la mitad de esta población, 64.0%. Aunque este porcentaje aumentó a 67.3% en 2014, para 2016 la cifra se redujo a 58.9%

⁷ En 2008, la ENIGH no contaba con las preguntas que permitieran la estimación del indicador de personas con discapacidad.

⁸ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor porcentaje población con discapacidad en pobreza.

En contraste, para 2010, el 61.3% de la población sin discapacidad vivía en condición de pobreza. Esta cifra se incrementó en 2012 y se mantuvo prácticamente igual en 2014. Posteriormente, el porcentaje de la población sin discapacidad en pobreza se redujo a 59.5% en 2016.

Gráfica 5. Evolución de la población con y sin discapacidad en situación de pobreza en Puebla, 2010-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

De no ser atendida, la condición de discapacidad conlleva obstáculos para el disfrute de derechos sociales básicos. Es importante que las problemáticas particulares de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración al elaborar las estrategias de desarrollo social. Hay que explorar políticas públicas que puedan fomentar el acceso de personas con discapacidad al ejercicio pleno de sus derechos sociales, así como políticas de fomento al empleo de este grupo poblacional. De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, es importante:

- Contar con instalaciones educativas y espacios de trabajo más accesibles e incluyentes para facilitar la inserción social de las personas con discapacidad.

- Establecer un sistema de protección social que contemple pensiones para las personas con discapacidad permanente en dependencia total.
- Identificar, de manera rigurosa y transparente, las acciones y programas que tengan mayor incidencia en el acceso a los derechos sociales de la población para fortalecer su implementación y continuidad.

Pobreza por sexo

En #Puebla, el porcentaje de #mujeres en #pobreza disminuyó 5.5 puntos porcentuales de 2008 a 2016

Las oportunidades para las mujeres en México han ido en aumento los últimos años. Como se menciona en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, la brecha educativa entre mujeres y hombres se ha cerrado y cada vez más mujeres participan en trabajos remunerados. No obstante, prevalecen muchas de las desigualdades en los ámbitos público y privado que vulneran los derechos de las mujeres y las dejan desprotegidas ante distintas formas de violencia.

Las estimaciones de pobreza del CONEVAL revelan que, en 2016, el 44.0% de las mujeres en México estaban en situación de pobreza. En el mismo año el porcentaje de mujeres en pobreza de la entidad estuvo 15.7 puntos porcentuales por encima del porcentaje nacional. En 2016, Puebla ocupó el lugar 5 respecto a las demás entidades federativas⁹ por su porcentaje de mujeres en pobreza, que equivale a aproximadamente 1,958,000 mujeres en esta situación.

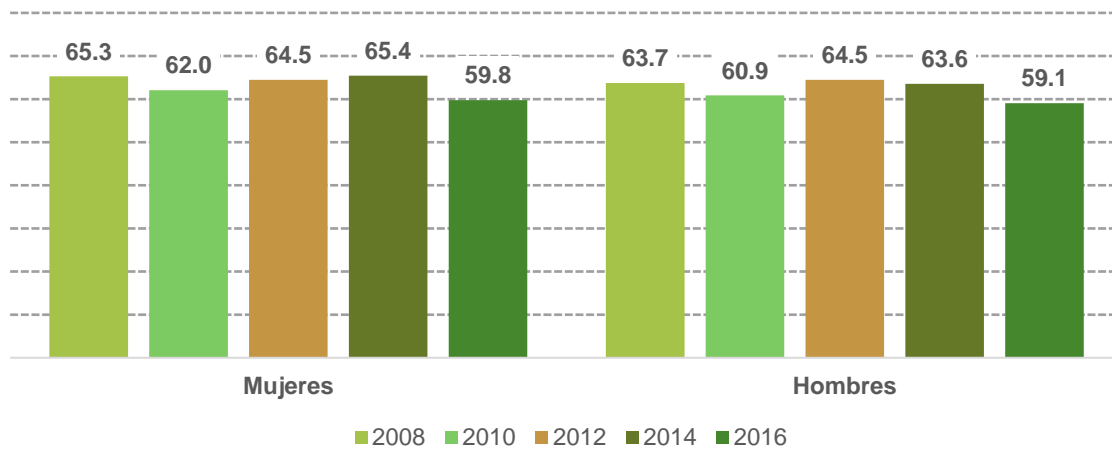
La gráfica 6 muestra la reducción de la pobreza en hombres y mujeres durante el periodo comprendido entre 2008 y 2016. En este periodo, el porcentaje de mujeres en pobreza se redujo 5.5 puntos porcentuales. En contraste, el porcentaje de hombres en pobreza disminuyó 4.7 puntos porcentuales entre 2008 y 2016. De acuerdo con la medición de 2016, el porcentaje de mujeres en pobreza en Puebla fue menos de un punto porcentual mayor que el de los hombres.

En 2008, el porcentaje de mujeres en pobreza en Puebla fue de 65.3%. Aunque esta cifra disminuyó en 2010, para 2014 regresó a un nivel similar al de 2008. En 2016 el porcentaje de mujeres en pobreza disminuyó a 59.8%. Para los hombres, en 2008, el porcentaje de pobreza fue de 63.7%. Esta cifra tuvo una disminución en

⁹ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor porcentaje mujeres en pobreza.

2010, aunque volvió a un nivel similar al de 2008 en 2014. Posteriormente, el porcentaje de hombres en pobreza disminuyó a 59.1% en 2016.

Gráfica 6. Evolución de la población en situación de pobreza, por sexo, en Puebla, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Los avances en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres no deben invisibilizar las brechas que todavía persisten y que representan un reto para el desarrollo social. Se debe reconocer la disparidad en la carga del trabajo no remunerado y la violencia hacia a las mujeres, resultado de las desigualdades de género, económicas y sociales que persisten. De acuerdo con el Informe de la Política de Desarrollo social 2018, es importante:

- Empezar acciones que faciliten la incorporación de las mujeres al mercado laboral.
- Fomentar la corresponsabilidad de los padres en el cuidado de los hijos.
- Diseñar, implementar y fortalecer programas y políticas de cero tolerancia hacia cualquier forma de violencia de género y que promuevan relaciones igualitarias entre mujeres y hombres.

- Identificar, de manera rigurosa y transparente, las acciones y programas que tengan mayor incidencia en el acceso a los derechos sociales de la población para fortalecer su implementación y continuidad.

Capítulo **2**

Carencias sociales en Puebla, 2008-2016

Evolución de las carencias sociales en Puebla, 2008-2016

Uno de los espacios de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza es el de los derechos sociales. Este componente se refiere a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social, el cual se mide mediante seis indicadores: 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.

En este capítulo se analizan los indicadores asociados a los derechos sociales, específicamente se describen los cambios que se dieron entre 2008 y 2016 para la entidad. Además, se incluye el análisis de algunos indicadores complementarios a cada una de las carencias.

Carencia por rezago educativo

Se considera en situación de rezago educativo a la población que se encuentra en alguna de las siguientes situaciones:

- Tiene de 3 a 15 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).

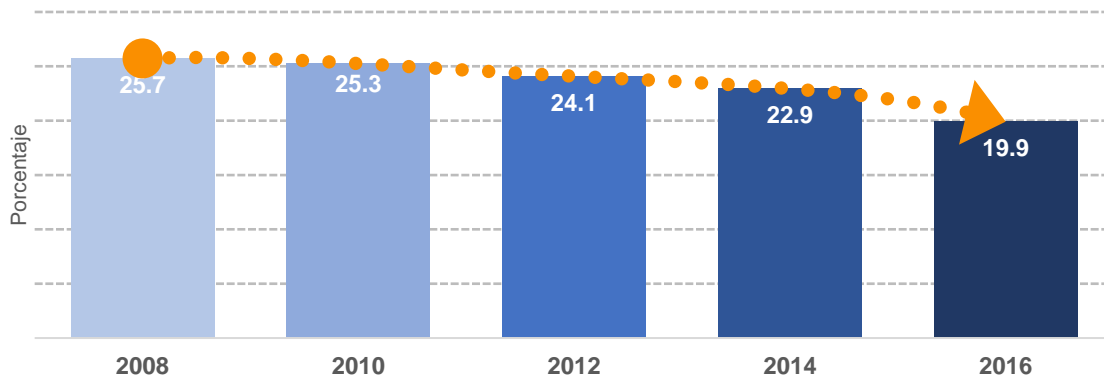
Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda edición). México, DF: CONEVAL, 2014.

De 2008 a 2016, la población con #rezagoeducativo en #Puebla disminuyó 5.8 puntos porcentuales

En la siguiente gráfica se muestra el avance del indicador de rezago educativo en Puebla en el periodo 2008-2016. Se observa una tendencia a la baja en el porcentaje de población con esta carencia, la cual disminuyó 5.8 puntos porcentuales en 2016 con respecto al porcentaje de 2008. En términos absolutos, se traduce en una disminución de aproximadamente 227,500 personas en esta situación, al pasar de casi 1,476,500 en 2008 a alrededor de 1,249,000 en 2016.

A nivel nacional también se observó una tendencia decreciente. De 2008 a 2016 el rezago educativo en el país tuvo una reducción de 4.5 puntos porcentuales al pasar de 21.9% a 17.4%. El porcentaje de la población con rezago educativo de la entidad estuvo 2.5 puntos porcentuales por arriba del porcentaje nacional en 2016. Ese mismo año, el estado ocupó el lugar 8 entre las 32 entidades federativas por sus niveles de rezago educativo¹⁰.

¹⁰ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor rezago educativo.

Gráfica 7. Evolución del rezago educativo en Puebla, 2008-2016

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

De los componentes de la carencia por rezago educativo de 2008 a 2016 destaca, por un lado, la disminución de la población de 3 a 15 años y de la población de 16 años o más nacida a partir de 1982, las cuales se redujeron en 6.3 y 9.2 puntos porcentuales respectivamente. La población de 16 años o más nacida hasta 1981 también disminuyó en ese periodo en 5.8 puntos porcentuales.

A pesar de estas disminuciones en los componentes, en 2016 el 30.2% de la población de Puebla de 16 años o más que nació hasta 1981 seguía con rezago educativo, al igual que el 20.7% de la población del estado de entre 16 y 34 años.

Cuadro 3. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador de rezago educativo en Puebla, 2008-2016

Componentes	Porcentaje					Miles de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Población de 3 a 15 años	13.2	10.6	9.7	9.0	6.9	240.2	172.4	153.5	150.1	111.3
Población de 16 años o más nacida hasta 1981	36.0	36.3	35.7	34.2	30.2	924.5	923.9	871.5	848.8	736.0
Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	29.9	28.2	25.9	24.3	20.7	311.7	389.3	424.0	408.6	401.7

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 señala las diversas razones por las que el derecho a la educación puede no ser efectivo. Hay diferentes condiciones económicas y no económicas que dificultan el acceso a la educación, además de que los medios, los procesos y los contenidos del sistema educativo pueden no ser los más adecuados.

De acuerdo con el IEPDS 2018, para estar en condiciones de ejercer el derecho a la educación de manera efectiva es necesario:

- Contar con una oferta educativa suficiente que abarque todos los niveles de educación obligatoria.
- Que los servicios educativos sean accesibles para personas con condiciones particulares (condición socioeconómica, pertenencia étnica, discapacidad, entre otras).
- Que los medios, los procesos de aprendizaje y los contenidos sean de calidad.
- Se sugiere explorar diferentes mecanismos para la inclusión educativa, focalizados a estos segmentos de la población.

Carencia por acceso a los servicios de salud

Se considera que una persona no tiene acceso a los servicios de salud cuando:

- No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta: Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social federal o estatal Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda edición). México, DF, CONEVAL, 2014.

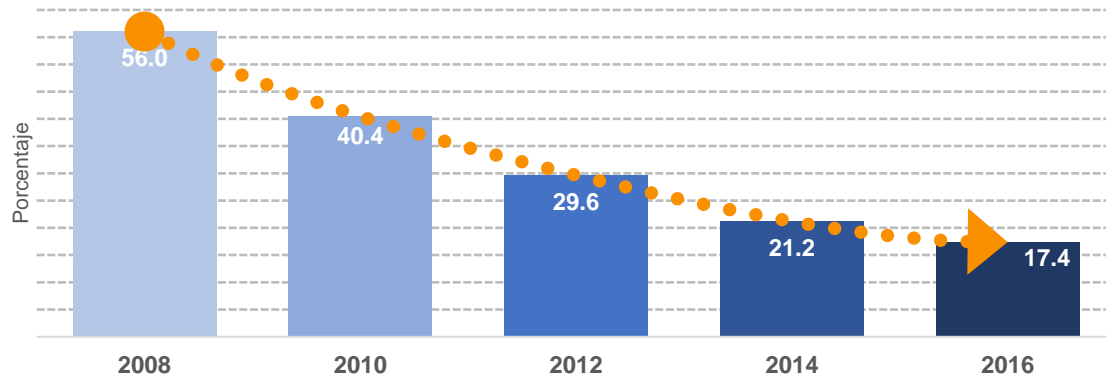
De 2008 a 2016, la población con carencia por acceso a los servicios de #salud en #Puebla disminuyó 38.6 puntos porcentuales

En la siguiente gráfica se muestra el avance del indicador de carencia por acceso a los servicios de salud en Puebla en el periodo 2008-2016. La población con carencia por acceso a los servicios de salud tuvo una tendencia a la baja en este periodo: se redujo en 38.6 puntos porcentuales de 2008 a 2016, lo que significa que aproximadamente 2,126,300 personas ya no presentaban esta carencia al pasar de casi 3,216,300 a alrededor de 1,090,000.

A nivel nacional también se observó una tendencia decreciente. De 2008 a 2016 la carencia por acceso a los servicios de salud en el país tuvo una reducción de 22.9 puntos porcentuales, al pasar de 38.4% a 15.5%. El porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud en la entidad estuvo 1.8 puntos porcentuales por arriba del porcentaje nacional en 2016. Ese mismo año, el estado ocupó el lugar 6 de entre las 32 entidades federativas por sus niveles de carencia por acceso a los servicios de salud¹¹.

¹¹ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor carencia por acceso a los servicios de salud.

Gráfica 8. Evolución de la carencia por acceso a los servicios de salud en Puebla, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Respecto a los componentes que integran la carencia por acceso a los servicios de salud, entre 2008 y 2016 destaca el incremento de afiliados al Seguro Popular y al IMSS, el cual fue de 38.8 y 3.0 puntos porcentuales respectivamente. Destaca que en 2016 el 21.3% de la población de Puebla estaba afiliada al IMSS y el 57.3% al Seguro Popular.

Cuadro 4. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador
carencia por acceso a los servicios de salud en Puebla, 2008-2016

Componentes	Porcentaje					Miles de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Población afiliada al Seguro Popular	18.5	31.7	48.2	57.8	57.3	1,063.9	1,864.2	2,900.3	3,543.9	3,596.4
Población afiliada al IMSS	18.2	22.4	19.0	18.5	21.3	1,046.5	1,319.8	1,143.0	1,132.9	1,333.8
Población afiliada al ISSSTE	2.5	2.0	2.2	2.3	3.5	141.1	117.9	133.4	138.6	218.5
Población afiliada al ISSSTE estatal	2.0	2.7	1.4	2.1	2.5	115.8	158.8	84.8	127.4	159.9
Población afiliada a PEMEX, Defensa o Marina	0.3	0.7	0.5	0.4	0.5	16.4	40.4	29.2	27.5	29.6
Población con seguro privado de gastos médicos	0.2	0.2	0.9	0.7	0.6	10.9	13.0	52.3	44.5	36.4
Población con acceso a servicios médicos por seguridad social indirecta	1.8	1.5	1.6	1.6	1.8	102.7	89.5	95.6	97.9	112.3
Población afiliada a otra institución médica distinta de las anteriores	0.9	0.8	0.4	0.7	0.6	52.9	44.4	24.4	45.4	40.5

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 menciona que el sector salud ha mostrado avances importantes, especialmente por el número creciente de personas que se encuentran afiliadas a algún servicio de salud. Sin embargo, este aumento en el número de personas afiliadas debe ir acompañado de una mejor calidad en los servicios de salud.

