



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla 2012



**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

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

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

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

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla 2012

COLABORADORES

Equipo técnico

Edgar A. Martínez Mendoza

Cristina Hayde Pérez González

Gabriela Gutiérrez Salas

Clara I. Schettino Bustamante

Florencia Leyson Lelevier

Luis Gerardo Mejía Sánchez

José Antonio Aguilar Herrera

Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla 2012

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Boulevard Adolfo López Mateos 160

Colonia San Ángel Inn

CP. 01060

Delegación Álvaro Obregón

México, DF

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla 2012*. México, D.F. CONEVAL., 2012.

Glosario

Para este documento se utilizarán los siguientes conceptos:

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

Elemento de análisis. Partes que integran los temas que se analizan en el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011* para conocer el avance en la materia.

Evaluación. Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

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

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

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

Indicador de resultados. Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar 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 legal que genera obligaciones o acciones para los servidores públicos, los ciudadanos/particulares, las unidades administrativas o las instituciones.

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

Línea base. Valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluar y dar seguimiento al mismo.

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

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

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

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

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

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

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

Pobreza. Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Pobreza extrema. Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Quien se encuentra en esta situación dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicara por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir 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 una intervención pública.

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

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

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

Vulnerables por Ingresos. Población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.

Zonas rurales. Localidades menores a 2 mil 500 habitantes (de acuerdo a la metodología de la medición multidimensional de pobreza).

Zonas urbanas. Localidades con 2 mil 500 y más habitantes (de acuerdo a la metodología de la medición multidimensional de pobreza).

Lista de siglas

CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

ICTPC Ingreso Corriente Total per Cápita

IEMMP Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza

Inventario Estatal 2010 Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales para el Desarrollo Social 2010

ITLP Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza

LDS Ley de Desarrollo Social

LGDS Ley General de Desarrollo Social

ROP Reglas de Operación

SDR Secretaría de Desarrollo Rural

SDS Secretaría de Desarrollo Social

SF Secretaría de Finanzas

ZAP Zonas de Atención Prioritaria

Contenido

Glosario.....	4
Lista de siglas	7
Introducción.....	10
1. La pobreza en Puebla, 2010.....	11
1.1. Pobreza estatal, 2010	11
1.2. Pobreza municipal, 2010.....	13
2. Evolución de la pobreza en Puebla, 2008-2010	17
3. Evolución de las carencias sociales y del bienestar económico en Puebla, 2008 – 2010	19
3.1. Evolución de las carencias sociales en el estado, 2008-2010	19
3.1.1. Rezago educativo	19
3.1.2. Carencia por acceso a los servicios de salud	20
3.1.3. Carencia por acceso a la seguridad social	20
3.1.4. Carencia por calidad y espacios de la vivienda.....	21
3.1.5. Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	21
3.1.6. Carencia por acceso a la alimentación	22
3.2. Análisis del bienestar económico, 2008-2010.....	22
3.2.1. Bienestar	22
3.2.2. Bienestar mínimo	23
4. La desigualdad por ingreso en Puebla.....	25
4.1. Ingreso Corriente Total per Cápita.....	25
4.2. Coeficiente de Gini	25
4.3. Razón de ingreso.....	26
5. Zonas de Atención Prioritaria	27
6. Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza	28
7. Rezago social	29
8. Monitoreo y evaluación.....	35

8.1. Resultados del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011 para Puebla.....	35
8.1.1. Resultados a nivel nacional y para Puebla.....	35
8.1.2. Resultados por tema de análisis	36
8.1.2.1. Normativa de desarrollo social, en monitoreo y evaluación.....	36
8.1.2.2. Diseño y operación de los programas estatales.....	38
8.1.2.3. Transparencia de los programas estatales	40
8.1.2.4. Evaluaciones a programas estatales y estudios sociales	41
8.1.2.5. Indicadores de resultados y de gestión.....	42
8.1.2.6. Área facultada para evaluar/monitorear.....	44
8.2. Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social 2010 ...	46
8.3. Acciones del CONEVAL con el gobierno del estado de Puebla	50
Anexo metodológico de la medición de pobreza.....	53
Referencias.....	58

Introducción

La Ley General de Desarrollo Social¹ (LGDS) señala que, entre sus atribuciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) deberá establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando su transparencia, objetividad y rigor técnico. Asimismo estos estudios deberán realizarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal.

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

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

En este documento se presenta la información de pobreza y de otros indicadores de desarrollo social estimados para el estado de Puebla. Asimismo, se da cuenta de los avances en monitoreo y evaluación de la entidad federativa y las acciones realizadas en la materia.

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

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

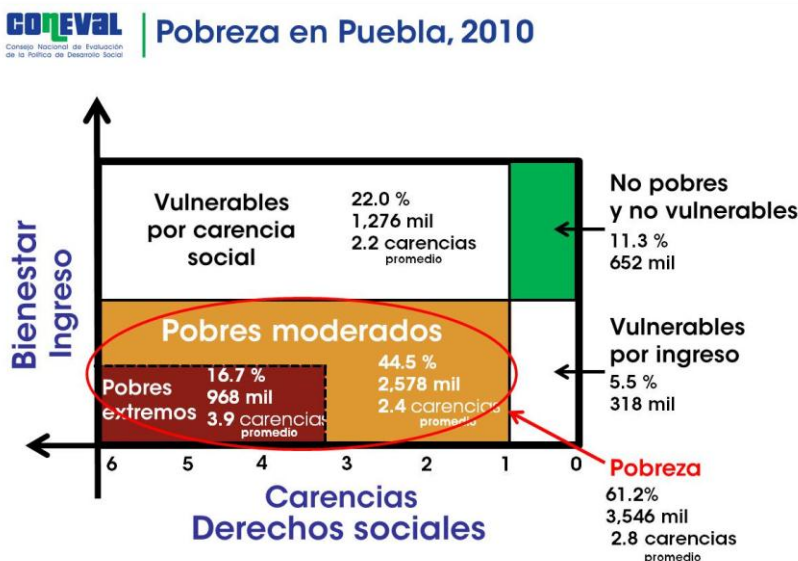
1. La pobreza en Puebla, 2010

1.1. Pobreza estatal, 2010

En 2010, de acuerdo con cifras del CONEVAL, a nivel nacional la población en pobreza fue de 52.1 millones de personas y 12.8 millones en pobreza extrema, lo que representó respectivamente el 46.3 y el 11.4 por ciento del total de la población.

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

Las estimaciones de pobreza que se reportan en este apartado toman en cuenta la variable combustible para cocinar y disponibilidad de chimenea en la cocina para la construcción del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Esto de acuerdo con la metodología de medición de pobreza publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2010, y con base en los resultados publicados para ese mismo año.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

Puebla, con respecto de las 32 entidades,³ ocupó el lugar cuatro en porcentaje de población en pobreza y el cinco en porcentaje de población en pobreza extrema. Por lo tanto, **se ubica dentro de las cinco entidades con mayor pobreza en el país.**

En 2010, del total de la población que habitaba en el estado, 61.2 por ciento se encontraba en situación de pobreza y con un promedio de carencias de 2.8, lo que

representó 3,546,321 personas de un total de 5,792,643.

³ El lugar 1 lo ocupa la entidad federativa con mayor porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema respectivamente.

Asimismo, 16.7 por ciento se encontraba en situación de pobreza extrema con un promedio de carencias de 3.9, o sea 968,238 personas. De lo anterior se deriva que el porcentaje de población en situación de pobreza moderada fuera de 44.5 por ciento con un promedio de 2.4 carencias, es decir, 2,578,083 personas.

Para 2010 el porcentaje de población vulnerable por carencia social fue de 22.0, lo que equivale a 1,275,890 personas, las cuales aun cuando tuvieron un ingreso superior al necesario para cubrir sus necesidades presentaron una o más carencias sociales; 5.5 por ciento fue la población vulnerable por ingreso, lo que equivale a 318,091 personas que no tuvieron carencias sociales pero cuyo ingreso fue inferior o igual al ingreso necesario para cubrir sus necesidades básicas.

Por último, el porcentaje de población no pobre y no vulnerable fue de 11.3 por ciento, es decir, 652,341 personas.

Con respecto de otras entidades federativas cuyo Ingreso Corriente Total per Cápita (ICTPC) promedio para agosto de 2010 fue similar al del estado de Puebla, se tienen los siguientes resultados:⁴

Cuadro 1
Pobreza en Puebla, 2010

Entidad federativa	Lugar que ocupa	ICTPC promedio agosto de 2010	Pobreza			Pobreza extrema		
			Porcentaje	Miles de personas	Carencias promedio	Porcentaje	Miles de personas	Carencias promedio
Tabasco	8	2,198.7	57.3	1,286.2	2.7	13.6	305.4	3.7
Hidalgo	9	2,096.8	54.9	1,468.3	2.6	13.5	360.8	3.7
Puebla	4	2,091.5	61.2	3,546.3	2.8	16.7	968.2	3.9
Zacatecas	6	2,084.8	60.2	899.6	2.2	10.8	161.4	3.5
Tlaxcala	5	1,886.5	60.6	712.3	2.2	10.0	117.4	3.5

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Nota: las estimaciones 2010 toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

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

- El porcentaje de la población en pobreza en estos estados fluctuó entre 54.9 y 61.2 por ciento. Puebla se situó como el que contaba con mayor porcentaje y número de personas en pobreza y pobreza extrema.
- Las carencias promedio para la población en pobreza fueron entre 2.2 y 2.8, y para aquellas en pobreza extrema fueron entre 3.5 y 3.9.

⁴ Para mayor información sobre el ICTPC consultar la sección 4 y el Anexo 1 de esta publicación.

1.2. Pobreza municipal, 2010

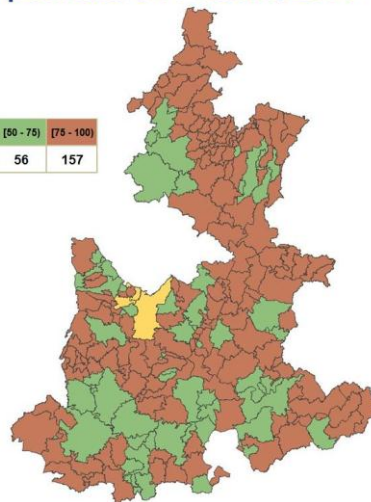
El cálculo de la pobreza para este nivel de desagregación se realiza con base en la información del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2012, ambas publicadas por el INEGI.

El siguiente mapa muestra la distribución de los 217 municipios de Puebla según el porcentaje de población en pobreza en el estado para 2010:

- En cuatro el porcentaje fluctuó entre 25 y 50, lo que representó 23.1 por ciento del total de la población en esta situación.
- En 56 el porcentaje estuvo entre 50 y 75. En estos se concentró 34.4 por ciento del total de la población en esta situación.

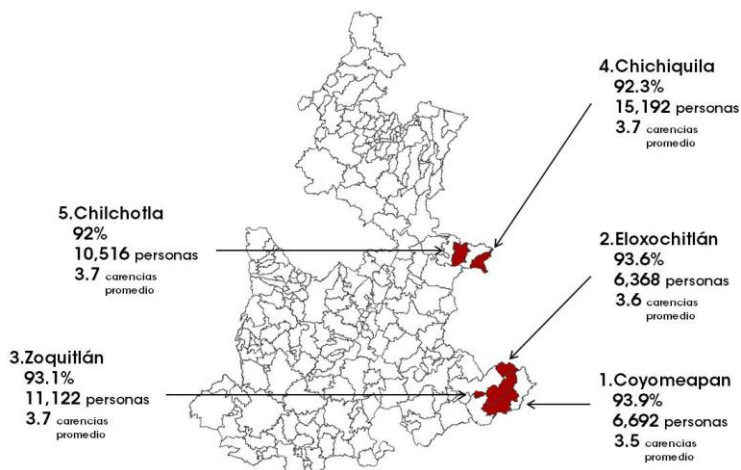
coneval | Porcentaje de población en situación de pobreza en Puebla, 2010

Range	[0 - 25]	[25 - 50]	[50 - 75]	[75 - 100]
Total de municipios	0	4	56	157



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

coneval | Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en Puebla, 2010



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

- En 157 el porcentaje estuvo entre 75 y 100. En estos habitaba 42.5 por ciento del total de la población en esta situación.

