



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Caracterización de hogares en pobreza extrema y carencia alimentaria en los municipios definidos por la Cruzada en 2013



www.coneval.gob.mx

Lo que se mide **se puede mejorar**

Investigadores académicos

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

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete

Carolina Romero Pérez Grovas

Karina Barrios Sánchez

Carla Aguilar de la Fuente

Diana María Franco Vasco

Agradecimientos

El equipo técnico agradece a la Dirección General Adjunta de Pobreza del Consejo, por los insumos que permitieron la realización de este apartado.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Cruzada	Cruzada Nacional contra el Hambre
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
Prospera	Programa de Inclusión Social (Antes Oportunidades)
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
MCS	Módulo de Condiciones Socioeconómicas
PNMSH	Programa Nacional México Sin Hambre
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Línea de bienestar económico	Valor monetario de la canasta de alimentos, los bienes y los servicios básicos.
Línea de bienestar mínimo	Valor monetario de la canasta alimentaria básica. Es un subconjunto de la línea de bienestar.
Localidades rurales	Localidades con una población menor a 2,500 habitantes.
Localidades urbanas	Aquellas con una población igual o mayor a 2,500 habitantes.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: 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 menor al valor de la línea de bienestar económico.

Pobreza extrema

Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias sociales (en los 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 menor al valor de la línea de bienestar mínimo.

Pobreza extrema de alimentación

Una persona se considera en situación de pobreza extrema de alimentación cuando se encuentra en pobreza extrema y presenta carencia por acceso a la alimentación.¹

¹ Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH), Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014.

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	iv
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	iv
INTRODUCCIÓN	7
1. CARACTERIZACIÓN DE HOGARES EN POBREZA EXTREMA Y CARENCIA ALIMENTARIA EN LOS MUNICIPIOS DEFINIDOS POR LA CRUZADA EN 2013	7
a. Caracterización de casos	10
b. Caracterización de los perfiles de la población de estudio.....	13
c. Cobertura de programas sociales.....	17
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	24

INTRODUCCIÓN

En 2014 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó el documento *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*² con la finalidad de informar a la ciudadanía y a los principales actores sobre los estudios y mediciones que el Consejo realizaría para evaluar la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada).

En dicho documento se propuso analizar los cambios en la situación de la población en pobreza extrema y carencia de alimentación en el país y en los municipios de la Cruzada. Derivado de lo anterior, el CONEVAL publica la *Caracterización de hogares en pobreza extrema y carencia alimentaria en los municipios definidos por la cruzada en 2013*.

El documento se compone de tres apartados principales en torno a la caracterización de hogares en pobreza extrema y carencia alimentaria en los municipios definidos por la Cruzada en 2013. En primer lugar, a partir de la observación de los registros de los hogares entrevistados, se reconstruye una caracterización de ejemplos reales de la población que la Cruzada busca atender. En segundo lugar se abordan los perfiles de la población de estudio y finalmente se presenta la cobertura de programas sociales en la muestra analizada.

1. CARACTERIZACIÓN DE HOGARES EN POBREZA EXTREMA Y CARENCIA ALIMENTARIA EN LOS MUNICIPIOS DEFINIDOS POR LA CRUZADA EN 2013

La población objetivo de la Cruzada fue definida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como las personas en pobreza extrema que tienen carencia alimentaria. De acuerdo con las estimaciones de pobreza del CONEVAL con datos de 2014, la población en pobreza extrema de alimentación en dicho año fue de 7.14 millones de personas (cuadro 1).

² El documento puede consultarse en la siguiente página electrónica:
http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/estructura_alcance_instrumentos_CNCH.aspx

Cuadro 1. Indicadores de carencia social de la población en pobreza extrema de alimentación, México, 2010-2014

Indicadores	Nacional					
	2010		2012		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Pobres extremos y carentes por alimentación	7,848,502	100.0	7,011,966	100.0	7,143,941	100.0
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (costo de la canasta alimentaria)	7,848,502	100.0	7,011,966	100.0	7,143,941	100.0
Carencia por acceso a la alimentación	7,848,502	100.0	7,011,966	100.0	7,143,941	100.0
Carencia por acceso a la seguridad social	7,599,028	96.8	6,696,075	95.5	6,775,576	94.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	5,287,590	67.4	4,589,733	65.5	4,848,520	67.9
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	3,852,149	49.1	3,374,464	48.1	3,217,794	45.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	3,760,176	47.9	2,421,890	34.5	2,228,553	31.2
Carencia por rezago educativo	3,205,559	40.8	2,889,368	41.2	2,939,513	41.2

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

Como parte del proceso de generar información pertinente para el mejoramiento de la política social, el CONEVAL realizó en 2013 la encuesta Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios iniciales de la Cruzada Nacional contra el Hambre, con el fin de caracterizar y tener información sobre la población objetivo de la Cruzada en dichos municipios.

Este estudio tuvo como propósitos:

- Conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población que habita en las zonas más carenciadas dentro de los 400 municipios en la etapa inicial de esta estrategia y que es la población a la que va dirigida la Cruzada.
- Caracterizar esta población en los 400 municipios, elegidos por la SEDESOL en la primera etapa de la Cruzada, dividida en dos grupos de municipios definidos a través de los siguientes criterios: a) aquellos

municipios con alto porcentaje de población, ya fuere en pobreza extrema o en pobreza extrema alimentaria; y b) aquellos municipios con elevado volumen de población en pobreza extrema o en pobreza extrema alimentaria.