De acuerdo con el IEPDS 2018, para poder ejercer el derecho al acceso a los servicios de salud de manera efectiva es necesario:

- Otorgar servicios de salud con calidad y efectividad de cobertura universal para garantizar una atención equitativa.
- Promover el cuidado de la salud, la prevención y el tratamiento de patologías.

Carencia por acceso a la seguridad social

Se consideran no carentes por acceso a la seguridad social los individuos que reúnen alguno de los siguientes criterios:

- En cuanto a la población económicamente activa y asalariada, 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).
- En el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente 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 cuando goce de alguna jubilación, pensión o es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
- Respecto a la población en edad de jubilación (65 años o más), si es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda edición). México, DF: CONEVAL, 2014.

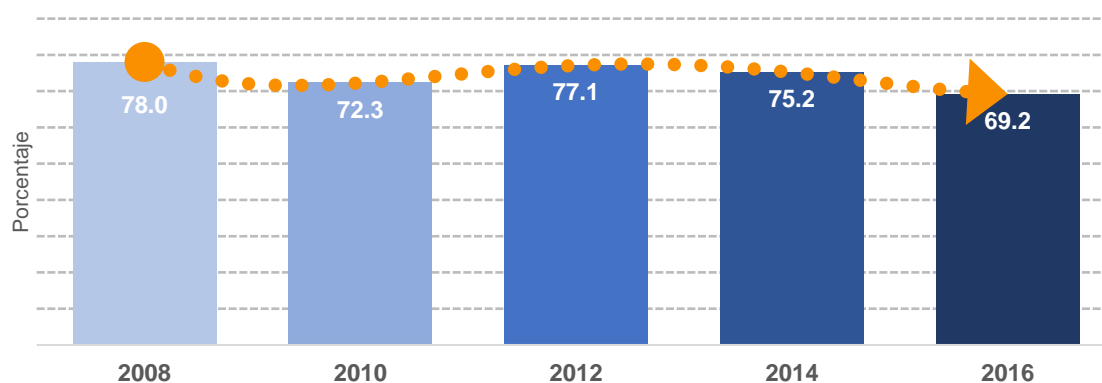
De 2008 a 2016, la población sin acceso a #seguridadsocial en #Puebla disminuyó 8.9 puntos porcentuales

Como se observa en la gráfica 9, el porcentaje de población en Puebla con carencia por acceso a la seguridad social disminuyó 8.9 puntos porcentuales de 2008 a 2016. En términos absolutos significa que aproximadamente 140,400 personas dejaron de presentar esta carencia, al pasar de casi 4, 480,400 en 2008 a alrededor de 4,340,100 en 2016.

A nivel nacional también se observó una tendencia decreciente. De 2008 a 2016 la carencia por acceso a seguridad social en el país tuvo una reducción de 9.2 puntos porcentuales al pasar de 65.0% a 55.8%. El porcentaje de la población con carencia

por acceso a la seguridad social estuvo 13.4 puntos porcentuales por arriba del porcentaje nacional en 2016. Ese mismo año, el estado ocupó el lugar 5 entre las 32 entidades federativas por sus niveles de carencia por acceso a la seguridad social¹².

Gráfica 9. Evolución de la carencia por acceso a la seguridad social en Puebla, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Los tres componentes que integran la carencia de seguridad social en Puebla han disminuido a lo largo de las cinco mediciones: la población ocupada sin acceso a seguridad social se redujo 5.6 puntos porcentuales; la población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social disminuyó en 10.1 puntos porcentuales; finalmente la población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social tuvo una reducción de 28.8 puntos porcentuales entre 2008 y 2016.

En 2016 solo el 20.0% de la población con 65 años o más carecía de seguridad social, sin embargo, el 71.8% de la población ocupada no tenía acceso a la seguridad en ese mismo año.

¹² El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor carencia por acceso la seguridad social.

Cuadro 5. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador carencia por acceso a la seguridad social en Puebla, 2008-2016

Componentes	Porcentaje					Miles de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	77.4	73.9	78.6	76.0	71.8	1,748.0	1,752.4	2,076.9	1,930.2	2,150.2
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	65.7	63.5	65.8	66.9	55.6	846.6	911.2	881.6	1,023.8	738.2
Población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social	48.9	37.0	39.2	29.7	20.0	168.1	139.9	163.2	120.8	95.0

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

En el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 se describen las condiciones de desigualdad entre los diversos grupos sociales en México respecto al acceso que tienen a la seguridad social. Para quienes se dedican al trabajo doméstico, para los jornaleros agrícolas y para demás personas que se encuentran en la economía informal es especialmente difícil hacer efectivo su derecho a la seguridad social.

De acuerdo con el IEPDS 2018, para poder ejercer el derecho a la seguridad social de manera efectiva es necesario:

- Destinar una mayor proporción del gasto en seguridad social a instrumentos que permitan aumentar la cobertura para la población con menores ingresos.
- Mejorar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los mecanismos de seguridad social no contributivos, de manera que el acceso a este derecho no se vea condicionado por la formalidad laboral, el nivel salarial y las prestaciones.

Carencia por calidad y espacios de la vivienda

Se considera con esta carencia a la población que habita en viviendas con al menos una de las siguientes características:

- El material de los pisos es de tierra.
- El material del techo es de lámina de cartón o desechos.
- El material de los muros 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.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda edición). México, DF: CONEVAL, 2014.

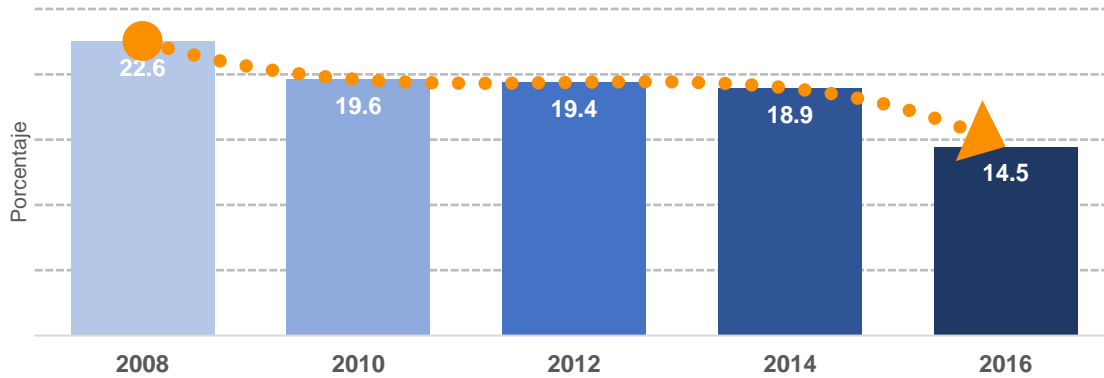
De 2008 a 2016, la población con carencia por calidad y espacios de la #vivienda en #Puebla disminuyó 8.1 puntos porcentuales

Durante el periodo de 2008 a 2016 el porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda en Puebla se redujo 8.1 puntos porcentuales. En términos absolutos, esto significa una disminución de aproximadamente 387,200 personas menos con esta carencia, al pasar de casi 1,294,600 en 2008 a alrededor de 907,400 en 2016.

A nivel nacional también se observó una tendencia decreciente. De 2008 a 2016 la carencia por calidad y espacios de la vivienda en el país se redujo 5.7 puntos porcentuales, al pasar de 17.7% a 12.0%. El porcentaje de la población de Puebla con carencia por calidad y espacios de la vivienda estuvo 2.4 puntos porcentuales por arriba del porcentaje nacional en 2016. Ese mismo año, el estado ocupó el lugar 9 de entre las 32 entidades federativas por sus niveles de carencia por calidad y espacios de la vivienda¹³.

¹³ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor carencia por calidad y espacios de la vivienda.

Gráfica 10. Evolución de la carencia por calidad y espacios de la vivienda en Puebla, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Dentro de los componentes del indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda destaca el componente de la población en viviendas con hacinamiento, ya que de 2008 a 2016 se redujo en 6.0 puntos porcentuales. En este componente se concentra el mayor número de personas con esta carencia.

Aunque el componente de la población en viviendas con muros de material endeble cambió en menos de un punto porcentual de 2008 a 2016, ha mantenido porcentajes bajos a lo largo de las seis mediciones.

Cuadro 6. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador carencia por calidad y espacios de la vivienda en Puebla, 2008-2016

Componentes	Porcentaje					Miles de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Población en viviendas con pisos de tierra	7.2	6.2	5.3	4.9	4.1	411.4	367.4	319.3	299.2	257.8
Población en viviendas con techos de material endeble	5.2	5.1	4.3	3.7	2.1	296.5	299.2	258.8	224.9	132.9
Población en viviendas con muros de material endeble	1.2	1.6	0.6	0.5	1.0	66.8	95.9	35.8	31.8	60.9
Población en viviendas con hacinamiento	16.2	13.1	14.3	13.3	10.2	930.1	769.8	861.3	818.9	641.0

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 advierte de las desigualdades existentes en esta carencia. Los hogares con al menos una persona indígena, los que están en zonas rurales o en la periferia de las ciudades suelen ser los que están en mayor riesgo que tener esta carencia.

De acuerdo con el IEPDS 2018, para poder ejercer el derecho a la vivienda de manera efectiva es necesario:

- Focalizar los esfuerzos para reducir el rezago de vivienda en las zonas donde habita la población de escasos recursos, las comunidades indígenas y en el entorno rural.

Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda

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

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda edición). México, DF: CONEVAL, 2014.

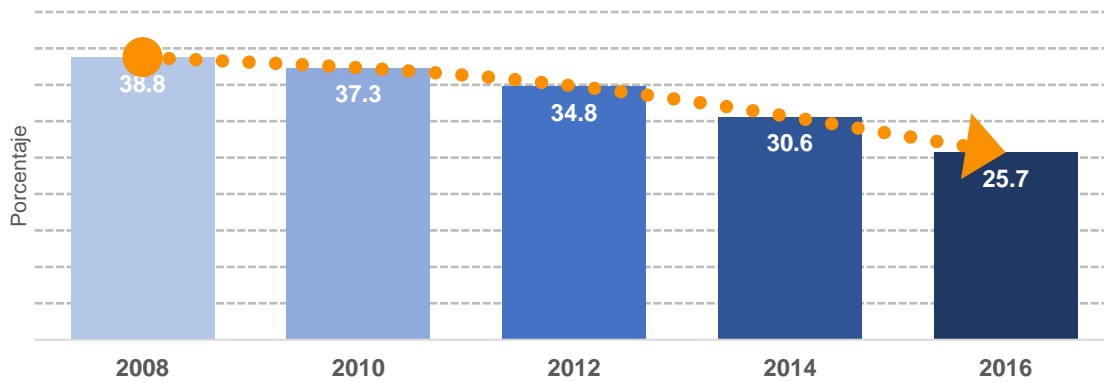
De 2008 a 2016, la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la #vivienda en #Puebla disminuyó 13.1 puntos porcentuales

El porcentaje de la población que presenta la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda descendió en el periodo 2008-2016. Hubo una reducción de 13.1 puntos porcentuales, lo que en términos absolutos es una disminución de 613,700 personas menos con esta carencia, al pasar de casi 2,226,800 en 2008 a alrededor de 1,613,100 en 2016.

A nivel nacional también se observó una tendencia decreciente. De 2008 a 2016, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en el país tuvo una reducción de 3.6 puntos porcentuales, al pasar de 22.9% a 19.3%. El porcentaje de la población de Puebla con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda estuvo 6.4 puntos porcentuales por arriba del porcentaje nacional en 2016. Ese mismo año, el estado ocupó el lugar 9 de entre las 32 entidades federativas por sus niveles de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda¹⁴.

¹⁴ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Gráfica 11. Evolución de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en Puebla, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Todos los porcentajes de los componentes de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda disminuyeron en el periodo referido. El porcentaje de población en viviendas sin acceso al agua y el de la población en viviendas sin drenaje disminuyeron en 10.4 y 8.6 puntos porcentuales, respectivamente. La población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar disminuyó en 5.0 puntos porcentuales y fue el componente más alto dentro de esta carencia en 2016.

Cuadro 7. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en Puebla, 2008-2016

Componentes	Porcentaje					Miles de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Población en viviendas sin acceso al agua	22.6	12.5	13.8	11.3	12.1	1,295.4	732.6	829.5	695.9	760.8
Población en viviendas sin drenaje	17.2	14.3	14.0	11.0	8.6	989.5	838.4	840.3	674.3	539.1
Población en viviendas sin electricidad	0.8	0.7	0.5	0.4	0.2	47.6	40.0	32.1	25.9	15.4
Población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar	18.4	24.8	17.9	19.3	13.4	1,057.1	1,461.3	1,078.9	1,184.2	843.4

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 reconoce el avance en la reducción de esta carencia a nivel nacional. No obstante, señala que persiste la desigualdad, la cual afecta a grupos poblacionales y regiones específicas.

De acuerdo con el IEPDS 2018, para poder ejercer el derecho a la vivienda de manera efectiva es necesario:

- Garantizar una infraestructura básica, complementaria y de servicios, especialmente en el entorno rural y las periferias metropolitanas.

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. Para esto, se utiliza la escala de seguridad alimentaria establecida en los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda edición). México, DF: CONEVAL, 2014.

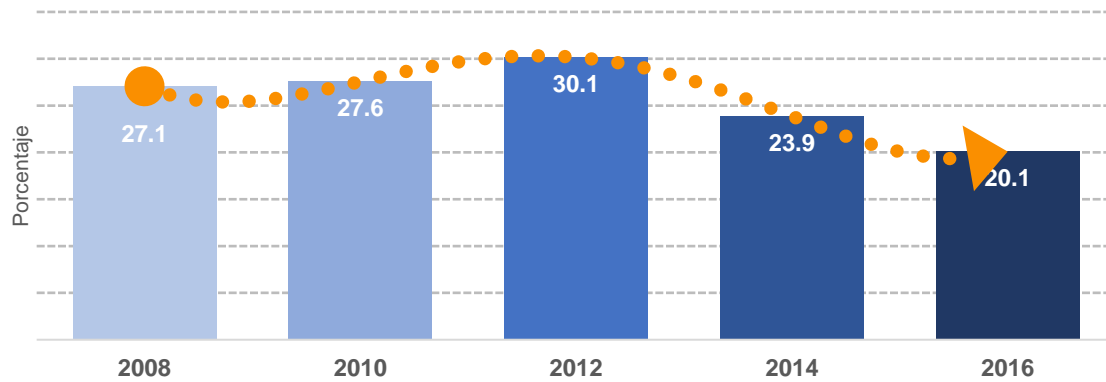
De 2008 a 2016, la población con carencia por acceso a la #alimentación en #Puebla disminuyó 7.0 puntos porcentuales

En Puebla, entre 2008 y 2016 se observó una disminución de 7.0 puntos porcentuales respecto a la población con carencia por acceso a la alimentación. En términos absolutos, esto equivale a aproximadamente 293,300 personas menos con esta carencia al pasar de casi 1,553,800 personas en 2008 a alrededor de 1,260,500 en 2016.

A nivel nacional también se observó una tendencia decreciente. De 2008 a 2016 la carencia por acceso a la alimentación en el país tuvo una reducción de 1.6 puntos porcentuales, al pasar de 21.7% a 20.1%. El porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación en Puebla fue igual al porcentaje nacional en 2016. Ese mismo año, el estado ocupó el lugar 14 entre las 32 entidades federativas por sus niveles de carencia por acceso a la alimentación¹⁵.

¹⁵ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor carencia por acceso a la alimentación.