Esto significa que en 2010, había 213 municipios de un total de 217 (98.1 por ciento) donde más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza.

Los que presentaron mayor porcentaje de población en pobreza fueron: Coyomeapan (93.9), Eloxochitlán (93.6), Zoquitlán (93.1), Chichiquila (92.3) y Chilchotla (92.0). En resumen, en estos municipios más del

Zoquitlán (93.1), Chichiquila (92.3) y Chilchotla (92.0). En resumen, en estos municipios más del

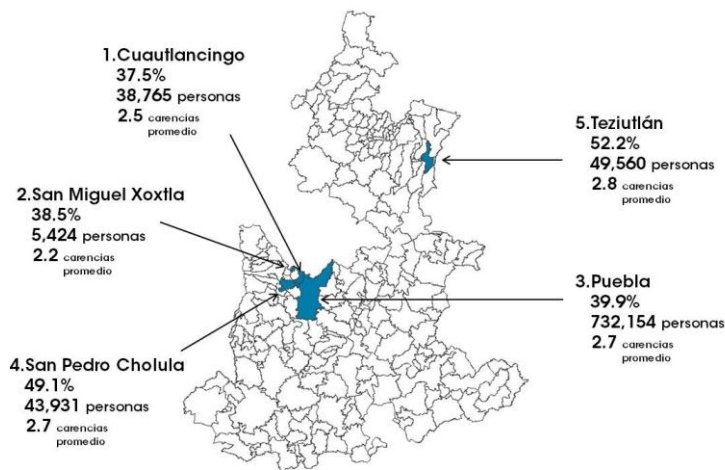
90 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza lo que representó 1.4 por ciento del total de la población en pobreza de la entidad.

Por otra parte, los que concentraron mayor número de personas en pobreza son:

1. Puebla, 732,154 personas (39.9 por ciento)
2. Tehuacán, 172,349 personas, (57.2 por ciento)
3. San Martín Texmelucan, 81,765 personas, (58.2 por ciento)
4. San Andrés Cholula, 79,184 personas, (68.3 por ciento)
5. Amozoc, 69,609 personas, (62.1 por ciento)

- En estos municipios se concentró 32.0 por ciento del total de la población en pobreza en el estado.

**Municipios con menor porcentaje de población
en situación de pobreza en Puebla, 2010**



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

Aquellos con menor porcentaje fueron Cuautlancingo (37.5), San Miguel Xoxtla (38.5), Puebla (39.9), San Pedro Cholula (49.1) y Teziutlán (52.2).

Los que concentraron menor número de personas en pobreza son:

1. La Magdalena Tlatlauquitepec, 311 personas (70.8 por ciento)
2. Coatepec, 333 personas (89.2 por ciento)

3. San Martín Totoltepec, 452 personas (79.0 por ciento)
4. Santa Catarina Tlaltempan, 476 personas (74.1 por ciento)
5. San Miguel Ixitlán, 519 personas (78.1 por ciento).

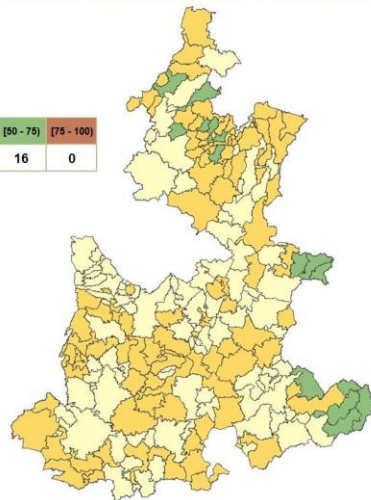
Pobreza extrema

De acuerdo con la metodología para la medición de la pobreza, la población en situación de pobreza extrema es aquella que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales.

En agosto de 2010, momento en el que el CONEVAL realizó la medición de la pobreza, el valor de la línea de bienestar mínimo era de 684 pesos para zonas rurales y 978 pesos para zonas urbanas. Con base en esta información la población que se encontraba en esta situación se concentró en los siguientes municipios:

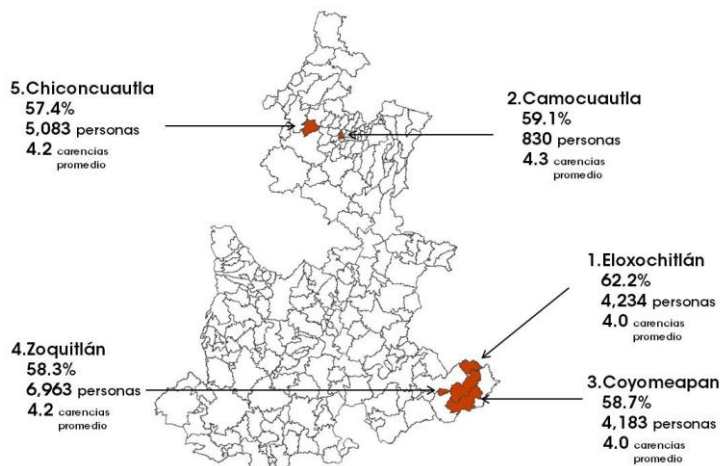
Porcentaje de población en situación de pobreza extrema en Puebla, 2010

Rango	[0 - 25)	[25 - 50)	[50 - 75)	[75 - 100)
Total de municipios	97	104	16	0



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

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



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

- En 96 el porcentaje estuvo 0 y 25, de estos, en 11 el porcentaje fue menor al 10 por ciento.

- En 105 el porcentaje se ubicó entre 25 y 50 por ciento.

- En 16 el porcentaje estuvo entre 50 y 75 por ciento.

Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema fueron:

Eloxochitlán	(62.2),
Camocuautla	(59.1),

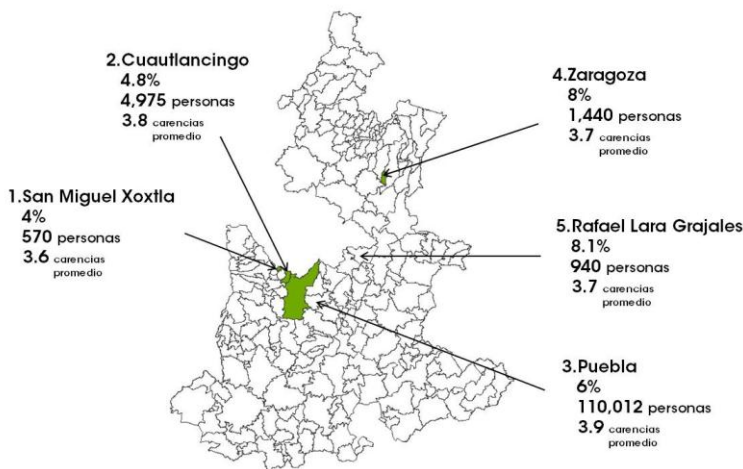
Coyomeapan (58.7), Zoquitlán (58.3) y Chiconcuautla (57.4). Esto representó 2.2 por ciento del total de la población en pobreza extrema de la entidad. Es de resaltar que Coyomeapan, Eloxochitlán y Zoquitlán estuvieron entre aquellos que mostraron un mayor porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema.

Los que concentraron mayor número de personas en pobreza extrema son:

1. Puebla, 110,012 personas (6.0 por ciento)
2. Tehuacán, 29,360 personas (9.7 por ciento)
3. San Andrés Cholula, 21,230 personas (18.3 por ciento)
4. Ajalpan, 19,873 personas (38.0 por ciento)
5. Huauchinango, 17,884 personas (21.3 por ciento)

- En estos municipios se concentró 20.5 por ciento del total de la población en pobreza extrema en el estado.

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



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

Los municipios con menor porcentaje de población en pobreza extrema fueron San Miguel Xoxtlá (4.0), Cuautlancingo (4.8), Puebla (6.0), Zaragoza (8.0) y Rafael Lara Grajales (8.1).

Asimismo, los municipios en donde se concentró menor número de personas en pobreza extrema son:

1. San Martín Totoltepec, 98 personas (17.1 por ciento)
2. La Magdalena Tlatlauquitepec, 113 personas

(25.8 por ciento)

3. Santa Catarina Tlaltempan, 121 personas (18.9 por ciento)
4. Coatepec, 159 personas (42.7 por ciento del total)
5. San Miguel Ixitlán, 167 personas (25.1 por ciento)

Es importante observar la diferencia que existe entre municipios al comparar porcentajes y números absolutos. Por ejemplo, Puebla tuvo un porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema menor que otros municipios del estado, no obstante, fue el que presentó un mayor número de personas en esta situación.

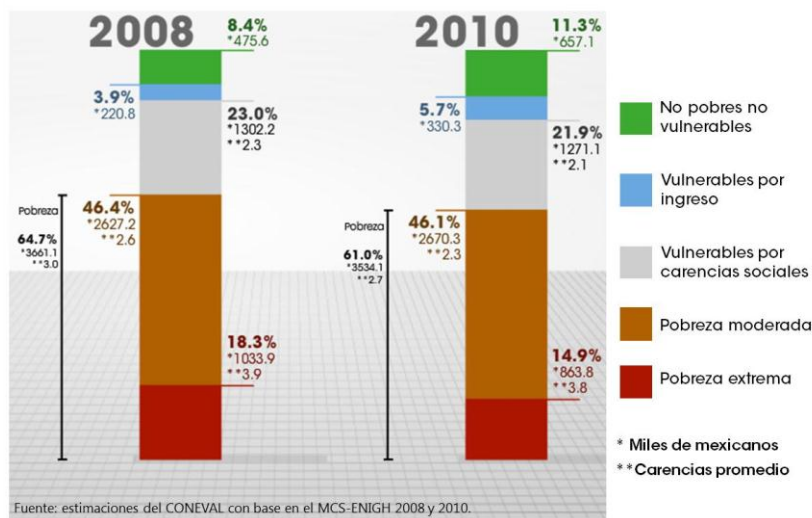
2. Evolución de la pobreza en Puebla, 2008-2010

Los resultados de la evolución de la pobreza de 2008 a 2010 muestran que ésta pasó de 64.7 a 61.0 por ciento, lo que representó una disminución de la población en pobreza de 3,661,146 a 3,534,131 personas, es decir, de 2008 a 2010 el número de personas en pobreza disminuyó en 127,015.

Para el mismo periodo, el porcentaje de población en pobreza extrema disminuyó de 18.3 a 14.9, lo que significó una disminución de 1,033,948 a 863,824 personas, es decir que, de 2008 a 2010 el número de personas en pobreza extrema disminuyó en 170,124.

De acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2008, y debido a la fuente de información disponible para ese momento, el análisis de la evolución de la pobreza 2008-2010 no toma en cuenta, para la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina.

Pobreza en Puebla, 2008 - 2010



Asimismo, el porcentaje de población en pobreza moderada disminuyó de 46.4 a 46.1, en términos absolutos esta población disminuyó de 2,627,198 a 2,670,307 personas.

En lo que se refiere al porcentaje de la población vulnerable por carencia social, hubo una disminución de 23.0 a 21.9, lo que significó una reducción de 1,302,211 a 1,271,099 personas. El porcentaje de población vulnerable por

ingreso pasó de 3.9 a 5.7, es decir, un aumento de 220,775 a 330,281 personas.