Gráfica 12. Evolución de la carencia por acceso a la alimentación, Puebla, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Entre los grados de inseguridad alimentaria destaca la disminución de 12.2 puntos porcentuales en la proporción de personas con inseguridad alimentaria leve de 2008 a 2016. Asimismo, la inseguridad alimentaria moderada y la inseguridad alimentaria severa se redujeron 4.5 y 2.5 puntos porcentuales, respectivamente, en el mismo periodo. En 2016, el 57.1% de la población de Puebla tuvo seguridad alimentaria.

Cuadro 8. Incidencia y número de personas en los componentes del indicador carencia por acceso a la alimentación en Puebla, 2008-2016

Componentes	Porcentaje					Miles de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Seguridad alimentaria	37.9	46.0	44.1	49.9	57.1	2,177.2	2,708.5	2,649.8	3,061.3	3,584.3
Inseguridad alimentaria leve	35.0	26.4	25.8	26.2	22.8	2,009.5	1,552.4	1,552.1	1,609.7	1,427.4
Inseguridad alimentaria moderada	16.7	16.3	18.8	14.2	12.2	961.4	956.8	1,128.4	873.7	767.4
Inseguridad alimentaria severa	10.3	11.3	11.4	9.6	7.9	592.5	664.1	684.9	589.5	493.1

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

En el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 se menciona que en México hay una gran disponibilidad de alimentos variados y nutritivos. Sin embargo, el problema radica en la accesibilidad a esos alimentos y en la calidad de la dieta de los grupos poblacionales con menores recursos.

De acuerdo con el IEPDS 2018, para poder ejercer el derecho a la alimentación de manera efectiva es necesario:

- Facilitar que personas en situación de pobreza tengan acceso, tanto físico como económico a alimentos suficientes, nutritivos y de calidad.

Capítulo 3

Análisis del bienestar económico, 2008-2016

Como se mencionó en una sección anterior, el bienestar económico, calculado con el ingreso es una de las dos dimensiones que constituyen la medición multidimensional de la pobreza. El ingreso representa, en mayor parte, la posibilidad de las personas de adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades, por lo que resulta trascendental para los tomadores de decisión identificar a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir dichos bienes y servicios.

Para identificar a esta población, el CONEVAL realiza diversas estimaciones: las líneas de pobreza por ingresos, línea de pobreza extrema por ingresos, antes línea de bienestar y línea de bienestar mínimo, respectivamente, el ingreso laboral real y el índice de tendencia laboral. Esta información permite analizar, en el tiempo, el comportamiento del ingreso de la población. Una caída en el ingreso podría traducirse en un aumento de la pobreza, mientras que un aumento se traduciría en la capacidad de las personas de incrementar su nivel de bienestar.

Líneas de ingreso

La medición de pobreza utiliza las siguientes dos líneas de ingreso:

La línea de pobreza por ingresos, antes línea de bienestar, equivale al valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico por persona al mes.

La línea de pobreza extrema por ingresos, antes línea de bienestar mínimo, es el valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica.

- Para efectos de la medición se toma como referencia el valor de la canasta del mes de agosto de cada año en que se realiza el cálculo.
- Esta línea se estima para los ámbitos rural y urbano.
- Se actualiza mensualmente utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) calculado y publicado por el INEGI.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda edición). México, DF: CONEVAL, 2014.

Línea de pobreza por ingresos

De 2008 al 2016, el porcentaje de población con #ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos en #Puebla disminuyó 2.9 puntos porcentuales

En el periodo 2008-2016, en Puebla hubo una reducción en el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (antes línea de bienestar) de 2.9 puntos porcentuales¹⁶. Sin embargo, en términos absolutos, un número estimado de 179,800 personas más tuvieron un ingreso insuficiente para comprar la canasta alimentaria y no alimentaria.

En contraste, a nivel nacional se registró un ligero aumento: de 2008 a 2016 el porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos

¹⁶ El cambio porcentual entre 2008 y 2016 no fue estadísticamente significativo. Esto significa que falta evidencia estadística para rechazar la hipótesis de que no se dio el cambio descrito.

tuvo un incremento de 1.6 puntos porcentuales, al pasar de 49.0% a 50.6%. En Puebla, el porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos estuvo 15.1 puntos por arriba del porcentaje nacional en 2016. En ese mismo año, el estado ocupó el lugar 5 de entre las 32 entidades federativas por sus niveles de población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos ¹⁷.

En la gráfica 13 se muestra el movimiento de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos para Puebla durante el periodo 2008-2016. De 2008 a 2012 el porcentaje de personas con ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades básicas aumentó en menos de un punto porcentual. Posteriormente, de 2012 a 2016, tal porcentaje disminuyó en 3.0 puntos porcentuales al pasar de 68.7 a 65.6%. En términos absolutos, la población total en esa situación pasó de aproximadamente 3,937,700 en 2008 a cerca de 4,132,000 en 2012 para después bajar a casi 4,117,500 personas en 2016.

En la zona urbana, el valor mensual per cápita de la línea de pobreza por ingresos de agosto de 2008 a agosto de 2016 pasó de \$1,923.76 a \$2,660.40 y en la zona rural fue de \$1,203.54 a \$1,715.57. Esto significa un incremento del costo de las necesidades de las personas.

¹⁷ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor porcentaje de su población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.

Gráfica 13. Evolución de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar o línea de pobreza por ingresos en Puebla, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 advierte que el ingreso de la población más pobre del país se compone principalmente de transferencias gubernamentales y remesas, dejándolos vulnerables ya que sus fuentes de ingreso no se puedan mantener constantes ante las distintas eventualidades. De acuerdo con el IEPDS 2018, para aumentar el ingreso de la población pobre es necesario:

- Implementar programas y estrategias que fomenten la productividad de la población en situación de pobreza y la redistribución del ingreso.
- Eliminar programas duplicados y en su lugar favorecer la comercialización y el seguimiento a largo plazo de los proyectos productivos.

Línea de pobreza extrema por ingresos

En #Puebla, el porcentaje de población con #ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos disminuyó 3.8 puntos porcentuales de 2008 a 2016

En el periodo 2008-2016 hubo una disminución de 3.8 puntos porcentuales¹⁸ en la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (antes línea de bienestar mínimo). En términos absolutos, esto significa que aproximadamente 93,700 personas más tuvieron

un ingreso que les permitía comprar la canasta alimentaria.

En contraste, a nivel nacional se registró un ligero aumento. De 2008 a 2016 el porcentaje de la población con ingreso inferior a la o línea de pobreza extrema por ingresos tuvo un incremento de 0.7 puntos porcentuales, al pasar de 16.8% a 17.5%. El porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos estuvo 5.7 puntos porcentuales por arriba del porcentaje nacional en 2016. Ese mismo año, Puebla ocupó el lugar 5 entre las 32 entidades federativas por sus niveles de población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos¹⁹.

En la gráfica 14 se observa el comportamiento de la línea de pobreza extrema por ingresos en los últimos ocho años para Puebla. En un primer periodo, el porcentaje de población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos se incrementó 6.1 puntos porcentuales de 2008 a 2012. Posteriormente, se observa una disminución de 9.8 puntos de 2012 a 2016, lo que significa que más personas contaron con los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades alimentarias básicas en ese último periodo. En términos absolutos, la población total en esa situación pasó de aproximadamente 1,543,600 en 2008 a cerca de 1,981,600 en 2012, para después bajar a casi 1,449,800 personas en 2016.

¹⁸ El cambio porcentual entre 2008 y 2016 no fue estadísticamente significativo. Esto significa que falta evidencia estadística para rechazar la hipótesis de que no se dio el cambio descrito.

¹⁹ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor porcentaje de su población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos.

El valor mensual per cápita de la línea de pobreza extrema por ingresos en la zona urbana pasó de \$874.72 en agosto de 2008 a \$1,310.94 en agosto de 2016. Para el ámbito rural el cambio fue de \$613.91 a \$933.20 en el mismo periodo. Esto significa un incremento en el costo de los alimentos básicos de las personas.

Gráfica 14. Evolución de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos en Puebla 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, para aumentar el ingreso de la población más pobre es necesario:

- Implementar políticas y programas que sirvan como red de protección social para compensar las fluctuaciones del mercado y evitar cambios bruscos en el consumo de la población más pobres.

Ingreso laboral

Ingreso laboral per cápita real

El ingreso laboral per cápita real determina si las personas tienen un nivel de ingresos suficiente para adquirir una canasta mínima de bienes y servicios.

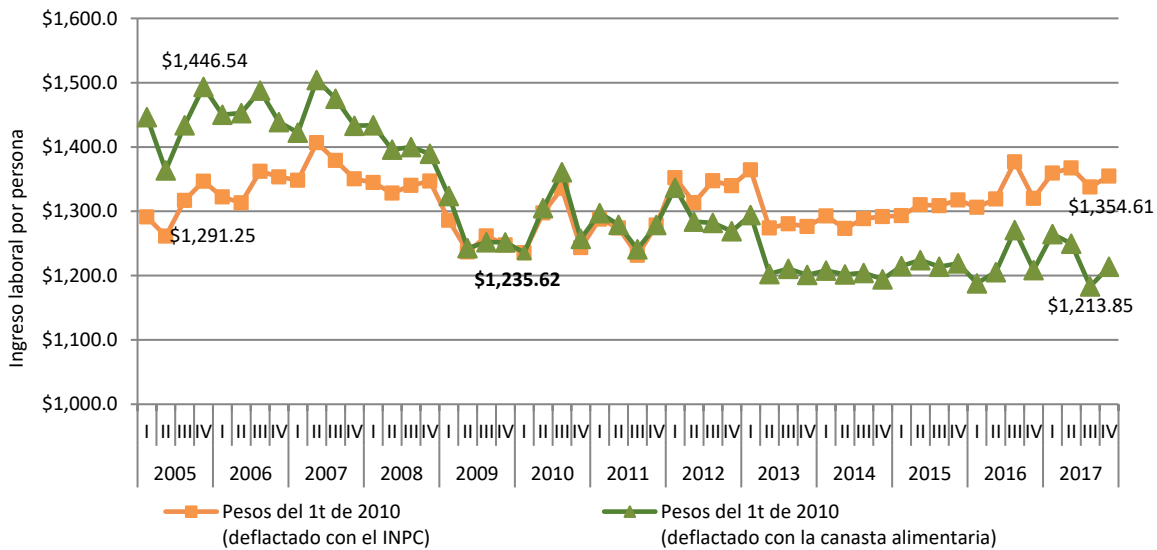
- Desde el primer trimestre de 2010, el ingreso laboral per cápita real se construye con información de los ingresos de los trabajadores ocupados por rangos de salarios mínimos reportados en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que realiza el INEGI.
- El ingreso laboral per cápita se construye a nivel hogar sumando el ingreso laboral de todos los integrantes del hogar y dividirlo entre el número de integrantes.

Del cuarto trimestre de 2016 al cuarto trimestre de 2017, el #ingresolaboral per cápita real en #Puebla aumentó 2.6%, al pasar de \$1,320.11 a \$1,354.61

En la gráfica 15 se muestra la evolución histórica del ingreso laboral per cápita real en Puebla del primer trimestre de 2005 al cuarto trimestre de 2017. En este periodo, el ingreso laboral real per cápita se incrementó 4.9%. En 2005 este ingreso equivalía a \$1,291.25 mientras que en el cuarto trimestre de 2017 era de \$1,354.61, deflactando con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) a pesos del primer trimestre de 2010.

A nivel nacional, también hubo una tendencia decreciente, ya que en este mismo periodo el ingreso laboral per cápita real disminuyó 6.4%, al pasar de \$1,782.56 en el primer trimestre de 2005 a \$1,669.31 en el último trimestre de 2017. Del primer trimestre de 2008 hasta el cuarto trimestre de 2014 el ingreso laboral per cápita real tuvo una reducción. Desde entonces el ingreso laboral per cápita nacional ha mostrado una recuperación, pero todavía no se alcanzan los niveles previos a la crisis financiera de 2008.

Gráfica 15. Ingreso laboral per cápita real, Puebla
primer trimestre 2005 – cuarto trimestre 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 enfatiza que, si bien el ingreso laboral per cápita real a nivel nacional ha mostrado una recuperación entre 2014 y 2016, esta no ha sido suficiente para regresar a los niveles observados antes de 2009. Además, el aumento inflacionario durante 2017 contribuyó a que el ingreso laboral per cápita real volviera a descender, comprometiendo la recuperación alcanzada en años anteriores. Estos son aspectos que las entidades federativas deberán contemplar al diseñar e implementar estrategias que busquen incrementar los ingresos de la población en condiciones de pobreza.

Evolución del poder adquisitivo del ingreso laboral-Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)

El ITLP se calcula trimestralmente con el objetivo de observar la evolución del poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares. Permite analizar si aumenta o disminuye el porcentaje de la población cuyos ingresos laborales son insuficientes para adquirir la canasta alimentaria.

Desde 2010, el cálculo del ITLP utiliza la ENOE que realiza el INEGI.

A partir del tercer trimestre de 2017, el ITLP se expresa como el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (antes línea de bienestar mínimo), es decir, el porcentaje de la población que aun si hiciera uso de todo el ingreso laboral disponible en el hogar no podría adquirir los bienes de la canasta alimentaria.

Esta medición sirve como señal preventiva de corto plazo sobre el ingreso laboral de las familias y su relación con la evolución del valor de la canasta alimentaria; es decir, sobre el poder adquisitivo del ingreso únicamente laboral de los hogares. Sin embargo, no constituye una medición de pobreza dado que no incluye todas las dimensiones o conceptos que señala la Ley General de Desarrollo Social.

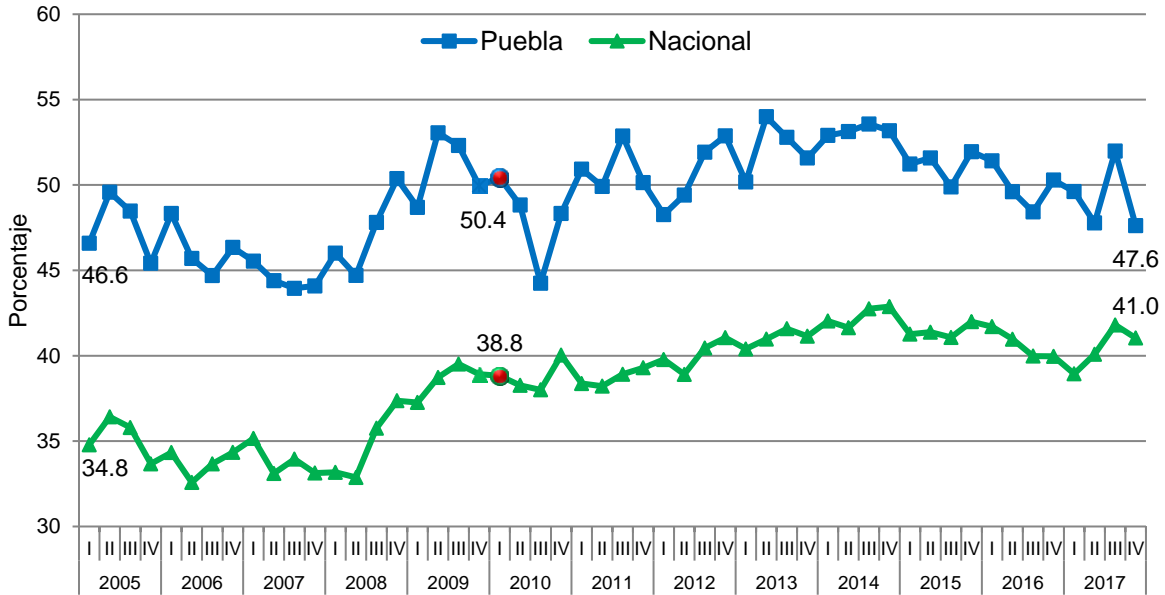
En el cuarto trimestre de 2017, el porcentaje de la población en #Puebla con #ingresolaboral inferior al costo de la canasta alimentaria fue de 47.6%, 6.6 puntos porcentuales por arriba de la medición nacional

La siguiente gráfica muestra trimestralmente, del periodo 2005 a 2017, la tendencia de la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso proveniente únicamente de su trabajo. En esta se puede observar una disminución en la capacidad de compra del ingreso laboral de las familias en Puebla.

En el primer trimestre de 2005, el porcentaje de la población con ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria fue de 46.6% y para el último trimestre de 2017 subió a 47.6%, es decir, un aumento de un punto porcentual. En contraste nivel nacional este porcentaje aumentó 6.3 puntos porcentuales, al pasar de 34.8% a 41.0%.

A partir de 2008, la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria aumentó. Del último trimestre de 2008 al último trimestre de 2014, el porcentaje de la población en esta situación subió 2.8 puntos porcentuales. A partir del cuarto trimestre de 2014 hubo una recuperación. Entre el cuarto trimestre de 2016 y el cuarto trimestre de 2017 el porcentaje presentó una reducción de 2.7 puntos porcentuales. Esto quiere decir que en este último periodo hubo un incremento del poder adquisitivo del ingreso laboral.

Gráfica 16. Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria, Puebla, 2005 – 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE.

Nota: Base primer trimestre de 2010.

De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, la inflación ha repercutido en el poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional. En 2017 subió el precio de los alimentos, aumentando así el valor de la línea de pobreza extrema por ingresos. Ante este escenario, es importante que las entidades federativas consideren medidas para compensar estos cambios en los precios y se fomente la generación de empleos formales, con mayores salarios y mejores condiciones laborales.

Desigualdad por ingreso

El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso, es decir, mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población. Describe qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué porcentaje de población en una economía.

La estimación del coeficiente de Gini utiliza el ingreso corriente total per cápita (ICTPC), elaborado a partir del MCS-ENIGH, y toma valores de 0 a 1. Mientras más cercano sea el valor del coeficiente a 1, mayor desigualdad existe. En el caso extremo, cuando el coeficiente es igual a 0, la distribución es perfectamente equitativa.

En este Informe solo se hará mención de las cifras del coeficiente de Gini entre los años 2008 y 2014. Esto se debe a que en 2016 se usó el Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH, el cual no permite la comparabilidad con años anteriores.

Coeficiente de Gini

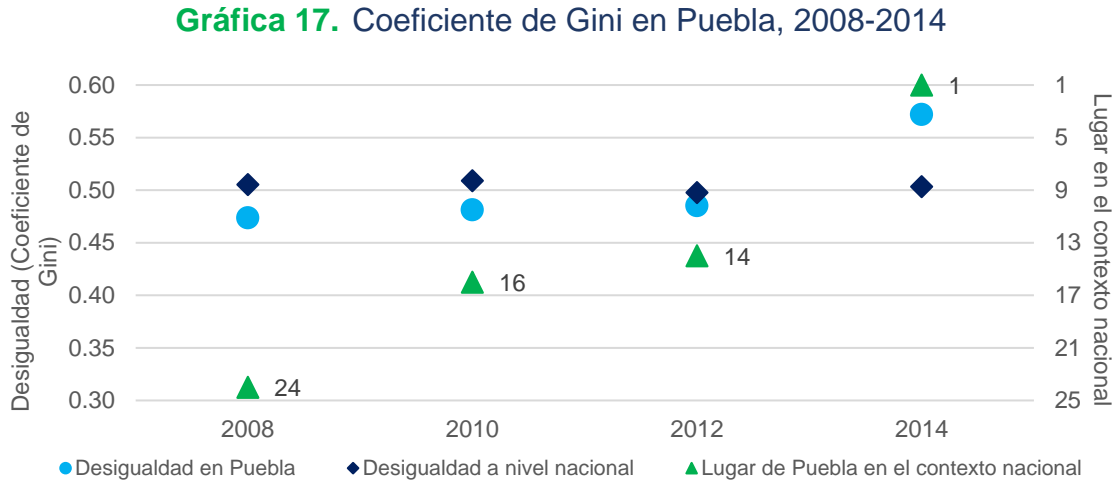
Entre 2008 y 2014, la
#desigualdad en #Puebla
aumentó 20.8%

En el periodo 2008-2014, el coeficiente de Gini en Puebla creció de 0.474 a 0.572, un incremento de 20.8%, lo que significó un mayor nivel de desigualdad. En ese mismo periodo, en todo el país, las estimaciones del coeficiente de Gini también presentaron una ligera disminución de 0.4%, al pasar de 0.505 a 0.503.

En 2008, Puebla se encontraba en el lugar 24 a nivel nacional²⁰. De 2008 a 2012 su coeficiente de Gini aumentó 2.4%, llegando a 0.485 pero tuvo un aumento de 17.9% entre 2012 y 2014. En este último periodo en el que aumentó la desigualdad, la

²⁰ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

entidad cambió de la posición 14 a la posición 1 respecto a las 32 entidades federativas.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.

Como menciona el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, el ingreso promedio de los hogares ha fluctuado desde 1992 como consecuencia de las crisis económicas y el alza inflacionaria anual. Lo anterior ha impedido que se den mejoras permanentes en el bienestar económico y ha acentuado la desigualdad, lo cual tiene consecuencias negativas a diferentes escalas. Si los efectos de la desigualdad no son atendidos, pueden persistir y potenciarse de manera intergeneracional. Es importante contemplar medidas redistributivas para acabar con el estancamiento de la desigualdad.

Capítulo **4**

Evolución de la pobreza municipal en Puebla, 2010-2015

Pobreza a nivel municipal, 2010-2015

Para las mediciones municipales de pobreza se utilizó la información proveniente del MCS-ENIGH 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad (MEC) del MCS-ENIGH, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

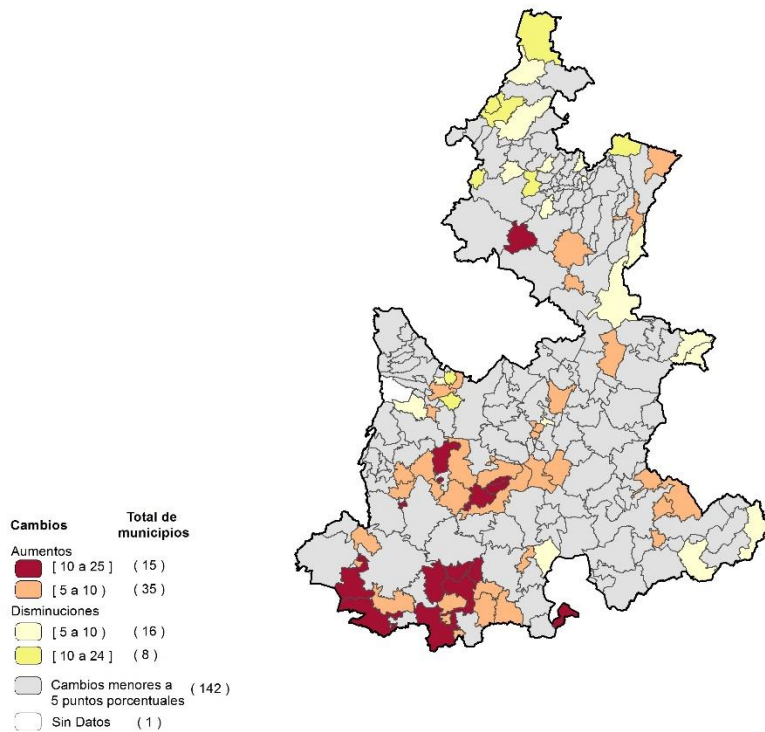
El MEC del MCS-ENIGH permite mantener la continuidad histórica y analizar las variaciones entre los ejercicios estadísticos de 2010 y 2015. Este instrumento es consistente con otras fuentes como la ENOE y el ITLP.

De 2010 a 2015, de los 217 municipios de Puebla, 24 tuvieron una disminución de su porcentaje de población en pobreza de 5.0 puntos porcentuales o más, mientras que en 50 se presentó un aumento de 5.0 puntos porcentuales o más. En 142 de los municipios el cambio en el porcentaje de pobreza fue menor a 5.0 puntos porcentuales.

Para el municipio de San Nicolás de los Ranchos no se pudieron generar estimaciones de pobreza, ya que no se dispone de la información en la Encuesta Intercensal 2015.

Entre los municipios que redujeron su porcentaje de pobreza, 16 tuvieron una disminución de entre 5.0 y 10.0 puntos porcentuales y ocho experimentaron una disminución de más de 10.0 puntos porcentuales. Por otro lado, de los municipios en los que aumentó el porcentaje de pobreza, 35 tuvieron incrementos de entre 5.0 y 10.0 puntos porcentuales, mientras que en 15 municipios la pobreza aumentó en más de 10.0 puntos porcentuales.

Mapa 1. Cambio en el porcentaje de la población en situación de pobreza en Puebla a nivel municipal, 2010-2015



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Entre 2010 y 2015, 24 de los #municipios de #Puebla registraron una disminución de 5.0 puntos porcentuales o más en su porcentaje de #pobreza

San Andrés Cholula fue el municipio que presentó la mayor reducción en su porcentaje de pobreza, con una diferencia de 23.6 puntos porcentuales entre 2010 y 2015. Por otra parte, el municipio de Puebla con mayor aumento de pobreza fue Ahuehuetitla, ya que incrementó su porcentaje de pobreza en 24.4 puntos

porcentuales.

Es importante destacar que los municipios con mayor porcentaje de pobreza suelen tener un volumen poblacional pequeño. Por ejemplo, en Eloxochitlán, tanto en 2010 como 2015 más del 90.0% de su población se encontraba en situación de pobreza,

pero tuvo un número relativamente bajo de personas en condición de pobreza en el estado.

Por otra parte, en el municipio de Puebla, que tiene un volumen de población mayor, tuvo un porcentaje de pobreza relativamente bajo, pero fue el que tuvo mayor número de personas en esta condición en comparación a los demás municipios de la entidad federativa.

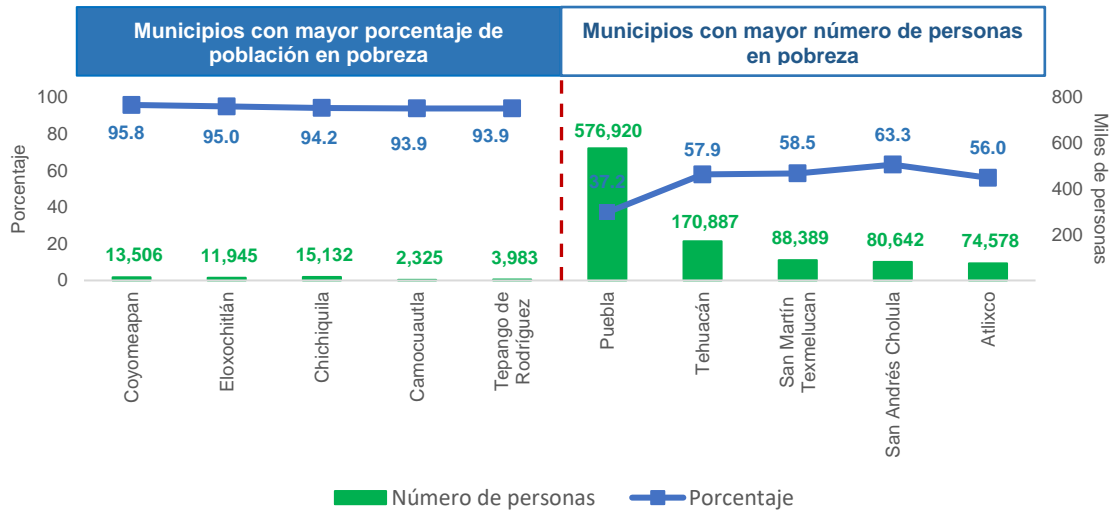
Como se muestra en la gráfica 18, en 2010, los municipios con mayor porcentaje de pobreza fueron Coyomeapan, Eloxochitlán, Chichiquila, Camocuautla y Tepango de Rodríguez, los cuales concentraban el 1.3% de la población en pobreza del estado.

Los municipios de Puebla con mayor porcentaje de pobreza en 2015 fueron Zoquitlán, San Miguel Ixitlán, Eloxochitlán, Tepemaxalco y Xicotlán. En cada uno, más del 90.0% de su población seguía en pobreza y juntos concentraban el 0.9%, de la población en pobreza del estado.

En 2010, los municipios con mayor número de personas en pobreza fueron Puebla, Tehuacán, San Martín Texmelucan, San Andrés Cholula y Atlixco, en los cuales se concentraba el 27.4% de la población en pobreza del estado.

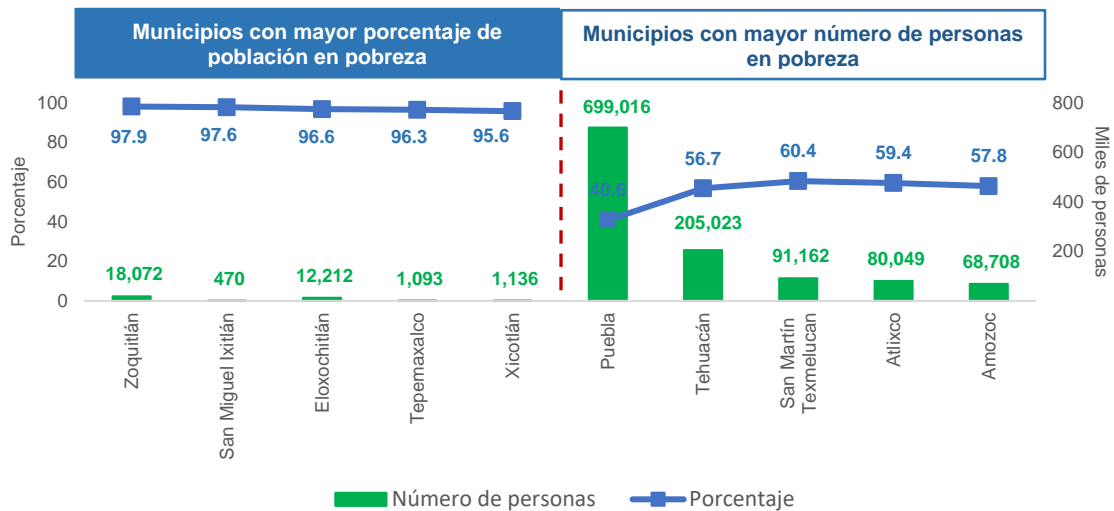
En 2015, Puebla, Tehuacán, San Martín Texmelucan, Atlixco y Amozoc fueron los municipios con más personas en pobreza en el estado de Puebla y concentraban el 30.2% de la población en pobreza del estado.

Gráfica 18. Municipios con mayor porcentaje y número de personas en situación de pobreza, Puebla, 2010



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Gráfica 19. Municipios con mayor porcentaje y número de personas en situación de pobreza, Puebla, 2015



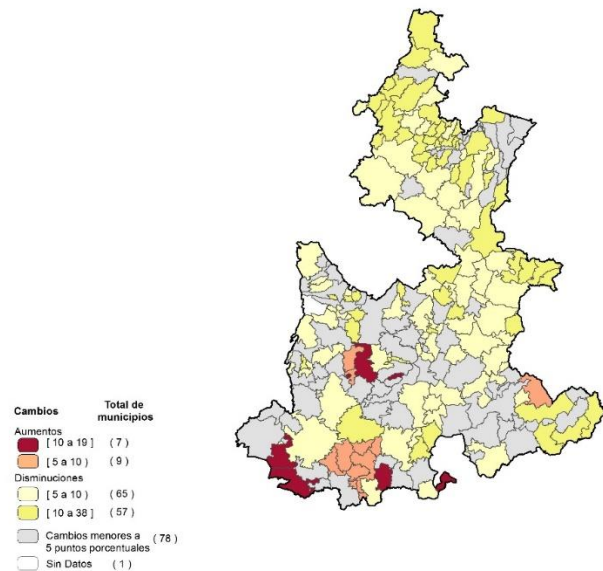
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Pobreza extrema a nivel municipal, 2010-2015

Entre 2010 y 2015, de los 217 municipios de la entidad, 122 tuvieron una disminución de su porcentaje de población en pobreza de 5.0 puntos porcentuales o más, mientras que 16 presentaron un aumento de 5.0 puntos porcentuales o más. En 78, el cambio en el porcentaje de pobreza fue menor a 5.0 puntos porcentuales.