La población no pobre y no vulnerable aumentó de 8.4 a 11.3 por ciento, lo que se tradujo en aumento de 475,570 a 657,132 personas.

Por último, la población con al menos una carencia social disminuyó de 87.7 a 83.0, lo que significó una disminución de 4,963,357 a 4,805,230 personas; la población con al menos tres carencias sociales disminuyó de 48.1 a 36.5 por ciento, lo que representó una disminución de 2,723,821 a 2,116,640 personas.

El siguiente cuadro resume la evolución de la pobreza de 2008 a 2010 en Puebla.

Cuadro 2
Evolución de la pobreza en Puebla, 2008-2010

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Pobreza						
Población en situación de pobreza	64.7	61	3,661.1	3,534.1	3	2.7
Población en situación de pobreza moderada	46.4	46.1	2,627.2	2,670.3	2.6	2.3
Población en situación de pobreza extrema	18.3	14.9	1,033.9	863.8	3.9	3.8
Población vulnerable por carencias sociales	23	21.9	1,302.2	1,271.1	2.3	2.1
Población vulnerable por ingresos	3.9	5.7	220.8	330.3	0	0
Población no pobre y no vulnerable	8.4	11.3	475.6	657.1	0	0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	87.7	83	4,963.4	4,805.2	2.8	2.5
Población con al menos tres carencias sociales	48.1	36.5	2,723.8	2,116.6	3.7	3.7

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Nota: las estimaciones 2008 y 2010 no toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

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

Cuadro 3

Resumen de la evolución de los indicadores de pobreza de Puebla, 2008-2010		
Indicadores	Porcentaje	Miles de personas
Población en situación de pobreza	↓	↓
Población en situación de pobreza moderada	↓	↑
Población en situación de pobreza extrema	↓	↓
Población vulnerable por carencias sociales	↓	↓
Población vulnerable por ingresos	↑	↑
Población no pobre y no vulnerable	↑	↑
Población con al menos una carencia social	↓	↓
Población con al menos tres carencias sociales	↓	↓

Fuente: Elaboración propia, con información de la medición de pobreza 2008 y 2010.

3. Evolución de las carencias sociales y del bienestar económico en Puebla, 2008 – 2010⁵

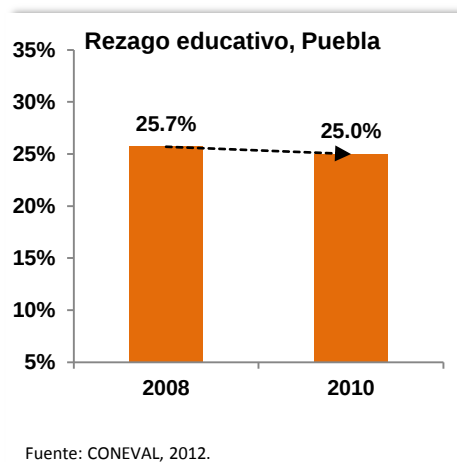
La metodología de la medición de la pobreza del CONEVAL considera dos enfoques: el de los derechos sociales, y del bienestar económico. El primero se refiere a los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social y es medido mediante seis indicadores de carencia social:

1. Rezago educativo
2. Acceso a los servicios de salud
3. Acceso a la seguridad social
4. Calidad y espacios de la vivienda
5. Acceso a los servicios básicos en la vivienda
6. Acceso a la alimentación

El segundo enfoque es medido a través de satisfactores adquiridos mediante los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar y bienestar mínimo.

3.1. Evolución de las carencias sociales en el estado, 2008-2010

3.1.1. Rezago educativo



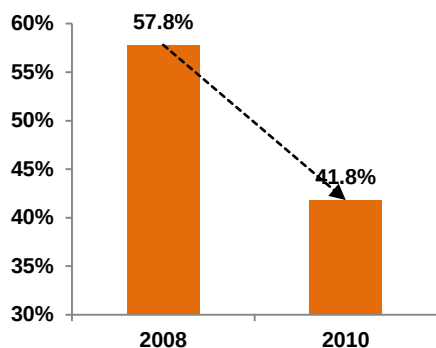
El porcentaje de población con rezago educativo en el estado disminuyó de 25.7 a 25.0, lo que significó una reducción de 1,455,489 a 1,448,435, es decir, 7,054 personas menos.

2008-2010	
Porcentaje	Miles de personas
↓	↓

⁵ Para mayor información consultar el Anexo 1.

3.1.2. Carencia por acceso a los servicios de salud

Carencia por acceso a los servicios de salud, Puebla



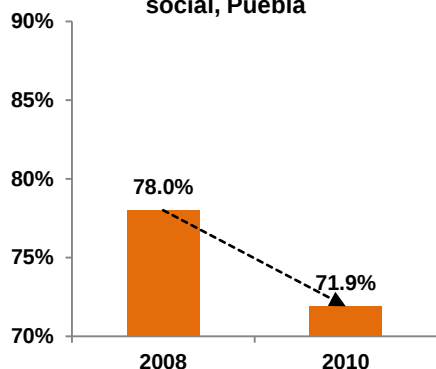
Fuente: CONEVAL, 2012.

El porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud disminuyó de 57.8 a 41.8. En términos absolutos el número de personas con esta carencia disminuyó de 3,272,127 a 2,421,298, es decir, 850,829 personas menos.

2008-2010	
Porcentaje	Miles de personas
↓	↓

3.1.3. Carencia por acceso a la seguridad social

Carencia por acceso a la seguridad social, Puebla



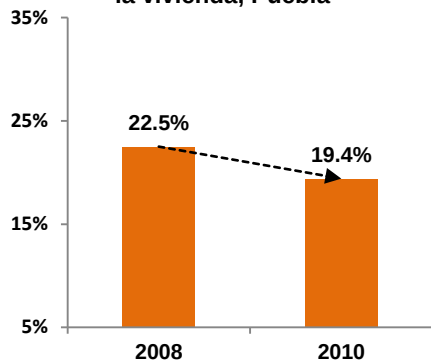
Fuente: CONEVAL, 2012.

El porcentaje de población con carencia por acceso a la seguridad social disminuyó de 78.0 a 71.9. En términos absolutos el número de personas con esta carencia disminuyó de 4,417,028 a 4,163,439, es decir, 253,589 personas menos.

2008-2010	
Porcentaje	Miles de personas
↓	↓

3.1.4. Carencia por calidad y espacios de la vivienda

Carencia por calidad y espacios de la vivienda, Puebla



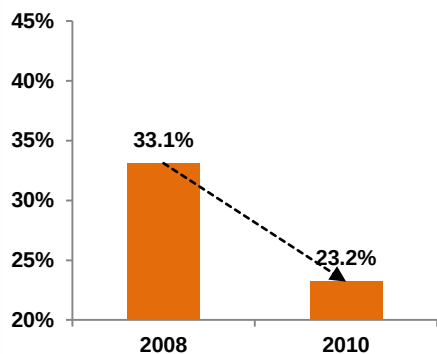
Fuente: CONEVAL, 2012.

El porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda disminuyó de 22.5 a 19.4. En términos absolutos el número de personas con esta carencia disminuyó de 1,276,244 a 1,123,043, es decir, 153,201 personas menos.

2008-2010	
Porcentaje	Miles de personas
↓	↓

3.1.5. Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda

Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, Puebla

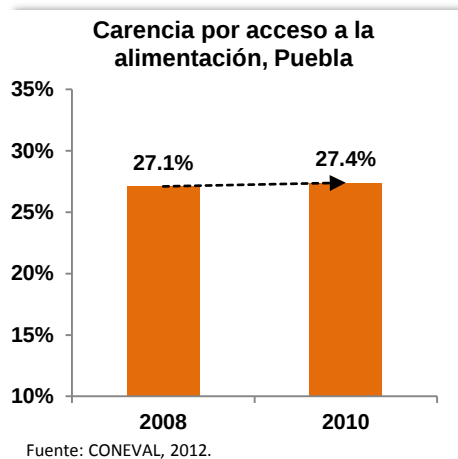


Fuente: CONEVAL, 2012.

El porcentaje de población con carencia por servicios básicos en la vivienda disminuyó de 33.1 a 23.2. En términos absolutos el número de personas con esta carencia disminuyó de 1,871,637 a 1,344,485, es decir, 527,152 personas menos.

2008-2010	
Porcentaje	Miles de personas
↓	↓

3.1.6. Carencia por acceso a la alimentación

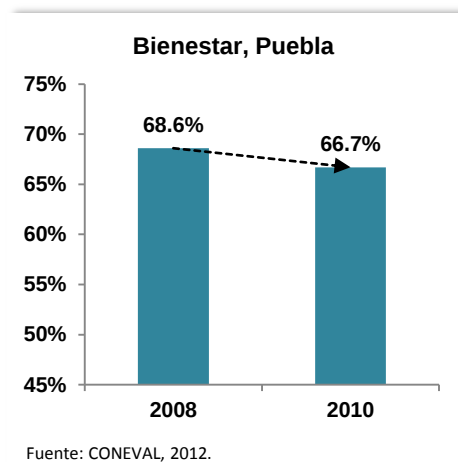


El porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación aumentó de 27.1 a 27.4. En términos absolutos el número de personas con esta carencia 57,648 personas más.

2008-2010	
Porcentaje	Miles de personas
↑	↑

3.2. Análisis del bienestar económico, 2008-2010

3.2.1. Bienestar



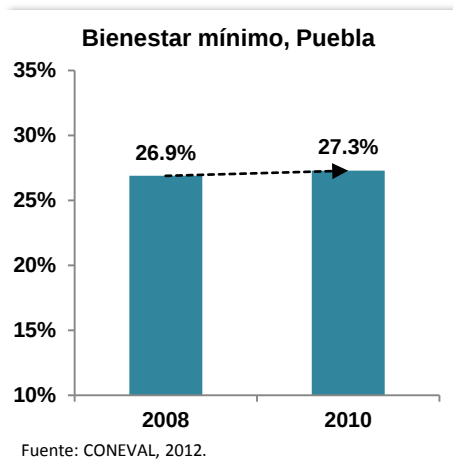
De 2008 a 2010 el porcentaje de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar, disminuyó de 68.6 a 66.7, lo que significó una disminución de 3,881,921 a 3,864,412 personas en esta situación.

2008-2010	
Porcentaje	Miles de personas
↓	↓

A su vez, el valor mensual per cápita de la línea de bienestar para el ámbito urbano pasó de 2,094 a 2,114 pesos y para el ámbito rural de 1,310 a 1,329 pesos. Esto representó un incremento real del costo de las necesidades básicas de 0.95 y 1.45 por ciento respectivamente.⁶

⁶ El valor de las líneas de bienestar se reporta a precios de 2010.

3.2.2. Bienestar mínimo



Asimismo, el porcentaje de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, aumentó de 26.9 a 27.3, lo que significó un incremento de 1,521,554 a 1,579,695 personas.

2008-2010	
Porcentaje	Miles de personas
↑	↑

De 2008 a 2010 el valor de la línea de bienestar mínimo para el ámbito urbano pasó de 953 a 978 pesos y para el ámbito rural de 669 a 684 pesos. Esto representó un incremento real del costo de la canasta básica alimentaria

de 2.6 y 2.2 por ciento respectivamente.⁷

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los indicadores de carencias y de bienestar a nivel nacional 2008 a 2010 y para el estado de Puebla.

⁷ El valor de las líneas de bienestar se reporta a precios de 2010.