Para el municipio de San Nicolás de los Ranchos no se pudieron generar estimaciones de pobreza extrema, ya que no se dispone de la información en la Encuesta Intercensal 2015.

Mapa 2. Cambio en el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema en Puebla a nivel municipal, 2010-2015



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Entre 2010 y 2015, 122 de los #municipios de #Puebla registraron una disminución de 5.0 puntos porcentuales o más en su porcentaje de #pobrezaextrema

Chichiquila fue el municipio de Puebla que presentó la mayor reducción en su porcentaje de pobreza extrema, con una diferencia de 37.2 puntos porcentuales entre 2010 y 2015. Por su parte, el municipio con mayor aumento en su porcentaje de pobreza extrema fue Cohetzala, el

cual tuvo un aumento de 18.7 puntos porcentuales.

El mismo patrón identificado en los niveles de pobreza y su distribución entre los municipios se repite para las mediciones de pobreza extrema. Los municipios con un porcentaje elevado de pobreza extrema suelen tener relativamente poca población en esta situación en términos absolutos y viceversa.

Eloxochitlán, uno de los municipios con mayor porcentaje de pobreza extrema durante en el estado de Puebla en 2010 y 2015, tenía pocos habitantes en esa situación debido a su volumen poblacional. El municipio de Puebla nuevamente resalta por ser uno de los municipios con menor porcentaje de población en pobreza extrema en 2010 y 2015, pero a la vez es el de mayor número de personas en esta condición en ambos años.

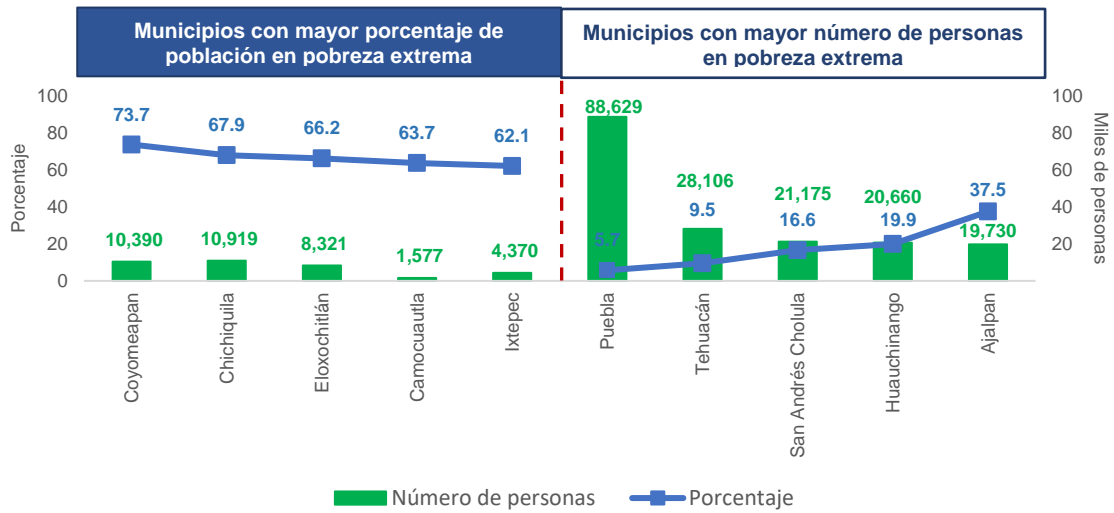
Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema en 2010 fueron Coyomeapan, Chichiquila, Eloxochitlán, Camocuautla, Ixtepec. En conjunto, concentraban el 3.6% de la pobreza extrema del estado.

Para 2015, los cinco municipios con mayor porcentaje de pobreza extrema fueron Eloxochitlán, Zoquitlán, Vicente Guerrero, Teopantlán y Coyomeapan, y concentraban el 6.0% de la población del estado en esa situación.

En 2010, los municipios con mayor número de personas en pobreza extrema eran Puebla, Tehuacán, San Andrés Cholula, Huauchinango y Ajalpan. Estos municipios concentraban el 17.8% de la población en pobreza extrema de la entidad federativa.

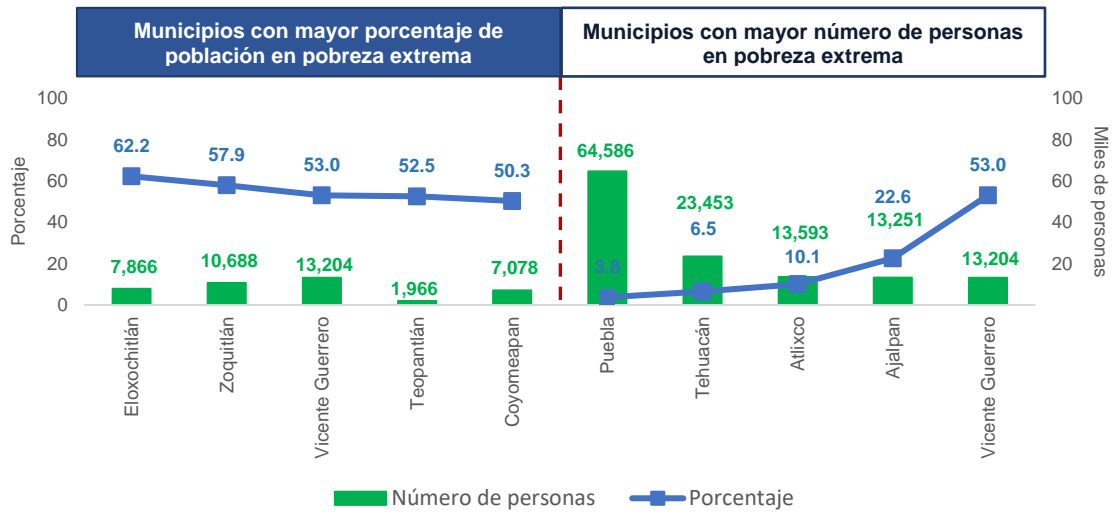
Los municipios con mayor número de personas en pobreza extrema en 2015 fueron Puebla, Tehuacán, Atlixco, Ajalpan y Vicente Guerrero que concentraban el 18.9% de la población en pobreza extrema.

Gráfica 20. Municipios con mayor porcentaje y número de personas en situación de pobreza extrema, Puebla, 2010



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Gráfica 21. Municipios con mayor porcentaje y número de personas en situación de pobreza extrema, Puebla, 2015



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

La tendencia en la distribución de pobreza y pobreza extrema entre los municipios obliga a plantear estrategias diferenciadas para el combate a la pobreza. Desde el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012, el CONEVAL ha enfatizado el doble desafío que representa la pobreza municipal para la política de desarrollo social. Es necesario reducir la incidencia de pobreza de los municipios con mayor porcentaje de pobreza, (predominantemente rurales, pequeños y dispersos); a la vez que se debe disminuir el número de personas en pobreza de los municipios urbanos con un porcentaje bajo de pobreza, pero una gran concentración personas en esta situación por su volumen poblacional.

Capítulo 5

Rezago social, 2000-2015

Rezago social en Puebla, 2000-2015

Índice de Rezago Social

El Índice de Rezago Social (IRS) es una medida que agrega variables de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios en la misma y activos en el hogar, con el fin de ordenar a las entidades federativas y municipios de acuerdo con el grado de rezago social en un momento en el tiempo.

Este índice se obtiene a nivel nacional, estatal y municipal a partir del XII Censo de Población y Vivienda 2000, el II Conteo de Población y Vivienda 2005, el Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

#Puebla ha permanecido con un grado alto o muy alto de #rezagosocial en 2000, 2005, 2010 y 2015

En 2015, Puebla presentó un grado de rezago social alto. Su posición fue la número 5 respecto a las demás entidades federativas²¹. En el periodo de 2000 a 2015, Puebla se mantuvo en la misma posición, excepto en 2005, donde el estado estuvo en la posición 4.

En los cuadros 9 y 10 se observan los cambios a través del tiempo de los 11 indicadores sociales que agrega el IRS. De 2000 a 2015, Puebla presentó una disminución en los 11 indicadores. El indicador de viviendas que no disponen de energía eléctrica fue el que presentó un menor porcentaje en 2015 con 1.01%. En cambio, el indicador de viviendas que no disponen de lavadora fue el de mayor porcentaje ese año con 47.86%.

²¹ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con mayor grado de rezago social.

Cuadro 9. Indicadores y grados de rezago social para Puebla, 2000, 2005, 2010 y 2015 (porcentaje)

Indicador	Año			
	2000	2005	2010	2015
Población de 15 años o más analfabeta	14.59	12.70	10.38	8.33
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	10.44	6.67	5.78	4.13
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	60.29	53.54	49.09	43.62
Población sin derechohabencia a servicios de salud	71.45	63.37	49.28	19.79
Viviendas con piso de tierra	22.69	14.34	9.46	5.50
Vivienda que no dispone de excusado o sanitario	16.78	9.78	4.60	2.38
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	22.72	15.15	16.17	6.65
Viviendas que no disponen de drenaje	34.43	18.12	12.31	8.25
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	5.21	5.41	1.86	1.01
Viviendas que no disponen de lavadora	67.79	58.21	52.06	47.86
Viviendas que no disponen de refrigerador	54.64	43.06	36.31	31.17
Grado de rezago social	Alto	Muy alto	Alto	Alto
Lugar que ocupa en el contexto nacional	5	4	5	5

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Cuadro 10. Resumen de la evolución de los indicadores de rezago social en Puebla, 2000, 2005, 2010 y 2015

Indicador	2000-2005	2005-2010	2010-2015
Población de 15 años o más analfabeta	↓	↓	↓
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	↓	↓	↓
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	↓	↓	↓
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	↓	↓	↓
Viviendas con piso de tierra	↓	↓	↓
Vivienda que no dispone de excusado o sanitario	↓	↓	↓
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	↓	↑	↓
Viviendas que no disponen de drenaje	↓	↓	↓
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	↑	↓	↓
Viviendas que no disponen de lavadora	↓	↓	↓
Viviendas que no disponen de refrigerador	↓	↓	↓
Grado de rezago social	↑	↓	Sin cambio
Lugar que ocupa en el contexto nacional	↑	↓	Sin cambio

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Rezago social a nivel municipal 2015

El Índice de rezago social 2015 analiza las 32 entidades federativas y 2,446 municipios del país. Se excluyeron 11 municipios para los que no se cuenta con información de indicadores de rezago social para el año 2015, debido principalmente a la negativa de la población a brindar información o circunstancias de riesgo para los entrevistadores.

De los 217 #municipios de #Puebla en 2015:

- 46 tuvieron rezago social bajo o muy bajo
- 88 tuvieron un rezago social medio
- 82 tuvieron rezago social alto o muy alto

En 2015, 4 de los 217 municipios de Puebla tuvieron un grado de rezago social muy bajo, 42 registraron un grado bajo, 88 tenían un grado medio, 73 presentaron un grado alto, y nueve se tuvieron un grado muy alto de rezago social. Para el municipio de San Nicolás de los Ranchos no se cuenta con información para el 2015.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar los cuatro municipios de la entidad con mayor y menor grado de rezago social en 2015. El municipio de Eloxochitlán fue el de mayor rezago social en el estado ya que ocupaba la posición 52 a nivel nacional²². En contraste, el municipio con menor rezago social fue el de San Andrés Cholula, el cual estaba en la posición 2002C355 a nivel nacional.

Destaca que el indicador con mayor porcentaje, tanto en los municipios de mayor rezago social como en los de menor rezago social, fue el de viviendas que no disponen de lavadora. Los indicadores como el de viviendas que no disponen de excusado o sanitario y viviendas que no disponen de energía eléctrica tuvieron porcentajes muy reducidos, incluso en los municipios con mayor rezago social.

²² El primer lugar corresponde al municipio con mayor rezago social a nivel nacional.

Cuadro 11. Comparación de municipios con mayor y menor grado de rezago social en Puebla, 2015 (porcentaje)

Indicador	Municipio							
	Mayor grado de rezago social				Menor grado de rezago social			
	Eloxochoitlán	Zoquitlán	Hueytlalpan	San Sebastián Tlacotepec	San Andrés Cholula	Cuautlancingo	Puebla	San Miguel Xoxtla
Población total en miles de personas	12.52	18.28	5.19	14.09	137.29	112.23	1,576.26	12.34
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	96.7	98.1	89.4	85.1	42.5	53.8	51.1	66.9
Población de 15 años o más analfabeta	31.82	37.20	33.60	23.43	1.92	1.68	2.69	2.03
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	7.40	9.84	7.24	6.57	1.54	4.49	3.17	1.30
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	76.12	78.56	71.43	73.01	23.73	24.54	25.85	26.97
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	5.21	5.91	5.46	10.90	26.37	21.93	21.15	16.08
Viviendas con piso de tierra	26.19	33.22	19.78	26.92	0.91	0.85	0.83	1.94
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	2.05	2.55	1.64	2.12	0.86	0.80	0.72	0.57
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	38.65	13.72	29.01	33.45	4.92	1.15	2.89	0.77
Viviendas que no disponen de drenaje	59.82	44.25	32.76	58.80	0.77	0.19	1.10	1.00
Viviendas que no dispone de energía eléctrica	4.26	3.31	11.34	7.54	0.05	0.12	0.17	0.30
Viviendas que no dispone de lavadora	96.10	95.06	96.48	96.75	29.44	29.01	28.42	32.95
Viviendas que no dispone de refrigerador	86.17	87.58	84.13	75.34	8.62	12.49	13.38	20.60
Grado de rezago social	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional	52	60	73	86	2355	2308	2291	2250

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Capítulo 6

Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social

Inventario Estatal 2016

En los capítulos anteriores se identificó la situación de pobreza y de los derechos sociales en el estado. En este, se abordarán las intervenciones estatales que se han llevado a cabo para hacerle frente a estas problemáticas. A nivel nacional, el CONEVAL ha detectado 5,174 programas y acciones de desarrollo social²³, de los cuales 150 son federales, 1,213 son estatales y 3,811 son municipales. Al analizar estos programas y acciones, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 señaló algunos de los retos más importantes para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo social, entre los que destacan llevar a cabo una planeación con perspectiva integral de derechos sociales, no solo de la pobreza en sí misma y generar mecanismos de coordinación interinstitucional efectiva.

A continuación, se presenta información respecto a los derechos sociales y grupos poblacionales que Puebla ha buscado atender con sus programas y acciones, además de la forma en la que ha entregado los apoyos de esas intervenciones.

²³ La suma total de programas y acciones de desarrollo social corresponden a los datos del Inventario federal 2018 y los Inventarios estatal 2016 y municipal 2016.