Cuadro 4

Evolución de los indicadores de carencia social y bienestar en Puebla, 2008-2010

Indicadores	Nacional		Puebla		Nacional		Puebla	
	Porcentaje		Porcentaje		Miles de personas		Miles de personas	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Carencias sociales								
Rezago educativo	21.9	20.6	25.7	25.0	24,054.0	23,236.3	1,455.5	1,448.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	57.8	41.8	44,771.1	35,772.8	3,272.1	2,421.3
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	78.0	71.9	71,255.0	68,346.9	4,417.0	4,163.4
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	22.5	19.4	19,391.4	17,113.4	1,276.2	1,123.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	33.1	23.2	2,106.3	18,520.3	1,871.6	1,344.5
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	27.1	27.4	23.8	27,983.7	1,531.8	1,589.5
Bienestar								
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	26.9	27.3	18,355.1	21,832.3	1,521.6	1,579.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	68.6	66.7	53,733.2	58,519.2	3,881.9	3,864.4

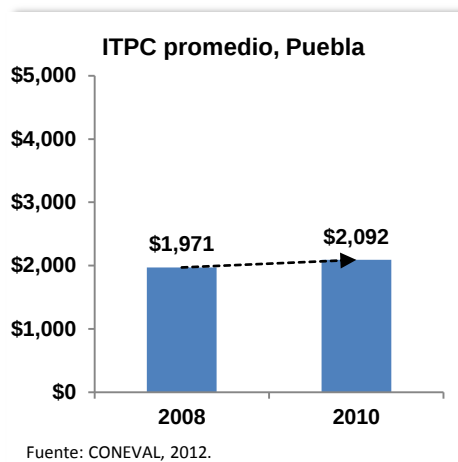
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Nota: las estimaciones 2008 y 2010 no toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

4. La desigualdad por ingreso en Puebla

4.1. Ingreso Corriente Total per Cápita



La medición de la pobreza en el espacio del bienestar económico compara el ingreso de las personas contra el valor de una línea de bienestar para determinar el poder adquisitivo del ingreso. La metodología para la medición de la pobreza define al ICTPC como aquel que cumple con los siguientes criterios: los flujos monetarios que no ponen en riesgo o disminuyen los acervos de los hogares; la frecuencia de las transferencias y elimina aquellas que no son recurrentes; no incluye como parte del ingreso la estimación del alquiler o renta imputada, y por último, las economías de escala y las escalas de equivalencia dentro de los hogares.⁸



En el bienio 2008 a 2010 se observó un incremento en el ICTPC promedio de Puebla, el cual pasó de 1,971 a 2,092 pesos, mientras que el promedio nacional fue de 3,059.7, en 2008 y 2,915.8 pesos, en 2010. Esto representó un incremento en el nivel de ingresos de las personas que habitan en la entidad.

4.2. Coeficiente de Gini

El Coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, es decir, nos dice qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué porcentaje de población (u hogares) en una economía. Asimismo toma valores que van de 0 a 1, mientras más cercano sea el valor del coeficiente a 1, mayor desigualdad existe. Por ejemplo, cuando el 20 por ciento de la población acumula el 20 por ciento del total de los ingresos, la distribución es perfectamente equitativa (Gini = 0) y, en el caso extremo, cuando una persona acumula todo el ingreso de una economía, la distribución es perfectamente inequitativa (Gini = 1). En la estimación del Coeficiente de Gini se utiliza el Ingreso Corriente Total per Cápita, que es el mismo que se emplea para la medición de la pobreza.⁹

De 2008 a 2010 el Coeficiente de Gini para este estado se incrementó de 0.474 en 2008 a 0.482, dos años después. Esto significa que en 2010, a nivel nacional, Puebla se ubicó dentro de los 16 estados con más desigualdad en el país.

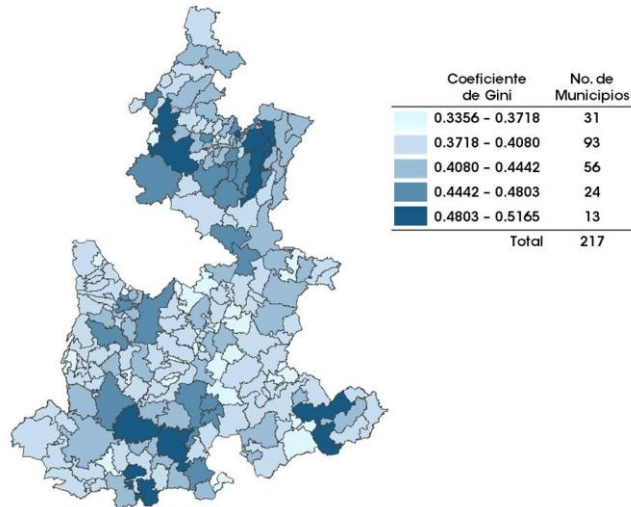
⁸ Para mayor información del ICTPC consultar el Anexo 1.

⁹ Para mayor información sobre el índice de Gini consultar: Medina, Fernando. (2001). *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*. CEPAL.

A nivel municipal para 2010 las estimaciones del Coeficiente de Gini arrojan los siguientes resultados:



Coeficiente de Gini para Puebla, 2010



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

Los municipios con más desigualdad en la distribución del ingreso son: Cuetzalan del Progreso, Tecmatlán, Yaonáhuac, Huauchinango y Tlatlauquitepec.

Por otro lado, Atoyatempan, Tepatlaxco de Hidalgo, General Felipe Ángeles, Chila de la Sal y San Salvador Huixcolotla son los municipios con menor desigualdad.

4.3. Razón de ingreso

La razón de ingreso muestra la proporción del ingreso que concentra la población no pobre y no vulnerable con respecto del de la población en pobreza extrema. Para 2008, este valor para Puebla fue de 20.0 y para 2010 fue de 12.2. Esto significa que en 2010 el ingreso promedio de la población no pobre y no vulnerable era 12.2 veces mayor que el ingreso promedio de la población en pobreza extrema y esta diferencia disminuyó con respecto de 2008.

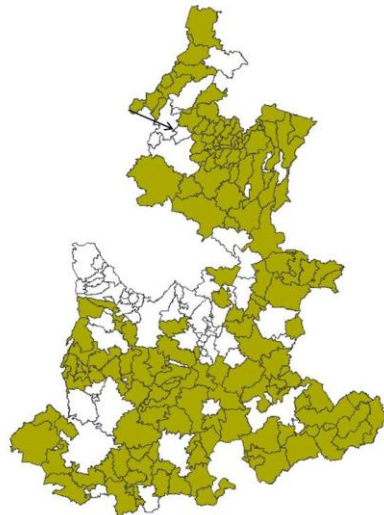
5. Zonas de Atención Prioritaria

De acuerdo con LGDS, se consideran Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en dicha Ley. También establece que la determinación de las ZAP se orientará por los criterios de resultados definidos por el CONEVAL.

Cada año, el Poder Ejecutivo Federal hace la declaratoria de las ZAP. En el siguiente mapa se presentan los municipios que han sido declarados ZAP en Puebla para 2010. Al respecto, cabe mencionar que entre estos se encuentran los cinco municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema.

- El total de personas en situación de pobreza en los 150 municipios considerados como ZAP es de 1,242,216 lo que representó 35.0 por ciento del total de personas en pobreza en el estado.
- Coyomeapan tuvo el mayor porcentaje de población en pobreza con el 93.9 y Coyotepec el menor con 64.0.

Zonas de Atención Prioritaria en Puebla, 2010



Fuente: Declaratoria de las ZAP, 2010.

- El número total de personas en situación de pobreza extrema es de 485,092, lo que representó 50.1 por ciento de esta población.
- En lo que se refiere a esta última, el municipio con mayor porcentaje es Eloxochitlán con 62.2, y con el menor Chigmecatitlán con 14.4.

6. Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza

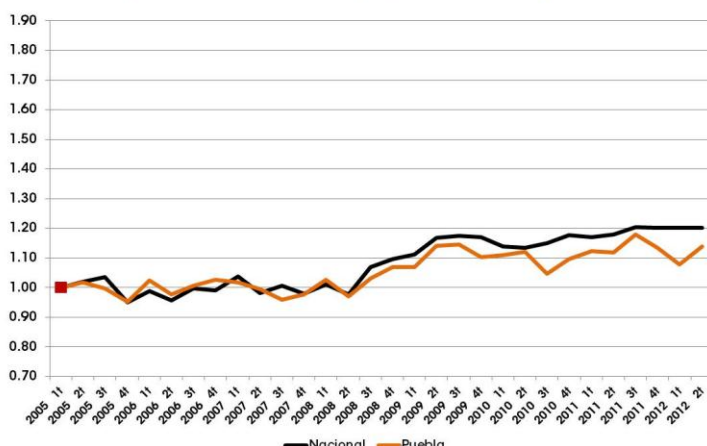
El Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) muestra trimestralmente los cambios en la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral. Si el valor del ITLP aumenta, significa que el porcentaje de estas personas se incrementa.

El ITLP no constituye una medición de pobreza puesto que no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones establecidas en la LGDS ni en la metodología para la medición de la pobreza del CONEVAL. La fuente de información para la estimación del ITLP es la Encuesta Nacional

El CONEVAL actualiza el ITLP cada trimestre. Las estimaciones del ITLP y las fechas de su actualización pueden consultarse en la página de internet del CONEVAL.

www.coneval.qob.mx

Evolución del índice de la tendencia laboral de la pobreza¹ en Puebla
(primer trimestre 2005 – segundo trimestre 2012)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 – 2012.
1. Base primer trimestre de 2005

de Ocupación y Empleo. Sin embargo, se analiza porque el trabajo es la principal fuente de ingreso para la gran mayoría de los hogares mexicanos y por su disponibilidad trimestral.

Todo número índice toma el valor de 1 (o 100) en un periodo base, a partir del cual se observa su evolución anterior y posterior con respecto de ese periodo. El ITLP toma el valor de 1 en el primer trimestre de 2005, por ser este el primer periodo en que se levantó la ENOE, y a

partir de este periodo se registra la tendencia del índice en los trimestres posteriores.

En la gráfica puede observarse que en el periodo que comprende del tercer trimestre de 2011 al segundo trimestre de 2012 la proporción de personas en el estado que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo aumentó.

Cabe mencionar que el estado se encuentra dentro de las ocho entidades federativas que del primer trimestre de 2005 y hasta el segundo trimestre de 2012 tuvieron un incremento en el valor del ITLP entre el 5 y el 15 por ciento. Además de Puebla, en este grupo se encuentran Colima, Oaxaca, Sinaloa, Veracruz, Hidalgo, Yucatán y Guerrero.

7. Rezago social

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

Los resultados de la estimación del índice se presentan en cinco estratos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social. Las fuentes de información para generar el Índice de Rezago Social son los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2005, por lo que es posible generar estimaciones con desagregación a nivel estatal, municipal y por localidad.

De acuerdo con las estimaciones de 2010, el grado de rezago social del estado es alto. Puebla se encontraba en el lugar 5 a nivel nacional¹⁰ respecto de las 32 entidades federativas, por arriba de Michoacán y por debajo de Veracruz.

Cuadro 5
Grado de rezago social de las entidades federativas, 2010

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

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

¹⁰ El estado que ocupa el lugar 1 es el que tiene mayor grado de rezago social.

En la siguiente tabla se presentan los resultados para 2000, 2005 y 2010 de los indicadores que integran el índice así como del grado y lugar que ocupa el estado:

Cuadro 6
Indicadores y grado de rezago social para Puebla, 2000, 2005 y 2010 (porcentaje)

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

Nota: los indicadores de rezago social se encuentran expresados en porcentaje.

Nota: para los indicadores de rezago social se consideran únicamente las viviendas particulares habitadas.

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

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

En el año 2000 el estado ocupó el lugar cinco respecto de las 32 entidades federativas y el cuarto en 2005 ocupó. Para el 2000, el grado de rezago social fue alto y en 2005 fue muy alto.

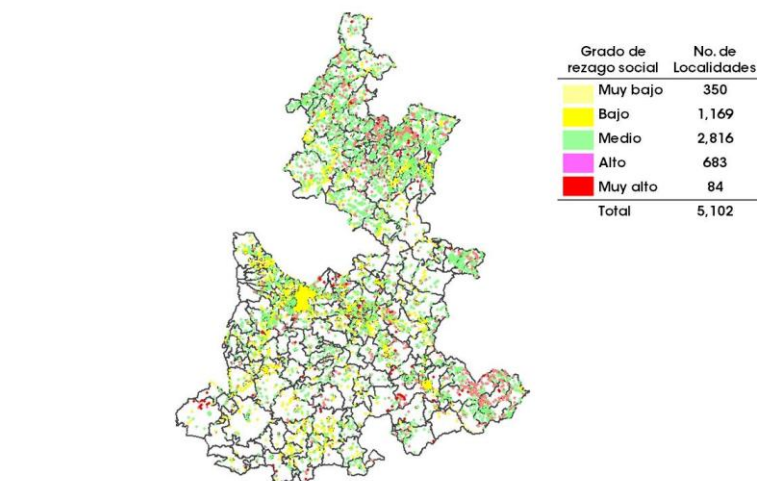
Asimismo, salvo un alza en el indicador de viviendas que no disponen de energía en el primer quinquenio, y en el de viviendas que no disponen de agua entubada en el segundo, todos los indicadores muestran un comportamiento positivo de 2000 a 2005 y de 2005 a 2010, es decir, el porcentaje de la población para cada uno de los indicadores disminuyó. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de la evolución de los indicadores para este periodo.

Cuadro 7

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

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

coneval | Grado de rezago social por localidad
Puebla, 2010



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

En resumen, para 2010 los 217 municipios de Puebla se distribuyeron en los estratos de rezago social de la siguiente manera:

- 16 un grado muy bajo
- 58 un grado bajo
- 82 un grado medio
- 58 un grado alto
- Tres un grado muy alto

Para 2010 existía una mayor concentración de localidades en el norte y centro del estado, que en su mayoría tenían un rezago social que va de medio a alto. Las localidades que presentaron grados de rezago social más altos se encuentran, en su mayoría, en el norte del estado y dispersas en el norte y suroeste.

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

En las que residen 1,000 habitantes o más con mayor grado de rezago social, los indicadores en los que se concentró el mayor porcentaje de población son los que presentaron una educación básica incompleta, servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, y los indicadores de activos en el hogar. En el siguiente cuadro se enlistan las 10 localidades que mostraron estas características:

Cuadro 8

Localidades de 1000 habitantes o más con mayor grado de rezago social en Puebla, 2010 (porcentaje)

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

Nota: los indicadores de rezago social se encuentran expresados en porcentaje.

Nota: para los indicadores de rezago social se consideran únicamente las viviendas particulares habitadas.

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

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

En el siguiente cuadro se enlistan las 10 localidades en que residen 1,000 habitantes o más que tuvieron menor grado de rezago social:

Cuadro 9

Localidades de 1000 habitantes o más con menor grado de rezago social en Puebla, 2010 (porcentaje)

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

Nota: los indicadores de rezago social se encuentran expresados en porcentaje.

Nota: para los indicadores de rezago social se consideran únicamente las viviendas particulares habitadas.

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

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

Estas localidades se concentran en los municipios de Puebla, Atlixco y Cuautlancingo.

8. Monitoreo y evaluación

8.1. Resultados del *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011* para Puebla¹¹

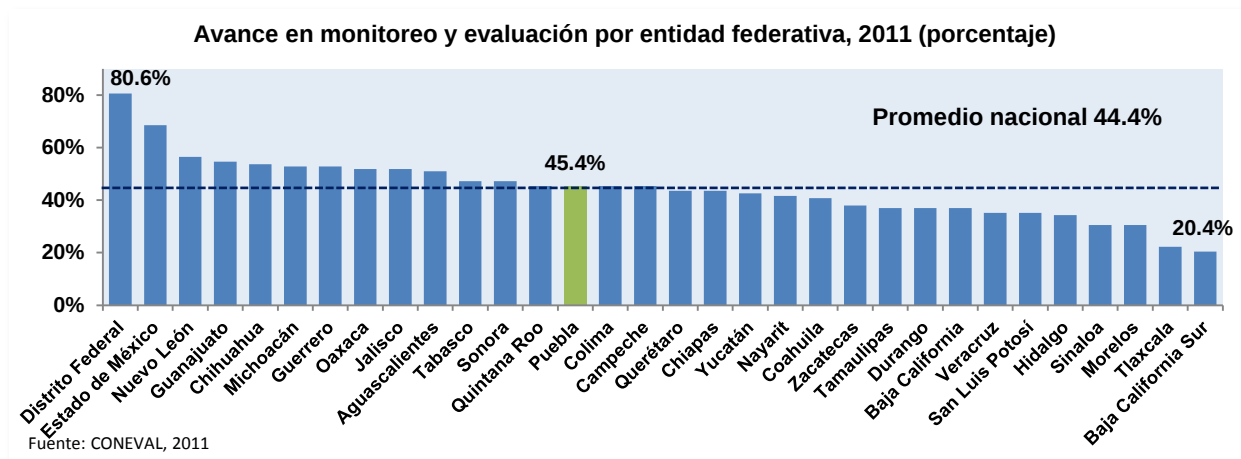
En 2011 el CONEVAL realizó un diagnóstico para conocer el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas con base en la información disponible de cada una de ellas, tanto en materia normativa como en la práctica, sobre los siguientes temas:

- Normativa de desarrollo social, en monitoreo y evaluación
- Diseño y operación de los programas estatales
- Transparencia de los programas estatales
- Evaluaciones a programas estatales y estudios sociales
- Indicadores de resultados y de gestión
- Área facultada para evaluar/monitorear

En este apartado se presentan los resultados tanto del estado como a nivel nacional y por cada uno de los temas de análisis

8.1.1. Resultados a nivel nacional y para Puebla

La siguiente gráfica muestra el resultado obtenido por el estado respecto de las 32 entidades federativas¹²; de un 100 por ciento posible, el estado obtuvo un 45.4 por ciento de avance, lo que significa que Puebla tiene un avance por arriba del promedio nacional (44.4 por ciento).



¹¹ Este documento se encuentra disponible para su consulta en <http://ow.ly/dFcMs>

¹² Durante la edición del Diagnóstico el estado de Puebla disolvió el Instituto de Medición y Evaluación de la Marginación.

8.1.2. Resultados por tema de análisis

Cada tema de análisis se compone de distintos elementos de análisis, los cuales a su vez están conformados por variables. Cada variable puede tomar un valor entre 0 y 4, según la cantidad de información disponible para la entidad federativa: a mayor información detectada para la variable, mayor valor se obtiene. En total, se tienen 27 variables divididas en los seis temas del diagnóstico.

Las gráficas de esta sección muestran el valor obtenido en las variables que integran cada elemento, por tanto el valor máximo posible es de 4.

Cabe mencionar que en algunos temas únicamente se analiza la normativa de los elementos que lo constituyen, en otros la práctica y en un tercer grupo se analiza tanto la normativa como la práctica.

8.1.2.1. Normativa de desarrollo social, en monitoreo y evaluación

En este tema se consideran los siguientes elementos y variables de análisis, los cuales son normativos.

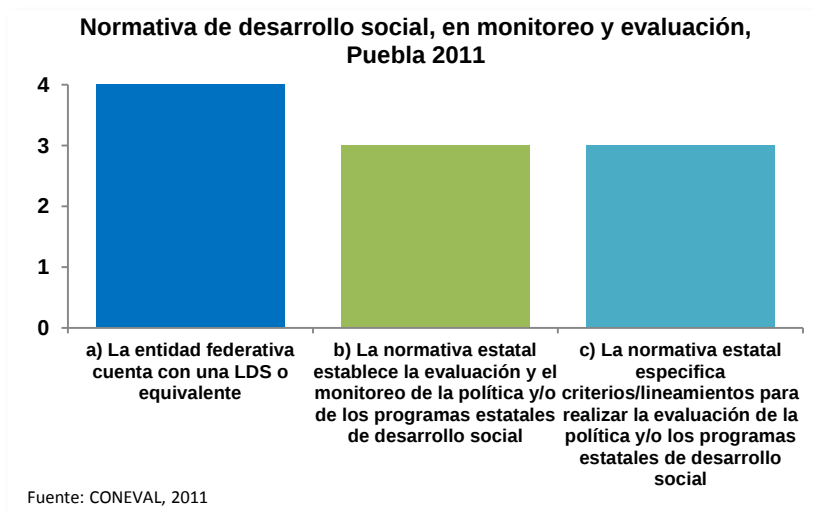
Cuadro 10

Elementos de análisis y variables del tema: Normativa de desarrollo social, en monitoreo y evaluación

Elemento de análisis	Variable
Ley de Desarrollo Social o equivalente	a) La entidad federativa cuenta con una Ley de Desarrollo Social o equivalente
Normativa en monitoreo y evaluación	b) La normativa estatal establece la evaluación y el monitoreo de la política y/o de los programas estatales de desarrollo social
Criterios/lineamientos para la evaluación	c) La normativa estatal especifica criterios/lineamientos para realizar la evaluación de la política y/o los programas estatales de desarrollo social

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.

Desde 2007 Puebla cuenta con una Ley de Desarrollo Social (LDS) vigente que establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, se señala que toda persona o grupo social en situación de pobreza tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes al mejoramiento de sus condiciones sociales, aun cuando no se menciona que existe una priorización de esta población.



Se establece la realización y publicación de la evaluación anual de la política de desarrollo social, la cual tiene por objeto conocer el cumplimiento de los programas, metas y acciones en la materia, y proponer en su caso, las medidas conducentes.

En cuanto a los criterios/lineamientos para la evaluación se acuerda que se deberán tomar en

consideración indicadores como la cobertura y número de beneficiarios, calidad en los servicios, mejoras en la calidad de vida de las familias, entre otros. Asimismo, se indica que ésta podrá ser llevada a cabo por evaluadores externos y que el periodo de su realización es del primero de mayo al 30 de abril del año consecutivo, o bien, multianual.

8.1.2.2. Diseño y operación de los programas estatales

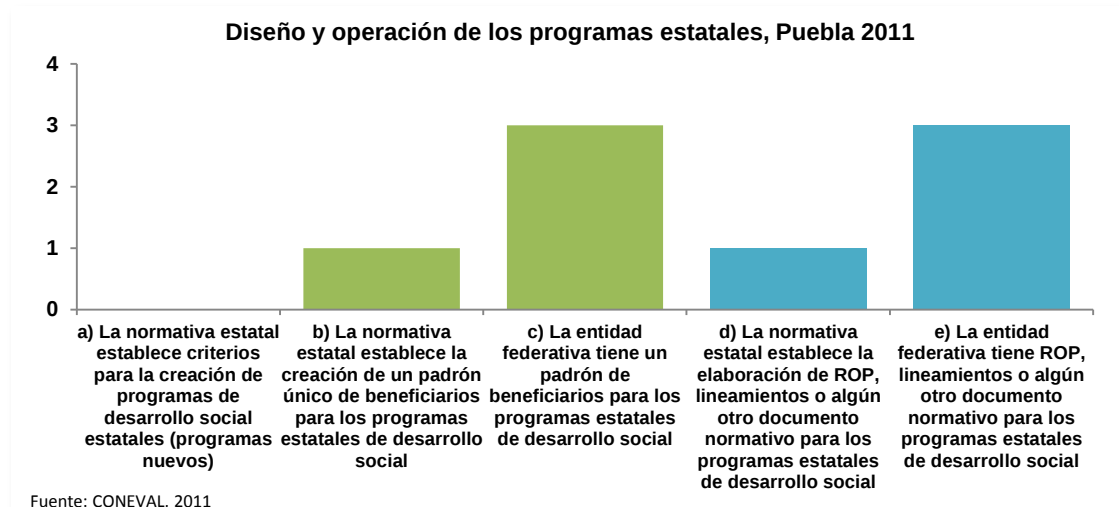
En este tema se toman en cuenta los siguientes elementos y variables de análisis. Estas últimas consideran aspectos normativos y de práctica.