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social (Inventario Estatal) integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social que las 32 entidades federativas implementan con presupuesto estatal mediante dependencias o entidades locales. Los programas y las acciones que componen el inventario están organizados por ejercicio fiscal, con base en la dimensión de bienestar económico y los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social:

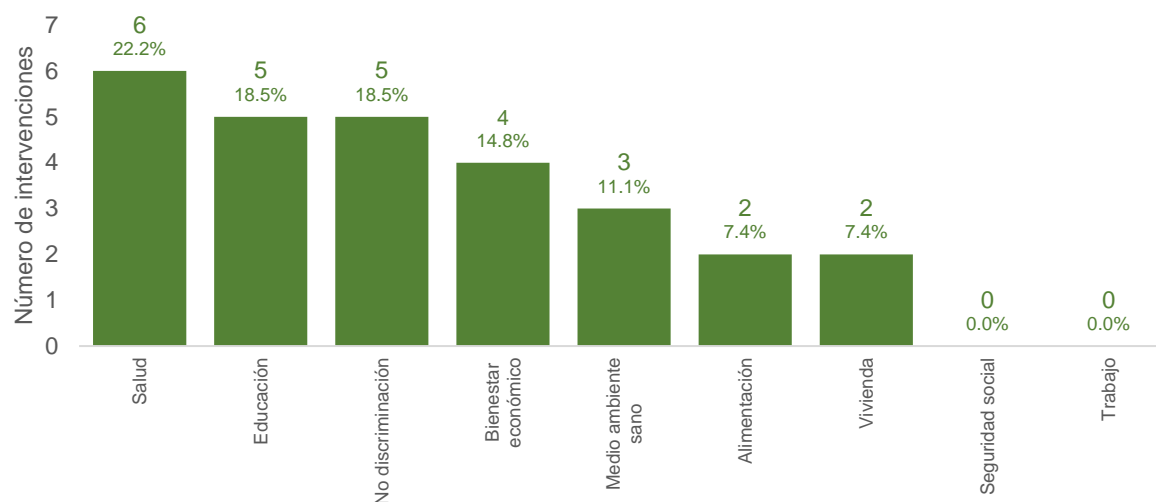
- Educación
- Salud
- Alimentación nutritiva y de calidad
- Vivienda
- Medio ambiente sano
- Trabajo
- Seguridad social
- No discriminación

Programas y acciones por derechos sociales o dimensión de bienestar económico

En 2016, de acuerdo con el Inventario Estatal, Puebla tuvo 27 intervenciones de desarrollo social. Ese año, la entidad no contó con programas o acciones para atender el derecho social a la seguridad social ni al trabajo.

En Puebla la mayoría de las intervenciones de desarrollo social estaban alineadas con el derecho social a la salud. Al respecto, es importante considerar que, aunque la carencia por acceso a los servicios de salud es la carencia que ha reducido en los últimos años, todavía existe un porcentaje importante en esta situación (17.4%).

Gráfica 22. Programas y acciones de Puebla, según el derecho social o dimensión de bienestar económico que atienden, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, 2016.

México está comprometido con la promoción de los derechos humanos, lo cual se ha manifestado en la reforma constitucional de 2011 en la materia y en la firma y ratificación de diversos tratados internacionales. El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 señala que, si bien los instrumentos internacionales cumplen un papel importante, primero se debe partir de dos aspectos prioritarios: los derechos garantizados por la Constitución, y especificados en la Ley General de Desarrollo Social y, el diagnóstico de las diferentes realidades de nuestro país. Seguir este camino propio hacia el desarrollo social contribuye a su vez al cumplimiento de la agenda internacional en materia de derechos humanos y desarrollo.

De acuerdo con el IEPDS 2018, una planeación con perspectiva de derechos requiere de una mayor coordinación entre los distintos ámbitos y órdenes de gobierno para el cumplimiento de estos derechos sociales y evitar así la dispersión de esfuerzos y el gasto ineficiente en programas y acciones fragmentados.

Programas y acciones según grupo prioritario

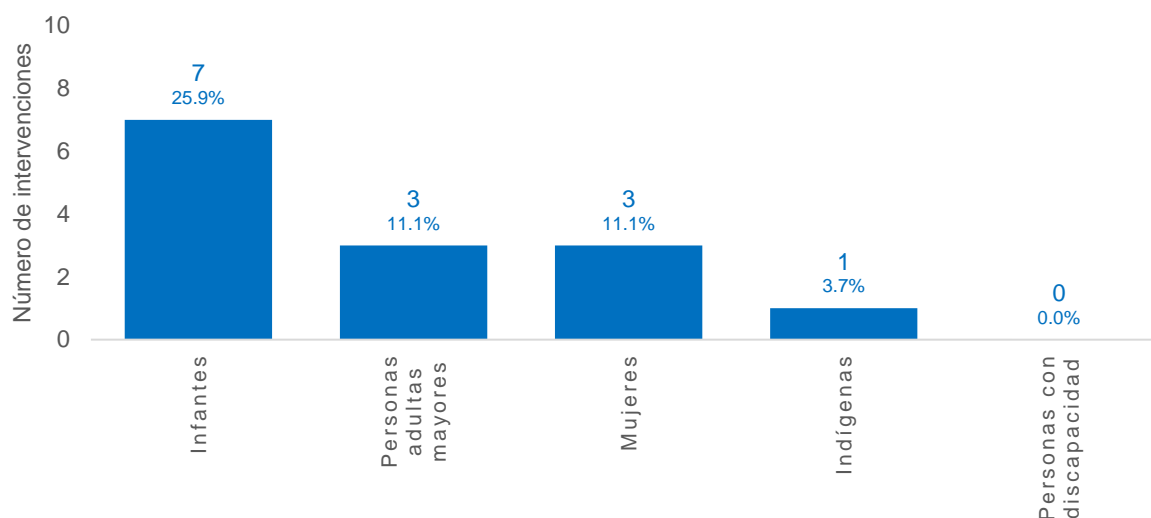
En 2016, se identificaron siete programas y acciones estatales para la población de infantes. Es importante considerar que la población menor de edad representa poco más de una tercera parte de la población total en la entidad²⁴, a la vez que el 68.4% se encontraba en situación de pobreza en 2016.

Respecto a la población de personas adultas mayores y la población de mujeres, se identificó que en la entidad operaban tres intervenciones para cada. En 2016, el 49.5% de la población de personas adultas mayores estaban en pobreza, al igual que el 59.8% de las mujeres.

Por otra parte, no se identificaron intervenciones orientada a atender a la población de personas con discapacidad en 2016. Ese año, el 58.9% de las personas con discapacidad en Puebla estuvieron en situación de pobreza. Como menciona el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, es importante recordar que la población de personas con discapacidad se enfrenta a mayores obstáculos para ejercer sus derechos sociales y son objeto recurrente de discriminación.

²⁴ En 2015 representaban el 35.1% de la población de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015.

Gráfica 23. Programas y acciones de Puebla, según el grupo prioritario de atención, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, 2016.

*La categoría de Mujeres incluye programas y acciones destinados a mujeres, madres y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

**Los grupos no son excluyentes. Una misma intervención puede estar dirigida a más de un grupo poblacional.

***En este análisis no se contabiliza la totalidad de programas y acciones de la entidad federativa en este año, debido a que solo se consideraron las intervenciones destinadas a estos cinco grupos poblacionales.

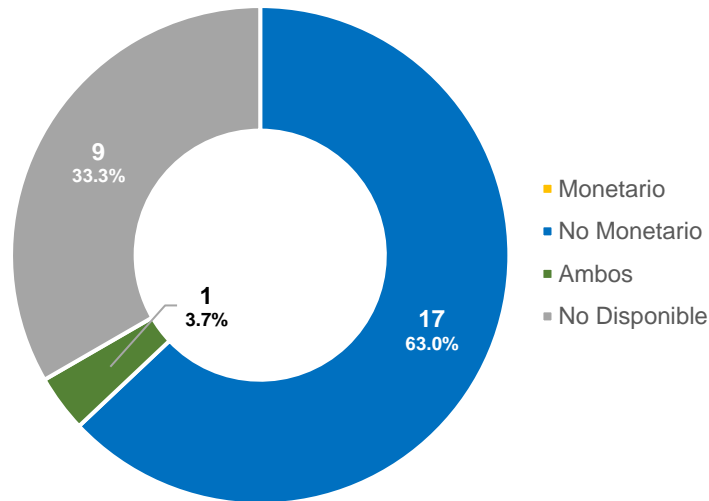
Las necesidades particulares de los diversos grupos poblacionales en México plantean dos tareas: reducir el porcentaje de pobreza en el corto plazo, y garantizar que toda la población pueda ejercer sus derechos sociales en el largo plazo.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 define tres tipos de intervenciones que se pueden implementar en favor de estos grupos poblacionales: medidas de nivelación (las que nivelan las condiciones de vida e interacciones de los grupos sociales), medidas de inclusión (las que permiten incluir a los grupos discriminados en el sistema de derechos y oportunidades sociales) y acciones afirmativas (aquellas acciones o políticas que dan un trato preferencial temporal a grupos discriminados para que puedan superar la desventaja en la que se encuentran).

Forma de entrega de los apoyos

De los 27 programas y acciones de Puebla en el ejercicio fiscal de 2016, no se encontró información respecto a la forma en la que nueve intervenciones entregaban sus apoyos. De las que sí ofrecían esa información, 17 dieron apoyos no monetarios y una entregó sus apoyos de manera monetaria y no monetaria. No se identificaron intervenciones que entregaran apoyos únicamente monetarios.

Gráfica 24. Porcentaje de programas y acciones de Puebla por tipo de apoyo entregado, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, 2016.

De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, una parte importante del ingreso de la población mexicana en pobreza proviene de las transferencias de programas y acciones gubernamentales. Si bien estas transferencias tienen el potencial de ser mecanismos redistributivos que disminuyan la desigualdad de ingresos (Esquivel, Lustig y Scott, 2010), no dejan de ser apoyos inciertos que no garantizan la seguridad económica de las personas beneficiarias. Es importante dirigir esfuerzos a la generación de empleos formales para las

personas más pobres, de manera que puedan acceder a prestaciones sociales y tengan que depender cada vez menos de las transferencias gubernamentales.

Capítulo 7

Monitoreo y evaluación

Avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, 2011, 2013, 2015 y 2017

El *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas* identifica el progreso que registran las entidades federativas en la emisión de normativa y la implementación de elementos de monitoreo y evaluación de la política y los programas estatales de desarrollo social.

Las categorías de análisis considerados en el diagnóstico se organizan en cuatro niveles de desagregación:

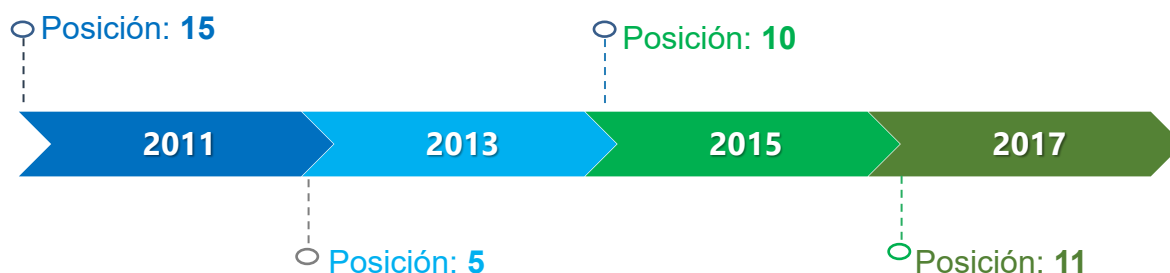
- Componentes. Son el normativo y el práctico: el primero hace referencia a la normativa emitida por las entidades federativas en los temas de análisis y el segundo, a la puesta en práctica de dichos temas.
- Elementos. Se clasifican en nueve temas diferentes.
- Variables. Son 27 variables: 14 del componente normativo y 13 del práctico. Se basan en las obligaciones que el marco normativo establecía en materia de monitoreo y evaluación de la política y los programas de desarrollo social, así como en buenas prácticas internacionales.

Puebla ha registrado un avance en la generación de elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. En el diagnóstico que realiza el CONEVAL, registró un incremento de 38.9 puntos porcentuales en el índice del avance en monitoreo y evaluación: en 2011 inició con 45.4 puntos y para 2017 alcanzó 84.3 puntos porcentuales²⁵.

²⁵ La puntuación del Diagnóstico va de 0 a 100. Una puntuación de 100 implica que la entidad federativa cumple con todas las variables que se evalúan.

Este avance le ha permitido a Puebla mejorar su posición en el índice de monitoreo y evaluación. En 2011, estaba en la posición 15 de 32 respecto a las demás entidades federativas²⁶, pero en las mediciones siguientes ha subido su posición relativa en el índice: en 2017 se ubicó en la posición 11.

Gráfica 25. Posición en el índice de monitoreo y evaluación, Puebla, 2011-2017



Fuente: *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas*, CONEVAL, 2017.

Documentos normativos identificados sobre monitoreo y evaluación, Puebla, 2017

Al analizar la evolución que ha registrado Puebla en la construcción de elementos de monitoreo y evaluación, en la gráfica 26 se observa que de 2011 a 2017 la entidad emitió normativa adicional a la registrada en 2011 que sustentaran la práctica de monitoreo y evaluación.

Puebla cuenta con distintos documentos normativos de diferente orden jerárquico en el que se norman los elementos mínimos para la conformación de un sistema de monitoreo y evaluación. A continuación, se señalan los documentos rectores:

- Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla (LDS)
- Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla

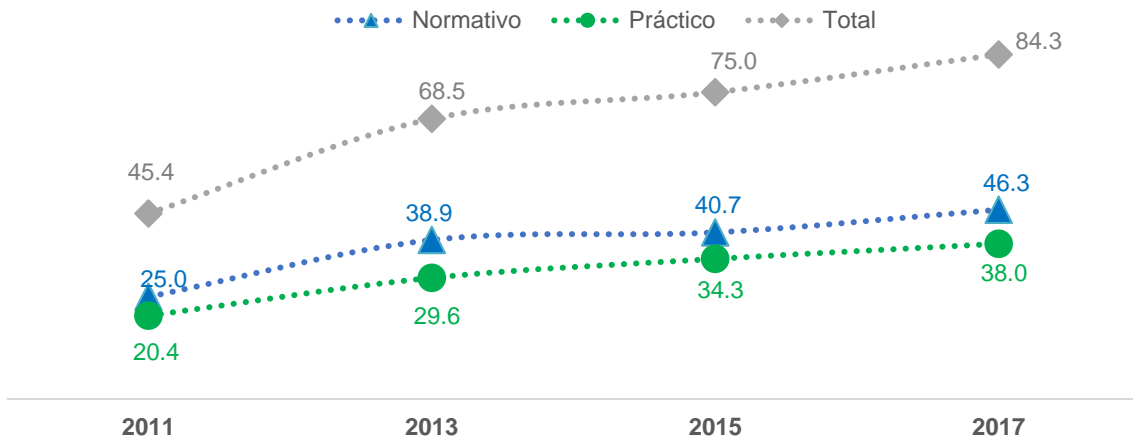
²⁶ El primer lugar corresponde a la entidad federativa con el puntaje más alto en el índice de monitoreo y evaluación.

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla
- Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017
- Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social
- Lineamientos Generales para la Formulación de Nuevos Programas Sociales Estatales
- Lineamientos Generales para la Evaluación Externa de los Programas Sociales Estatales
- Lineamientos generales para el seguimiento y monitoreo de los Programas Sociales Estatales
- Presupuesto de Egresos para el Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2017

Este marco permite que, en 2017, Puebla registre 46.3 puntos de los 51.85 posibles en este componente, lo cual sugiere que existen aspectos mínimos que se deben mejorar en la normativa que sustenta los elementos de monitoreo y evaluación en el estado.

En el aspecto práctico, la entidad ha implementado ejercicios de evaluación, seguimiento de los resultados y la planeación de las evaluaciones. De esta manera, alcanzó 38.0 puntos de 48.15 para este componente.

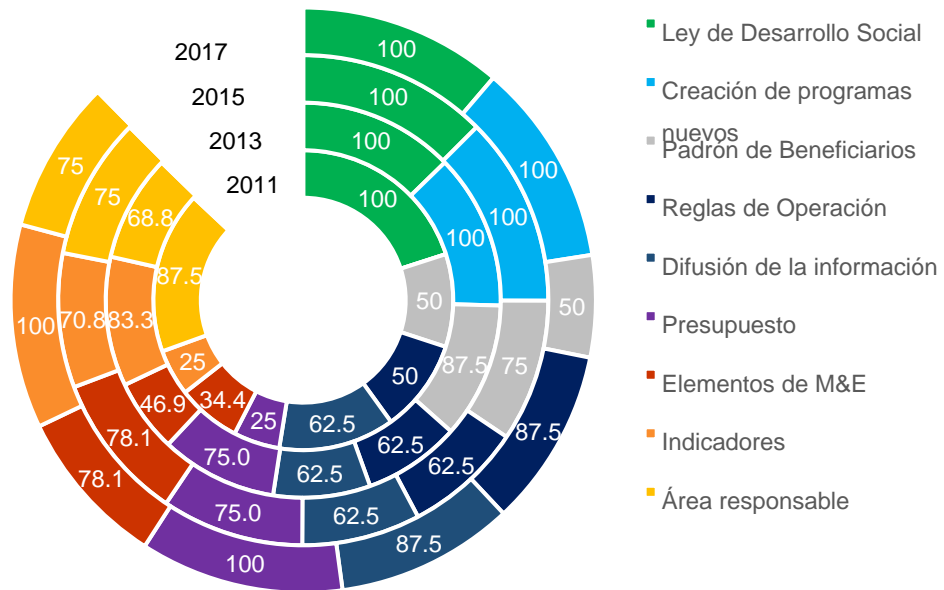
Gráfica 26. Índice de monitoreo y evaluación, Puebla, 2011-2017



Fuente: *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas*, CONEVAL, 2017.

A partir de estos documentos normativos y de los ejercicios prácticos que se derivan de dicha normativa, la entidad generó diversos ejercicios que se contemplaron para los resultados de los elementos de análisis:

Gráfica 277. Resultados del índice por elemento de análisis



Fuente: *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas*, CONEVAL, 2011-2017.

Resultados del índice por elemento de análisis

Elemento 1: Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente

- Desde 2006, Puebla cuenta con una Ley de Desarrollo Social que especifica la población prioritaria de la política de desarrollo social; hace mención de la existencia de programas estatales de desarrollo social; menciona la existencia de criterios para la asignación de presupuesto a las acciones de desarrollo social; norma la difusión de información y la evaluación de los programas de desarrollo social; y ordena la obligatoriedad de integrar un padrón de beneficiarios.

Elemento 2: Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social

- El estado cuenta con lineamientos para la creación de programas nuevos de desarrollo social. Estos lineamientos establecen que se deberá elaborar un diagnóstico del problema que se busca atender, especificar la entidad o dependencia de operar el programa, vincular el programa con la planeación estatal de desarrollo social, especificar el objetivo del programa y elaborar indicadores para el monitoreo y evaluación.

Elemento 3: Creación de un padrón de beneficiarios

- En la normativa se establece que se deberá integrar un padrón de beneficiarios. Estos padrones deben contar con información sobre el perfil del beneficiario, el domicilio geográfico del beneficiario, el programa del cual reciben apoyo, la clave de identificación del beneficiario y el área responsable de integrar el padrón.
- En la práctica, no se pudo identificar ningún padrón de beneficiarios.

- Puebla podría mejorar su desempeño si actualiza sus padrones de beneficiarios e incluye información sobre el área responsable de integrarlos, el perfil de los beneficiarios, su domicilio geográfico, el programa del que reciben apoyo, una clave de identificación permanente y el tipo de apoyo que se otorga

Elemento 4: Elaboración de reglas de operación (ROP) o equivalente

- La entidad cuenta con criterios para la elaboración de reglas de operación para sus programas de desarrollo social. Estos criterios establecen que las reglas de operación deberán especificar el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los criterios de elegibilidad, el tipo y forma de entrega de los apoyos y los indicadores para el monitoreo y evaluación.
- En la práctica, Puebla cuenta con reglas de operación para sus programas de desarrollo social. Estas cuentan con información sobre el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, el tipo de apoyo otorgado, los criterios de elegibilidad y la forma de entrega de los apoyos. Sin embargo, no se identificó que las reglas de operación especificaran los indicadores para el monitoreo y evaluación de los programas.
- Como área de mejora, se sugiere que las reglas de operación de los programas especifiquen los indicadores que se utilizarán para monitorear y evaluar el programa.

Elemento 5: Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social

- La normativa establece que se debe difundir información sobre los programas de desarrollo social. La información que se debe difundir incluye el objetivo del programa, la institución responsable de operarlo, el tipo de apoyo que otorga el programa, los criterios de elegibilidad, la lista de beneficiarios y el presupuesto asignado. Sin embargo, no se identificó que la normativa establezca difundir la población a atender.
- En la práctica, se encontró que la entidad difunde información sobre el objetivo de sus programas de desarrollo social, la población objetivo, la institución responsable de operar el programa, los apoyos otorgados, el presupuesto asignado al programa y la información sobre sus indicadores. No obstante, no se identificó que se difundiera información sobre los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y la lista de beneficiarios.
- Se sugiere que se difunda la información relacionada con los criterios de elegibilidad y las listas de beneficiarios de los programas de desarrollo social de la entidad federativa.

Elemento 6: Transparencia en el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social

- El estado cuenta con información del presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social. Esta información está desagregada por programa.

Elemento 7: Monitoreo y evaluación

- La normativa establece que se debe monitorear y evaluar la política y los programas sociales del estado y especifica los criterios para hacerlo.
- Se establece que se deberán publicar las evaluaciones y dar seguimiento a sus resultados. La normativa detalla los criterios para la publicación de las evaluaciones, pero no se encontraron criterios para darle seguimiento a los resultados de las evaluaciones.
- Puebla cuenta con un programa anual de evaluación. Además, se encontró que se realizaron evaluaciones a las políticas y programas de la entidad y se dio seguimiento a los resultados de las evaluaciones.
- Se sugiere que la normativa establezca los criterios para darle seguimiento a los resultados de las evaluaciones, los cuales especifiquen las acciones de mejora, los responsables de implementar estas acciones, el plazo de realización de las acciones y los mecanismos de coordinación con otras dependencias o entidades.
- Como área de oportunidad, se sugiere que las evaluaciones sean realizadas por un organismo o instancia independiente, además de que se establezcan los costos de las evaluaciones y se integre un resumen ejecutivo. También se sugiere que se realicen estudios, investigaciones o diagnósticos para identificar problemas de desarrollo social y formular propuestas de acción.

Elemento 8: Indicadores de resultados y de gestión

- La normativa establece que se deberán elaborar indicadores de gestión y de resultados. Estos indicadores deberán contar con nombre, descripción de lo que busca medir, su método de cálculo, la unidad de medida, su frecuencia de medición, la línea base y las metas.

- En la práctica, Puebla cuenta con indicadores de resultados y de gestión públicos y sistematizados, junto con las fichas técnicas correspondientes que incluyen el nombre, el método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas.
- Se sugiere que las fichas técnicas de los indicadores de gestión y de resultados incluyan también la descripción de lo que los indicadores buscan medir.

Elemento 9: Área responsable de realizar o coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el estado

- La normativa señala que la Dirección de Padrones, Evaluaciones y Monitoreo de la Secretaría de Desarrollo Social es la encargada coordinar y evaluar la política de desarrollo social en la entidad.
- Se encontró la estructura organizacional de la Dirección de Padrones, Evaluaciones y Monitoreo, sin embargo, no se identificó información pública sobre sus objetivos específicos y ámbito de acción en distintos niveles.
- Se sugiere que el área responsable de realizar o coordinar la evaluación de la política social sea ajena a la operación de la política y los programas. También es importante establecer los mecanismos de vinculación con otras áreas y entidades con atribuciones de monitoreo y evaluación, especificar los objetivos del área y desagregar su ámbito de acción en los niveles estatal, regional y local.

Anexo metodológico

Medición multidimensional de la pobreza

La Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México considera dos enfoques: el relativo a los derechos sociales, medido con 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 pobreza por ingresos y de pobreza extrema por ingresos, antes líneas de bienestar y bienestar mínimo, respectivamente.

Derechos sociales

Este enfoque se mide con seis indicadores de carencia social establecidos en la Ley General de Desarrollo 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.

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

Cuadro 12. Indicadores de carencia social

Carencia	Criterios
Rezago educativo	Población de 3 a 15 años de edad que no asiste a un centro de educación formal ni cuenta con 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 manera en los dos casos anteriores; y d) tiene 65 años de edad 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 ²⁷
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: Elaboración del CONEVAL, con base en la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2014.

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:

²⁷ El 18 de diciembre de 2017, la información sobre la medición de pobreza municipal 2010 fue actualizada al tomar en consideración el combustible usado para cocinar como una característica para la construcción de la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda.

- Línea de pobreza por ingresos (antes 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 pobreza extrema por ingresos (antes línea de bienestar mínimo). Equivale al costo de la canasta alimentaria e identifica 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 ingreso corriente total per cápita (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 pobreza por ingresos o línea de pobreza extrema por ingresos.

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 4.

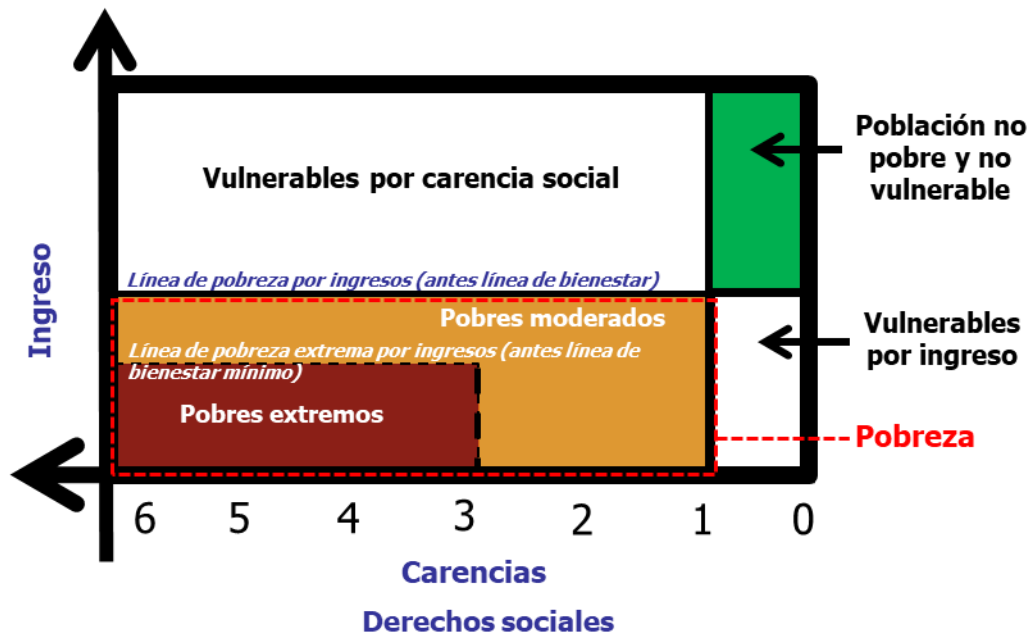
El eje vertical representa el bienestar económico y el eje horizontal los derechos sociales.

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 pobreza por ingresos, antes 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 pobreza extrema por ingresos).

- Una persona es vulnerable por carencias sociales si presenta una o más carencias, pero tiene un ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos.
- Una persona es vulnerable por ingresos si no presenta carencias sociales, pero su ingreso es inferior o igual a la línea de pobreza por ingresos.
- Una persona no es pobre ni vulnerable si su ingreso es superior a la línea de pobreza por ingresos y no tiene carencias sociales.

Figura 4. Metodología para la medición de la pobreza



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2014.

Indicador de ingreso

Para su construcción, este indicador observa 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 13. 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: Elaboración propia, con base en la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2014.

De esta forma, el ingreso corriente total per cápita 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:

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

Donde n_i es el número de miembros del hogar en cada rango de edad; i 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 de equivalencias.

Cuadro 14. Escala de equivalencias, México, 2006

Grupos de edad (i)	Escalas
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: Elaboración propia, con base en la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2014.

Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social

Composición del Inventario estatal

Los programas y acciones que componen el Inventario estatal son todos los que son operados por las 32 entidades federativas con presupuesto estatal mediante dependencias o entidades locales. Se organizan con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico que la Ley General de Desarrollo Social establece.

El Inventario estatal reúne aspectos generales de los programas y acciones tales como:

- Documentos de origen en los que se plasma la existencia el programa o acción.
- Normatividad que rige la operación del programa o acción.
- Características del programa o acción.

Selección de los programas y acciones del Inventario estatal

Para identificar las intervenciones estatales de desarrollo social se hizo una búsqueda de información por internet para consultar tres documentos básicos de las entidades federativas: el Presupuesto de Egresos, la Cuenta Pública y el Informe de Gobierno. Una vez obtenido el listado de programas y acciones, la información se complementó con documentos operativos.

Los programas y acciones incluidos en el Inventario Estatal fueron seleccionados a partir de los siguientes criterios:

- Estén alineadas a uno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico.
- Hayan sido operadas por una dependencia o entidad de la administración pública estatal durante los ejercicios fiscales 2015 y 2016.
- Tengan algún documento normativo: reglas, lineamientos o manual de operación (o similares, siempre y cuando estén sujetos a revisión).
- En caso de no contar con un documento normativo, presenten información de su objetivo y asignación de presupuesto.

Diagnóstico de elementos de monitoreo y evaluación

Categorías de análisis

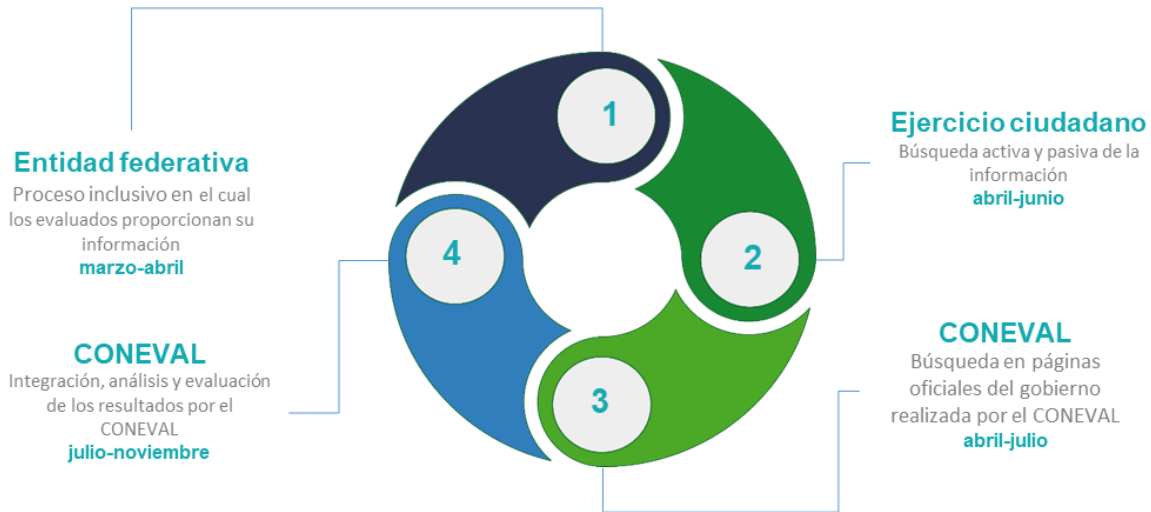
Desde 2011, las categorías de análisis de los diferentes temas considerados en el diagnóstico se organizan en cuatro niveles de desagregación:

- Componentes. En el primer nivel de desagregación se cuenta con dos componentes: el normativo y el práctico. El primero hace referencia a la normativa emitida por las entidades federativas en los temas de análisis y el segundo, a la puesta en práctica de dichos temas. Ambos componentes son transversales a los siguientes dos niveles de análisis.
- Elementos. Corresponde al segundo nivel de desagregación y se clasifica en nueve temas diferentes.
- Variables. El tercer nivel de desagregación incluye 27 variables de las cuales 14 corresponden al componente normativo y 13 al práctico.
- Criterios. El cuarto y último nivel considera 154 criterios relativos a las características evaluadas en cada variable.