Cuadro 11

Elementos de análisis y variables del tema: Diseño y operación de los programas estatales

Elemento de análisis	Variable
Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos)	a) La normativa estatal establece criterios para la creación de programas de desarrollo social estatales (programas nuevos)
Creación de un padrón de beneficiarios	b) La normativa estatal establece la creación de un padrón único de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social. c) La entidad federativa tiene un padrón de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social
Elaboración de Reglas de Operación o equivalente	d) La normativa estatal establece la elaboración de Reglas de Operación, lineamientos o algún otro documento normativo para los programas estatales de desarrollo social e) La entidad federativa tiene Reglas de Operación, lineamientos o algún otro documento normativo para los programas estatales de desarrollo social

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.



Para el estado no se identificaron en la normativa criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa; aspectos relacionados con su

diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue; la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación.

La normativa conviene que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben coordinarse para la integración de un padrón único de beneficiarios para los programas de desarrollo social, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas estatales y municipales. Cabe indicar que no se observó información acerca de las características con las que debía integrarse el padrón ni el actor encargado de la tarea.

En la práctica, el estado cuenta con padrones de beneficiarios de programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) y de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), en los cuales se identifica el nombre del beneficiario, su ubicación geográfica, el programa del cual recibe apoyo y el tipo de apoyo, aunque no siempre se especifica el responsable de su actualización y otras de sus características. Los padrones corresponden a diferentes años que van de 2007 a 2011, en algunos casos no fue posible identificar el año.

En la normativa se instituye que el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios deben elaborar y publicar las Reglas de Operación (ROP) de los programas de desarrollo social. Este documento busca regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierte en el marco de referencia para el monitoreo y la evaluación. Es importante mencionar que no se identificó el establecimiento de un contenido mínimo que permita la homologación de las ROP ni el actor específico encargado de la tarea.

En la práctica el estado cuenta con ROP para algunos programas estatales de la SDS, la SDR, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto Poblano de la Juventud con una estructura homogénea que incluye el objetivo del programa, la población objetivo, la institución responsable de su operación, los criterios para elegir a los beneficiarios, no obstante, no se encontró la forma de entrega de los apoyos. Las ROP corresponden a 2010 y algunas a 2011, en algunos casos no fue posible identificar el año.

8.1.2.3. Transparencia de los programas estatales

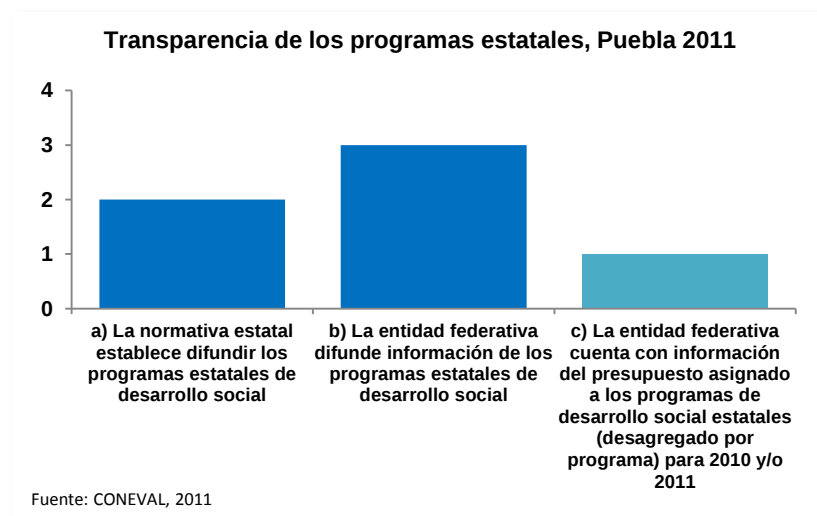
En este tema se toman en cuenta los siguientes elementos y variables de análisis. Estas últimas consideran aspectos normativos y de práctica.

Cuadro 12

Elementos de análisis y variables del tema: Transparencia de los programas estatales

Elemento de análisis	Variable
Difusión de información acerca de los programas estatales de desarrollo social	a) La normativa estatal establece difundir los programas estatales de desarrollo social b) La entidad federativa difunde información de los programas estatales de desarrollo social
Transparencia en el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social	c) La entidad federativa cuenta con información del presupuesto asignado a los programas de desarrollo social estatales (desagregado por programa) para 2010 y/o 2011

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.



Como se mencionó anteriormente, la normativa estatal dispone la publicación de las ROP. En cumplimiento, a la normativa se han publicado ROP de diversas dependencias y entidades.

Cabe mencionar que no se encontró el mandato de divulgación del padrón único de beneficiarios ni de los indicadores de resultados y

de gestión.

En su Presupuesto de Egresos no es posible identificar el relativo al desarrollo social, aunque sí los recursos asignados a la SDS.

Asimismo, para el estado no se identificó el presupuesto por programa de desarrollo social, aunque sí el que corresponde por dependencia y por programa presupuestario, la última información disponible es del ejercicio 2011. El presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno orientado a resultados, sin embargo, al no encontrarse documentación no es posible hacerlo.

8.1.2.4. Evaluaciones a programas estatales y estudios sociales

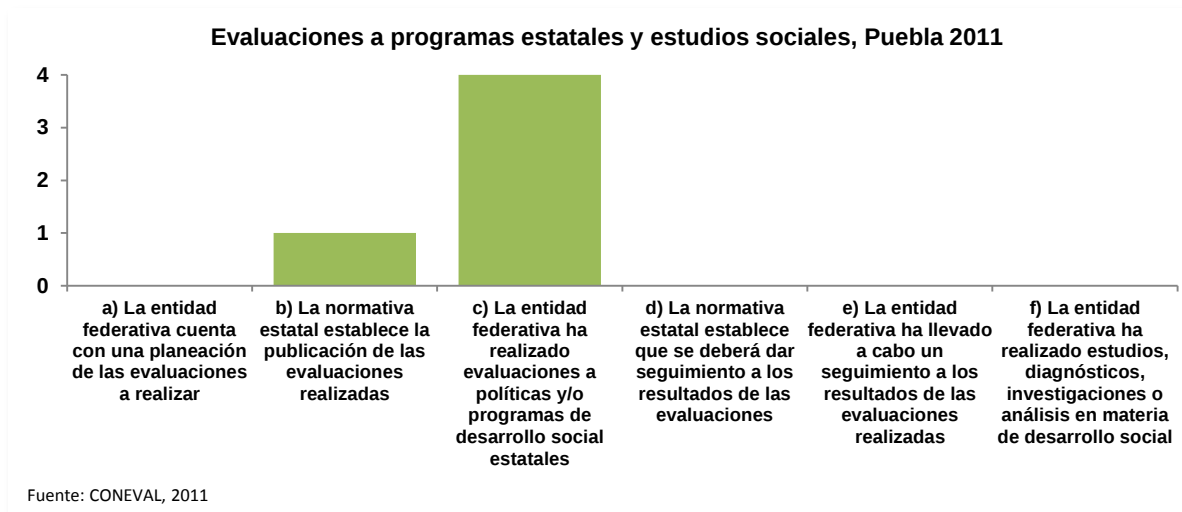
En este tema se toman en cuenta los siguientes elementos y variables de análisis. Estas últimas consideran aspectos normativos y de práctica.

Cuadro 13

Elementos de análisis y variables del tema: Evaluaciones a programas estatales y estudios sociales

Elemento de análisis	Variable
Planeación de evaluaciones	a) La entidad federativa cuenta con una planeación de las evaluaciones a realizar
Publicación de evaluaciones realizadas	b) La normativa estatal establece la publicación de las evaluaciones realizadas
	c) La entidad federativa ha realizado evaluaciones a políticas y/o programas de desarrollo social estatales
Seguimiento a los resultados de las evaluaciones	d) La normativa estatal establece que se deberá dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones
	e) La entidad federativa ha llevado a cabo un seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas
Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social	f) La entidad federativa ha realizado estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.



Un aspecto que no se observó es si debe efectuarse una planeación de las evaluaciones, con la cual puedan estipularse prioridades de evaluación con base en las necesidades de información de los programas, y de los recursos humanos y financieros disponibles; donde se definan diferentes tipos de evaluación que puedan realizarse y los programas que serán sujetos de ésta

en el ejercicio fiscal. En la práctica, tampoco se identificó que el estado cuente con esta planeación.

La normativa establece la publicación de la evaluación anual de la política de desarrollo social. Al respecto, se registró una evaluación a un programa de desarrollo social estatal realizada por el Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza (IEMMP) en 2010. En ella se describen los datos generales del responsable de la evaluación, su objetivo, la metodología usada, los principales hallazgos, las recomendaciones derivadas de la evaluación, y el resumen ejecutivo.

En la normativa no se determinó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal de Desarrollo Estatal el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante. Cabe indicar que no se identificó evidencia del uso de las recomendaciones de la evaluación realizada por el IEMMP para mejorar el programa evaluado.

Por último, cabe mencionar que no se detectó evidencia del uso de estudios para realizar acciones de mejora de la política de desarrollo social.

8.1.2.5. Indicadores de resultados y de gestión

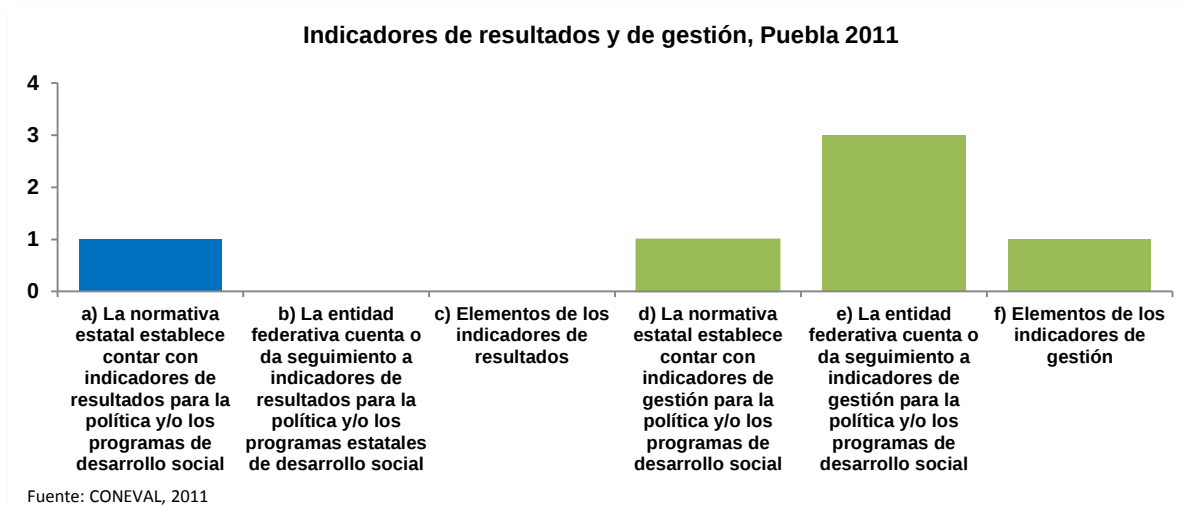
En este tema se toman en cuenta los siguientes elementos y variables de análisis. Estas últimas consideran aspectos normativos y de práctica.