Las 27 variables reflejadas en el cuestionario se definieron con base en obligaciones que el marco normativo establecía en materia de monitoreo y evaluación de la política y los programas de desarrollo social, así como en algunos elementos de ejercicios internacionales que se consideran buenas prácticas en el sector.

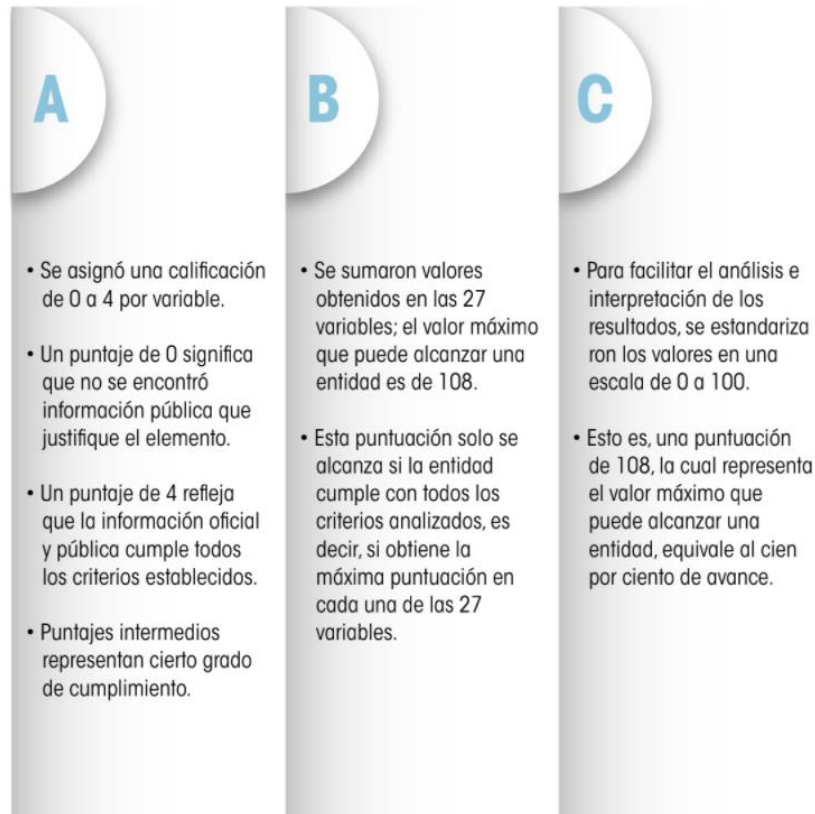
El Diagnóstico 2017 se efectuó con la información normativa y práctica que las entidades federativas publicaron entre agosto de 2015 y julio de 2017 disponible en sus páginas de internet. Por ello, cualquier información que exista, pero que no es pública, no se contabilizó en el índice; por tanto, se invita a la entidad federativa a que la publique para futuros ejercicios de medición.

Figura 5. Etapas del proceso de recolección de la información para el Diagnóstico 2017



Fuente: *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, 2017*. CONEVAL.

Figura 6. Proceso para la integración de la información



Fuente: *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, 2017*. CONEVAL.

Anexo de cuadros

Coeficiente de Gini

Cuadro 15. Coeficiente de Gini según entidad federativa, 2008-2014

Entidad federativa	Valor			
	2008	2010	2012	2014
Aguascalientes	0.516	0.507	0.479	0.486
Baja California	0.453	0.506	0.465	0.434
Baja California Sur	0.496	0.485	0.493	0.454
Campeche	0.524	0.514	0.533	0.500
Coahuila	0.470	0.476	0.464	0.503
Colima	0.451	0.420	0.445	0.457
Chiapas	0.556	0.541	0.535	0.517
Chihuahua	0.532	0.473	0.500	0.458
Ciudad de México	0.510	0.517	0.457	0.507
Durango	0.490	0.470	0.499	0.446
Guanajuato	0.441	0.433	0.463	0.449
Guerrero	0.539	0.516	0.533	0.489
Hidalgo	0.491	0.465	0.480	0.504
Jalisco	0.463	0.461	0.473	0.468
México	0.425	0.468	0.470	0.461
Michoacán	0.484	0.489	0.472	0.452
Morelos	0.479	0.420	0.433	0.467
Nayarit	0.474	0.488	0.498	0.471
Nuevo León	0.489	0.498	0.485	0.453
Oaxaca	0.510	0.509	0.511	0.513
Puebla	0.474	0.481	0.485	0.572
Querétaro	0.502	0.487	0.503	0.488
Quintana Roo	0.498	0.477	0.477	0.494
San Luis Potosí	0.500	0.507	0.492	0.477
Sinaloa	0.481	0.466	0.466	0.486
Sonora	0.471	0.479	0.477	0.476
Tabasco	0.522	0.478	0.516	0.456
Tamaulipas	0.485	0.449	0.466	0.478
Tlaxcala	0.424	0.425	0.420	0.411
Veracruz	0.495	0.533	0.493	0.490
Yucatán	0.485	0.462	0.461	0.511
Zacatecas	0.517	0.521	0.526	0.507
Estados Unidos Mexicanos	0.505	0.509	0.498	0.503

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014.

Pobreza

Cuadro 16. Población en pobreza según entidad federativa, 2008-2016

Entidad Federativa	Porcentaje				
	2008	2010	2012	2014	2016
Aguascalientes	37.6	38.1	37.8	34.8	28.2
Baja California	26.0	31.5	30.2	28.6	22.2
Baja California Sur	21.4	31.0	30.1	30.3	22.1
Campeche	45.9	50.5	44.7	43.6	43.8
Coahuila	32.7	27.8	27.9	30.2	24.8
Colima	27.4	34.7	34.4	34.3	33.6
Chiapas	77.0	78.5	74.7	76.2	77.1
Chihuahua	32.1	38.8	35.3	34.4	30.6
Ciudad de México	27.6	28.5	28.9	28.4	27.6
Durango	48.4	51.6	50.1	43.5	36.0
Guanajuato	44.1	48.5	44.5	46.6	42.4
Guerrero	68.4	67.6	69.7	65.2	64.4
Hidalgo	55.2	54.7	52.8	54.3	50.6
Jalisco	36.7	37.0	39.8	35.4	31.8
México	43.6	42.9	45.3	49.6	47.9
Michoacán	55.5	54.7	54.4	59.2	55.3
Morelos	48.8	43.2	45.5	52.3	49.5
Nayarit	41.7	41.4	47.6	40.5	37.5
Nuevo León	21.4	21.0	23.2	20.4	14.2
Oaxaca	61.8	67.0	61.9	66.8	70.4
Puebla	64.6	61.5	64.5	64.5	59.4
Querétaro	35.2	41.4	36.9	34.2	31.1
Quintana Roo	33.7	34.6	38.8	35.9	28.8
San Luis Potosí	50.9	52.4	50.5	49.1	45.5
Sinaloa	32.4	36.7	36.3	39.4	30.8
Sonora	27.1	33.1	29.1	29.4	27.9
Tabasco	53.8	57.1	49.7	49.6	50.9
Tamaulipas	33.8	39.0	38.4	37.9	32.2
Tlaxcala	59.6	60.3	57.9	58.9	53.9
Veracruz	51.2	57.6	52.6	58.0	62.2
Yucatán	47.0	48.3	48.9	45.9	41.9
Zacatecas	50.1	60.2	54.2	52.3	49.0
Estados Unidos Mexicanos	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Cuadro 17. Número de personas en pobreza según entidad federativa, 2008-2016

Entidad Federativa	Número de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016
Aguascalientes	435,328	456,837	467,560	442,866	369,652
Baja California	809,721	1,019,795	1,010,139	984,945	789,109
Baja California Sur	130,536	202,965	211,302	226,234	175,642
Campeche	373,070	425,296	387,897	390,959	405,035
Coahuila	885,776	775,932	799,281	885,786	745,897
Colima	173,427	230,263	237,197	244,938	248,691
Chiapas	3,682,298	3,866,315	3,782,315	3,960,988	4,113,950
Chihuahua	1,105,091	1,371,575	1,272,709	1,265,546	1,149,961
Ciudad de México	2,465,656	2,537,155	2,565,321	2,502,468	2,434,424
Durango	791,404	864,155	858,654	761,244	643,299
Guanajuato	2,403,555	2,703,742	2,525,849	2,683,282	2,489,715
Guerrero	2,319,599	2,329,961	2,442,903	2,315,421	2,314,720
Hidalgo	1,443,603	1,477,052	1,465,908	1,547,812	1,478,836
Jalisco	2,657,096	2,766,652	3,050,993	2,780,223	2,560,592
México	6,578,186	6,712,050	7,328,735	8,269,852	8,230,200
Michoacán	2,411,178	2,424,839	2,447,693	2,708,631	2,565,862
Morelos	857,586	782,167	843,497	993,730	965,852
Nayarit	444,111	461,241	553,548	488,828	470,130
Nuevo León	976,252	994,427	1,132,874	1,022,734	737,765
Oaxaca	2,354,448	2,596,252	2,434,595	2,662,748	2,847,341
Puebla	3,705,618	3,616,264	3,878,116	3,958,812	3,728,202
Querétaro	629,141	766,999	707,439	675,679	635,680
Quintana Roo	428,131	471,722	563,293	553,015	471,040
San Luis Potosí	1,304,430	1,375,300	1,354,160	1,338,100	1,267,728
Sinaloa	905,619	1,048,643	1,055,577	1,167,066	929,683
Sonora	716,925	905,154	821,295	852,081	831,427
Tabasco	1,188,014	1,291,595	1,149,398	1,169,789	1,228,092
Tamaulipas	1,097,707	1,301,698	1,315,624	1,330,707	1,156,220
Tlaxcala	687,749	718,969	711,880	745,137	701,757
Veracruz	3,878,997	4,447,963	4,141,759	4,634,239	5,049,511
Yucatán	907,001	958,546	996,874	957,908	901,864
Zacatecas	742,243	911,496	835,517	819,788	780,274
Estados Unidos Mexicanos	49,489,496	52,813,020	53,349,902	55,341,556	53,418,151

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Cuadro 18. Número de personas en pobreza por grupos poblacionales según entidad federativa, 2016

Entidad Federativa	Número de personas			
	Menores de edad	Adultos mayores	Personas con discapacidad	Mujeres
Aguascalientes	156,710	23,571	33,141	196,372
Baja California	315,665	40,572	59,105	413,267
Baja California Sur	66,592	11,741	15,163	87,456
Campeche	158,385	25,368	35,402	205,630
Coahuila	302,307	57,716	69,491	383,824
Colima	96,579	16,403	20,933	131,877
Chiapas	1,735,893	254,949	186,396	2,129,981
Chihuahua	464,480	86,128	125,366	609,163
Ciudad de México	847,690	150,190	142,590	1,270,644
Durango	255,872	42,505	66,875	331,171
Guanajuato	996,105	206,022	223,135	1,309,987
Guerrero	933,360	192,848	165,633	1,212,240
Hidalgo	570,066	123,384	123,442	763,101
Jalisco	971,976	227,869	245,521	1,348,068
México	3,080,160	491,609	681,658	4,361,693
Michoacán	1,004,210	226,067	263,113	1,324,837
Morelos	352,620	68,973	85,152	494,089
Nayarit	184,536	42,130	54,859	236,881
Nuevo León	293,155	73,052	70,293	379,854
Oaxaca	1,099,192	251,587	233,777	1,492,683
Puebla	1,476,274	234,479	259,682	1,957,971
Querétaro	243,076	43,106	50,074	332,255
Quintana Roo	194,485	31,902	35,342	250,018
San Luis Potosí	487,201	106,000	116,775	652,337
Sinaloa	357,340	85,885	95,613	481,969
Sonora	322,916	66,935	76,519	422,584
Tabasco	481,852	81,400	86,191	638,970
Tamaulipas	431,648	99,325	105,878	603,659
Tlaxcala	269,993	45,116	43,771	370,418
Veracruz	1,884,666	388,461	404,022	2,599,224
Yucatán	326,667	79,940	86,029	474,298
Zacatecas	296,512	67,671	74,522	410,589
Estados Unidos Mexicanos	20,658,183	3,942,904	4,335,463	27,877,110

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Rezago Social

Cuadro 19. Grado de rezago social de las entidades federativas, 2000, 2005, 2010 y 2015

Entidad Federativa	Grado de rezago social 2000	Grado de rezago social 2015	Lugar en el contexto nacional 2000	Lugar en el contexto nacional 2015
Oaxaca	Muy alto	Muy alto	2	1
Guerrero	Muy alto	Muy alto	3	2
Chiapas	Muy alto	Muy alto	1	3
Veracruz	Muy alto	Muy alto	4	4
Puebla	Alto	Alto	5	5
Michoacán	Alto	Alto	8	6
San Luis Potosí	Alto	Alto	7	7
Hidalgo	Alto	Alto	6	8
Campeche	Alto	Alto	9	9
Yucatán	Medio	Alto	12	10
Nayarit	Medio	Medio	17	11
Durango	Medio	Medio	16	12
Guanajuato	Medio	Medio	13	13
Tabasco	Medio	Medio	10	14
Tlaxcala	Medio	Medio	14	15
Morelos	Medio	Bajo	18	16
Zacatecas	Medio	Bajo	11	17
Baja California Sur	Bajo	Bajo	25	18
Quintana Roo	Medio	Bajo	20	19
Querétaro	Medio	Bajo	15	20
Sinaloa	Medio	Bajo	19	21
México	Bajo	Bajo	21	22
Tamaulipas	Bajo	Bajo	22	23
Chihuahua	Bajo	Bajo	26	24
Sonora	Muy Bajo	Bajo	27	25
Colima	Bajo	Bajo	24	26
Jalisco	Bajo	Bajo	23	27
Baja California	Muy Bajo	Bajo	28	28
Aguascalientes	Muy bajo	Muy bajo	29	29
Coahuila	Muy bajo	Muy bajo	30	30
Ciudad de México	Muy bajo	Muy bajo	31	31
Nuevo León	Muy bajo	Muy bajo	32	32

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Referencias bibliográficas

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (CDI). (2016).
Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015.
Recuperado de: <http://www.cdi.gob.mx/gobmx-2017/indicadores/12-cdi-base-indicadores-2015.xlsx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
(2017). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017*. Recuperado de
http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagn%C3%B3stico_2017/Diagn%C3%B3stico_ME_2017.pdf

_____ (s.f.). Información de Pobreza y Evaluación por Estado.
Recuperado de
<http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx>

_____ (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Recuperado de
http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf

_____ (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición)*. Recuperado de
http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf

_____ (2016). *Presentación y análisis del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, 2013-2014*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf

Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (24 de agosto de 2005). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/normateca/2343.pdf>

Esquivel, G., Lustig, N. y Scott, J. (2010). A decade of falling inequality in Mexico: Market forces or state action? En L.F. López Calva y N. Lustig (eds.). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC: Brookings Institution y United Nations Development Programme (UNDP).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>

_____ (2014a). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/>

_____ (2014b). Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH) 2008-2014. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/mcs/2014/>

_____ (2015). Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

_____ (2016a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016. Recuperado de:
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/nc/2016>

_____ (2016b). Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH. Recuperado de:
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/eash/2016/>

Ley General de Desarrollo Social (20 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2018. Recuperado de
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf

Santana, Alicia (2009). Estudios sobre escalas de equivalencia y economías de escala para México, mimeo.