Cuadro 14

Elementos de análisis y variables del tema: Indicadores de resultados y de gestión

Elemento de análisis	Variable
Indicadores de resultados para la política y/o los programas estatales de desarrollo social	a) La normativa estatal establece contar con indicadores de resultados para la política y/o los programas de desarrollo social
	b) La entidad federativa cuenta o da seguimiento a indicadores de resultados para la política y/o los programas estatales de desarrollo social
	c) Elementos de los indicadores de resultados
Indicadores de gestión para la política y/o los programas estatales de desarrollo social	d) La normativa estatal establece contar con indicadores de gestión para la política y/o los programas de desarrollo social
	e) La entidad federativa cuenta o da seguimiento a indicadores de gestión para la política y/o los programas de desarrollo social
	f) Elementos de los indicadores de gestión

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.



La normativa establece que los programas sociales deberán incluir en la evaluación los indicadores de resultados, de gestión y de servicios, para medir su cobertura, calidad e impacto; no se detectó la información de estos que deberá reportarse como nombre, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica.

Para el estado no se encontraron indicadores de resultados. Éste tiene indicadores de gestión por temáticas concentrados en el documento Puebla en cifras: estadísticas oportunas de la Secretaría de Finanzas, su última medición disponible corresponde a 2011. También cuenta con indicadores de gestión concentrados por dependencia en el Resumen Programático 2011, sin embargo, no se encontró evidencia de su medición. En ambos casos no es posible conocer el avance por programa.

Asimismo, se reporta el nombre del indicador, pero no es posible consultar la información acerca de su descripción, fórmulas de cálculo, frecuencia de medición, unidad de medida, línea base y metas.

8.1.2.6. Área facultada para evaluar/monitorear

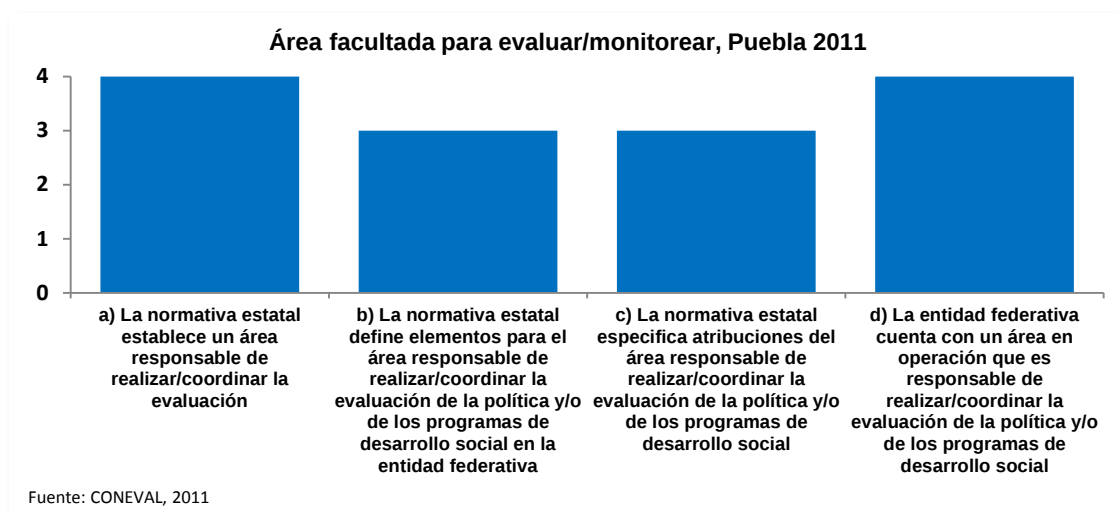
En este tema se toman en cuenta los siguientes elementos y variables de análisis. Estas últimas consideran aspectos normativos y de práctica.

Cuadro 15

Elementos de análisis y variables del tema: Área facultada para evaluar/monitorear

Elemento de análisis	Variable
Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en el estado	a) La normativa estatal establece un área responsable de realizar/coordinar la evaluación
	b) La normativa estatal define elementos para el área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en la entidad federativa
	c) La normativa estatal especifica atribuciones del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social
	d) La entidad federativa cuenta con un área en operación que es responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011, CONEVAL, 2012.



La LDS crea el IEMMP como el organismo encargado de evaluar la política de desarrollo social del estado y del Sistema Estatal de Desarrollo Social. Su ámbito de acción es a nivel estatal.

La Secretaría de Finanzas (SF) cuenta con una Dirección Operativa del Comité de Planeación para el Desarrollo, que tiene la atribución de colaborar en la integración de la información y elementos de análisis que contribuyan a la evaluación de los resultados y el impacto social de la inversión pública en el estado.

El IEMMP es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social, dotado de autonomía técnica y de gestión y sectorizado a la SDS. La Junta Directiva del IEMMP se constituye por 15 integrantes, un presidente (titular del Poder Ejecutivo del estado), un Presidente Ejecutivo (titular de la SDS), un comisario público, y 12 vocales que son los titulares de las dependencias y entidades del poder ejecutivo Estatal vinculadas al desarrollo social, y cinco académicos de universidades que realicen estudios de investigación en materia de Desarrollo Social.

El organismo está a cargo de la evaluación anual de la política de desarrollo social del estado y del Sistema Estatal de Desarrollo Social. Asimismo, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las evaluaciones, llevar a cabo estudios de desarrollo social y brindar asesoría en temas relacionados a otras instancias gubernamentales. Atribuciones que no quedan identificadas dentro de su marco de acción son normar la evaluación, realizar la planeación de las evaluaciones y participar en la construcción de indicadores, que aunque pueden no corresponder exclusivamente al IEMMP contribuyen a tener control sobre la objetividad y calidad de la información que se genera.

En la práctica, no se detectaron instrumentos de evaluación implementados por la SF.

8.2. Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social 2010¹³

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales para el Desarrollo Social 2010 (Inventario Estatal 2010) tiene la finalidad de dar a conocer las intervenciones de los gobiernos estatales y con ello proveer información para la toma de decisiones que contribuya a mejorar la política pública.

El Inventario Estatal 2010 integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social que las 32 entidades federativas operaron mediante dependencias o entidades locales, con presupuesto estatal, durante el ejercicio fiscal 2010. Los programas y las acciones de desarrollo social que lo componen están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico, establecidos en la LGDS, como se muestran en el siguiente cuadro:

Tabla 16
Definición de los derechos sociales y de la dimensión de bienestar económico

Alimentación	Derecho inalienable a una nutrición adecuada, a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales.
Educación	Derecho a la educación para el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.
Medio ambiente sano	Derecho a la protección y mejora del medio ambiente, para preservar el entorno propicio para la existencia y desarrollo de la vida humana.
No discriminación	Todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación que infrinja la Declaración Universal de los Derechos Humanos y contra toda provocación a tal discriminación.
Salud	Derecho a la aplicación de medidas destinadas a proteger la salud y el bienestar de las personas, y a que se establezcan y mantengan las condiciones adecuadas para alcanzar un estado óptimo de bienestar físico, mental y social.
Seguridad social	Derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
Trabajo	Derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a la protección contra el desempleo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana.
Vivienda	Derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la provisión de una vivienda para una mejora continua de las condiciones de existencia, en particular a las personas de ingresos reducidos y las familias numerosas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.
Bienestar económico	Cuando las acciones que ejecutan permite el fomento económico o mejorara las condiciones de las poblaciones vulnerables o en situaciones de bajo nivel de desarrollo social.

Fuente: Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social 2010. CONEVAL, 2012.

¹³ El Inventario Estatal 2010 se encuentra disponible para su consulta en:
<http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>

El Inventario Estatal 2010 se integró a partir de la búsqueda de información en los portales de internet de los gobiernos estatales. Ésta se concentró en tres fuentes para el ejercicio 2010: Presupuesto de Egresos, la Cuenta de la Hacienda Pública, y el Informe de Gobierno¹⁴.

Con la intención de homologar y hacer comparable la información de cada entidad federativa, se establecieron criterios de inclusión y exclusión de las intervenciones identificadas. Así, los programas y acciones incluidos pueden no coincidir con la definición de estos que usa cada entidad federativa.

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

- Están alineados con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico,
- Fueron operados por una dependencia o entidad de la administración pública estatal durante el ejercicio fiscal 2010,
- Cuentan con algún documento normativo o presenten información respecto de su objetivo y asignación de presupuesto.

Se excluyen las siguientes categorías de atención:

- Acciones judiciales
- Acciones del registro civil
- Actividades de recreación que no presenten un fin educativo
- Acciones que tengan como fin vigilar o dar cumplimiento a una normatividad
- Acopio de información estadística o de evaluación
- Capacitación de personal administrativo
- Contratación de recursos humanos para otorgar servicios
- Campañas de difusión de programas del gobierno
- Construcción o mantenimiento de panteones
- Coordinación interinstitucional o de espacios territoriales
- Centros de metrología
- Centros meteorológicos
- Centros y servicios de geología

¹⁴ Para mayor información sobre la metodología para integrar el *Inventario Estatal 2010* consultar: http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Documents/Nota_Metodologica/Presentacion_y_Analisis_del_Inventario_Estatal_2010.zip

- Dotación de infraestructura para operación de oficinas gubernamentales
- Operación de entes autónomos
- Estudios, diagnósticos e investigaciones que tengan como fin implementar un programa o acción
- Instancias o universidades estatales
- Mantenimiento o construcción de infraestructura urbana
- Operación de infraestructura
- Pago de servicios básicos de instituciones públicas
- Vigilancia ciudadana o institucional en la construcción de obras
- Sindicatos y/o prestaciones para los trabajadores
- Prestación de servicios funerarios

Una vez identificados los programas y acciones se enviaron a las Secretarías de Finanzas y de Desarrollo Social de los gobiernos estatales para su validación.

De acuerdo con lo anterior, el Inventario Estatal 2010 se integra de 2,391 programas y acciones, de los cuales, 66 corresponden a Puebla y pertenecen a las siguientes dependencias y entidades:

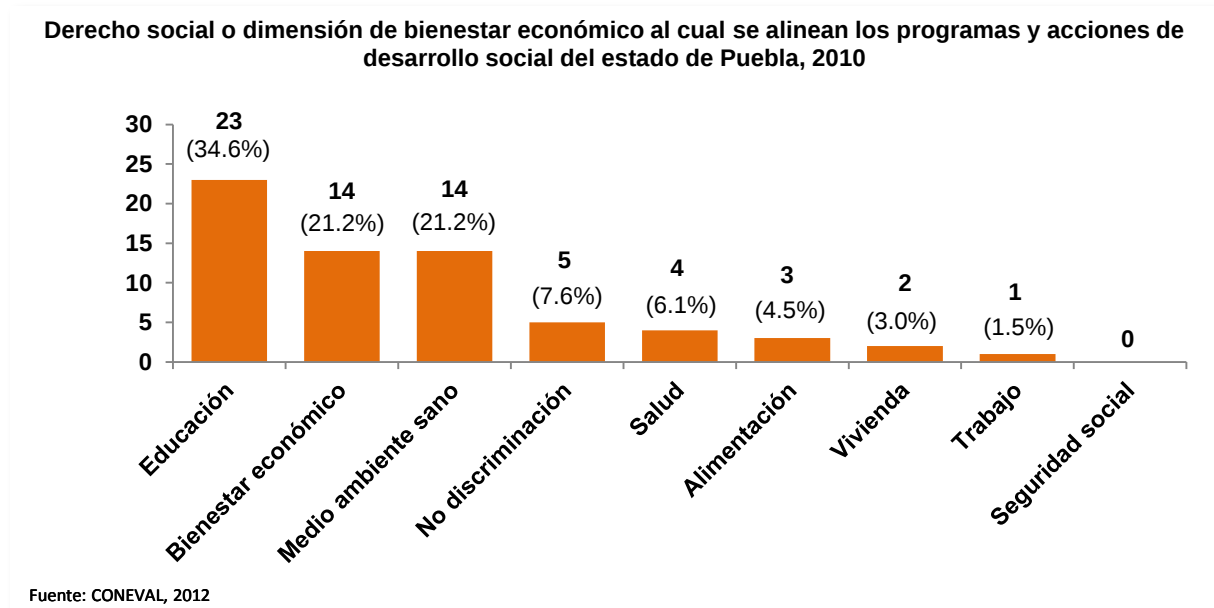
Tabla 17

Programas y acciones estatales para el estado de Puebla 2010

Dependencia o entidad	No. de programas y acciones
Secretaría de Desarrollo Económico	2
Secretaría de Desarrollo Rural	5
Secretaría de Desarrollo Social	12
Secretaría de Educación Pública	24
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	13
Secretaría de Trabajo y Competitividad	1
Servicios de Salud del Estado de Puebla	3
No disponible	6
Total	66

Fuente: Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social 2010. CONEVAL, 2012.

Asimismo, en la siguiente gráfica se muestra el derecho social o a la dimensión del bienestar económico¹⁵ al cual se alinean los programas y acciones de Puebla para 2010.



La mayoría de los programas y acciones de desarrollo social están alineados al derecho social de educación y a la dimensión del bienestar económico. Un menor número están alineados a los derechos sociales de vivienda y trabajo.

Además de esta información, el Inventario Estatal 2010 contiene la siguiente de los programas y acciones las 32 entidades federativas:

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

¹⁵ Se refiere al derecho social o a la dimensión del bienestar económico al cual el programa o acción se alinea de manera directa. Esto debido a que pueden alinearse a más de un derecho o dimensión.

8.3. Acciones del CONEVAL con el gobierno del estado de Puebla

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

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

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

- En 2009 y 2010 llevó a cabo un Curso-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (53 asistentes), una Asesoría Técnica (15 asistentes) y un Cursos-taller de Indicadores de Desempeño (22 asistentes) en los cuales se elaboró la matriz de indicadores de los siguientes programas:
 1. Alfabetización municipal
 2. Atención al envejecimiento
 3. Medicina tradicional
 4. Piso digno
 5. Programa municipal ambiental
 6. Sistema especial de transporte
- En 2009 presentó la ponencia *Medición de pobreza y evaluación: aportación del CONEVAL a la política de desarrollo social* en el Panel: Evaluación y Medición de la Pobreza, organizado por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
- En 2010 realizó el diplomado Evaluación de Políticas Públicas, dirigido a servidores públicos de las entidades federativas con la finalidad de mejorar la capacidad institucional de los gobiernos locales en temas de monitoreo y evaluación. A este diplomado asistió personal del IEMMP.
- También, en 2010 organizó el Taller de la Metodología para la Medición de la Pobreza en México dirigido a los servidores públicos de las entidades federativas con la finalidad

de mejorar la comprensión de la información de pobreza del CONEVAL y promover su uso por las administraciones estatales. A este taller asistió personal del IEMMP.

- En ese mismo año, el IEMMP con base en los términos de referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados del CONEVAL llevó a cabo la evaluación del programa En Puebla, primero la educación. La institución emitió comentarios a esta evaluación para su retroalimentación.
- También, el IEMMP con base en la información de pobreza y rezago social a nivel municipal del CONEVAL elaboró fichas dirigidas a las administraciones municipales con la finalidad de informar a los servidores públicos el contexto del estado y de su municipio.
- Además, el CONEVAL impartió el módulo correspondiente al tema Construcción de Indicadores en el diplomado de Evaluación de Política Públicas impartido por el IEMMP a los servidores públicos del estado.
- En 2011 efectuó el Curso-taller de Medición de la Pobreza y Rezago Social dirigido a los servidores públicos de las entidades federativas con la finalidad de mejorar la comprensión de la información de pobreza del CONEVAL y promover su uso por las administraciones estatales. A este taller asistió personal del IEMMP.
- En ese mismo año, el IEMMP emitió el anuario estadístico La pobreza y la marginación en el estado de Puebla 2011 que concentró la información de pobreza y rezago social del CONEVAL y de otros indicadores para el estado.
- También, el CONEVAL desarrolló un curso Curso-taller de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (49 asistentes), con la finalidad de elaborar la matriz de indicadores de los siguientes programas:
 1. 70 y más urbano
 2. Abonando el futuro del campo poblano
 3. Crédito a la palabra
 4. Desarrollos urbanos integrales
 5. Educación secundaria
 6. Estufas ahorradoras
 7. Mejora gubernamental
 8. Seguridad más allá del aula
 9. Sistema de información

10. Tarjeta de descuento

- Asimismo, presentó las cifras de pobreza 2010 a las dependencias y entidades del estado en la Universidad de las Américas con la finalidad de facilitar la comprensión de la información que genera.
- Por otra parte proporcionó asesoría a los servidores públicos de la SDS sobre la metodología usada para estimar las cifras de pobreza del estado.
- En 2012 asesoró a la SDS sobre la estrategia para realizar el monitoreo y la evaluación de los programas sociales del estado.

Anexo metodológico de la medición de pobreza¹⁶

La LGDS establece en el artículo 36 que el CONEVAL debe emitir lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los ocho indicadores siguientes:

- Ingreso corriente per cápita,
- Rezago educativo promedio en el hogar,
- Acceso a los servicios de salud,
- Acceso a la seguridad social,
- Calidad y espacios de la vivienda,
- Acceso a la alimentación y,
- Grado de cohesión social.

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

Derechos sociales

El enfoque de los derechos sociales se mide mediante los siguientes indicadores de carencia social:

1. Rezago educativo
2. Acceso a los servicios de salud
3. Acceso a la seguridad social
4. Calidad y espacios de la vivienda
5. Acceso a los servicios básicos en la vivienda
6. Acceso a la alimentación

¹⁶ Para mayor información sobre la metodología usada por el CONEVAL para estimar la pobreza, consulte *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. CONEVAL, 2008. <http://bit.ly/LEUriz>

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

Cuadro 18
Indicadores de carencia social

Carencia	Criterios
Rezago educativo	Población de 3 a 15 años que no asiste a un centro de educación formal y tampoco cuenta con la educación básica obligatoria; o bien, población de 16 años o más que no 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 persona en los dos casos anteriores, y d) tiene 65 años o más y no cuenta con el apoyo de algún programa de pensiones para adultos mayores.
Calidad y espacios de la vivienda	Población en viviendas con piso, techo o muros de material inadecuado, o con un número de personas por cuarto mayor o igual que 2.5.
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Población en vivienda sin acceso al servicio de agua de la red pública, drenaje, electricidad o que usa leña o carbón sin chimenea para cocinar.
Acceso a la alimentación	Población con restricciones moderadas o severas para acceder en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana.

Fuente: CONEVAL, 2011.

Bienestar económico

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

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

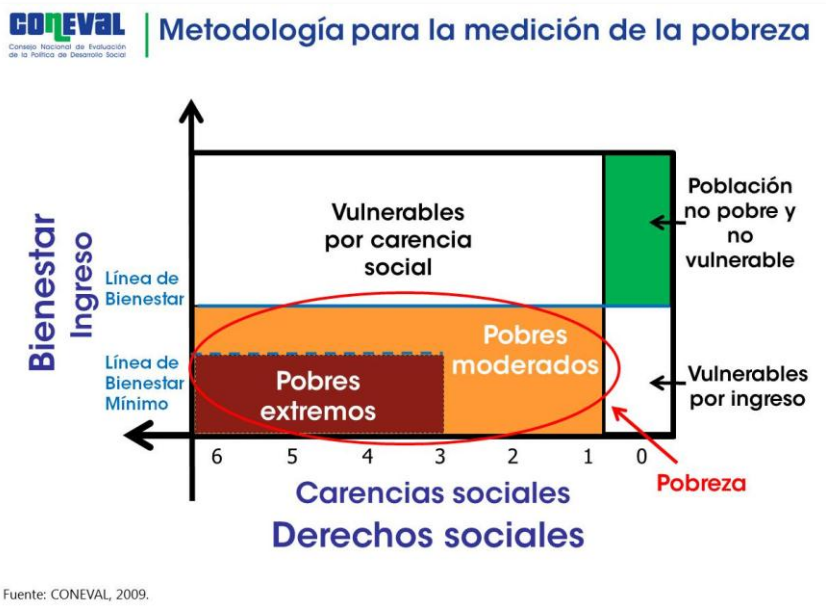
Se usó el Ingreso Corriente Total per Cápita (ajustado por escalas de equivalencia y economías de escala) para identificar a los hogares cuyo ingreso es inferior tanto al valor de la línea de bienestar como al de la línea de bienestar mínimo.

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 siguiente gráfica.

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

De acuerdo con esto, el CONEVAL estableció las siguientes definiciones:



- Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades (su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar).
- Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta 3 o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria (su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar mínimo).
- Una persona es vulnerable por carencias sociales si presenta una o más carencias sociales pero tiene un ingreso superior a la línea de bienestar.
- Una persona es vulnerable por ingresos si no presenta carencias sociales pero que su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- Una persona no es pobre y no vulnerable si su ingreso es superior a la línea de bienestar y no tiene carencias sociales.

Indicador de ingreso

El indicador de ingreso considera para su construcción los siguientes criterios:

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

Cuadro 19

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

<i>Ingreso Corriente Total =</i>	<i>Ingreso corriente monetario</i>	<i>+ Ingreso corriente no monetario</i>
	• Remuneraciones por trabajo subordinado • Ingreso por trabajo independiente (incluye el autoconsumo) • Ingreso por renta de la propiedad • Otros ingresos provenientes del trabajo • Transferencias	• Pago en especie • Transferencias en especie • (regalos en especie, se excluyen las transferencias que se dan por única vez) • No incluye renta imputada

Fuente: CONEVAL, 2009.

De esta forma, el ingreso corriente total per cápita de cada hogar, ajustado por economías de escala y escalas de equivalencia, cuando el tamaño del hogar es mayor a 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 ; d_i es la escala de equivalencia (con economías de escala) que corresponde a cada grupo de edad i ; sin tomar en cuenta al jefe de familia. Las escalas empleadas de acuerdo con la composición demográfica de cada hogar son las siguientes:

Cuadro 20
Escala de Equivalencias, México 2006

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

Fuente: Santana, 2009.

Referencias

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*. México, D.F. CONEVAL. Consultado el 30 de agosto de 2012 en: <http://ow.ly/dFcMs>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales para el Desarrollo Social 2010*. CONEVAL. Consultado el 10 de octubre de 2012 en: <http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2008). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. CONEVAL. Consultado el 30 de agosto de 2012 en: <http://bit.ly/LEUriz>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Sección de Entidades Federativas*. CONEVAL. Consultado el 30 de agosto de 2012 en: <http://www.coneval.gob.mx/>

Diario Oficial de la Federación. (2004). *Ley General de Desarrollo Social*, 20 de enero de 2004. México. Consultado el 30 de agosto de 2012 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>.

Diario Oficial de la Federación. (2005). *DECRETO por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 24 de agosto de 2005. México. Consultado el 30 de agosto de 2012 en: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/normateca/2343.pdf?view=true>