- Delinear los perfiles de cinco de los 400 municipios seleccionados para ilustrar la situación en municipios rurales, urbanos e indígenas. De esta manera, Zinacantán, Chiapas; Guachochi, Chihuahua y San Felipe del Progreso, Estado de México, se incluyeron dado su carácter rural e indígena, Mártir de Cuilapan, Guerrero, por ser un municipio rural, y Tehuacán, Puebla, por tratarse de municipio urbano.
- Conocer la cobertura de algunos programas sociales en esta población al inicio de la Cruzada.

Para asegurar la calidad del estudio, se acordó con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el levantamiento de la información a través de la aplicación del cuestionario del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (MCS-ENIGH) diseñado para 2013, y del cuestionario del Módulo de Programas Sociales que fue diseñado en 2010 por la SEDESOL.

Con el fin de incrementar la probabilidad de encontrar a la población objetivo de la Cruzada, el levantamiento se realizó en manzanas y localidades de estratos socioeconómicos muy bajo y bajo (definidos por el INEGI) al interior de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) en los 400 municipios.

Los datos obtenidos permiten dividir a la población en dos grupos de municipios:

- Grupo de **230 municipios** con alto porcentaje de población en pobreza extrema o en pobreza extrema alimentaria.
- Grupo de **170 municipios** con alto volumen de población en pobreza extrema o en pobreza extrema alimentaria.

Es necesario señalar que los 230 municipios que fueron elegidos por la SEDESOL son predominantemente rurales, en tanto que los 170 municipios restantes son en su mayoría urbanos.³

a. Caracterización de casos

A partir de la observación de los registros de los hogares entrevistados en el estudio es posible reconstruir una caracterización de ejemplos reales de la población que la Cruzada busca atender. A continuación se presentan cuatro de estos ejemplos: dos en pobreza extrema alimentaria, uno en el ámbito rural y otro en urbano, y otros dos en pobreza moderada; éstos últimos con el fin de señalar diferencias con la población objetivo de la estrategia.

Caso 1. Hogar rural⁴ del municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México. Está compuesto por siete integrantes: cuatro menores y tres adultos (dos mujeres y un hombre, de 18 años). Todos padecen pobreza extrema alimentaria, es decir, tienen un ingreso menor a lo que cuesta una canasta alimentaria y además tienen tres o más carencias sociales, incluyendo la carencia alimentaria.

Los datos permiten identificar a una de las mujeres, de 51 años, como la jefa de familia. Se trata de una mujer indígena, viuda, que se dedica a los quehaceres del hogar. Todos los demás miembros del hogar son hijos de la jefa de familia. El único miembro de la familia incorporado a la actividad económica es el joven varón de 18 años; desempeña un trabajo subordinado en actividades de apoyo en la ganadería y no goza de prestaciones laborales. Los ingresos totales del hogar no les permiten a sus residentes, adquirir la canasta alimentaria.

Los tres adultos presentan rezago educativo, al igual que uno de los menores que tiene 15 años, quien ya no asiste a la escuela. De acuerdo con los indicadores para la medición de la pobreza, sus carencias son en alimentación, seguridad

³ Para efectos de simplificación expositiva, en las gráficas correspondientes a esta sección, nos referiremos a los 230 municipios predominantemente rurales como “municipios rurales” y a los 170 municipios restantes como “municipios urbanos”.

⁴ En una localidad de menos de 2,500 habitantes.

social, calidad y espacios en la vivienda (ya que ésta tiene piso de tierra) y servicios básicos en la vivienda (sin acceso a drenaje y debido a un uso inapropiado de leña o carbón para la cocción de los alimentos). El hogar no cuenta con enseres domésticos y únicamente son beneficiarios del Seguro Popular. Este hogar representa estadísticamente a otros veinte hogares similares en carencias y condición de pobreza extrema alimentaria en el municipio.

Los siguientes esquemas muestran ejemplos de otros casos identificados en la encuesta que presentan las características de las familias.





Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en registros de la encuesta Monitoreo de indicadores de desarrollo social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, 2013.

Las características de estos hogares muestran niveles profundos de pobreza extrema, son hogares en los que se acumulan carencias y cuyas características los colocan en las peores condiciones de bienestar. A diferencia de los hogares en pobreza moderada en los que podemos encontrar características como las de un hogar urbano en pobreza, compuesto por siete integrantes: dos adultos, hombre y mujer y cinco menores, el jefe de hogar tiene 47 años es hombre y trabaja como empleado en una fábrica. Solamente el jefe de hogar trabaja y el ingreso que percibe es inferior a la línea de bienestar. Los adultos presentan rezago educativo, pues el nivel de escolaridad de ambos es primaria. La vivienda en la que habitan

cuenta con material adecuado (pisos, techos y muros), pero no cuenta con agua entubada. Debido al trabajo del jefe, cuentan con acceso a la seguridad social y servicios médicos como prestación laboral. El hogar no reportó carencia por acceso a la seguridad alimentaria.

En ambos tipos de hogares se identifica pobreza, pero como se observa, las condiciones pueden ser muy diferentes de acuerdo a la intensidad de la misma. Los hogares que presentan pobreza extrema de alimentación, como se describe en los ejemplos, muestran las condiciones más precarias, en las que la acumulación de desventajas puede significar la permanencia en dicha situación y su transmisión intergeneracional.

Como se aprecia en la información obtenida por la Encuesta de Monitoreo 2013, las personas que habitan en los lugares de estratos socioeconómicos más bajos de las Zonas de Atención Prioritaria de los 400 municipios presentan diferentes características en sus carencias y condiciones de pobreza.

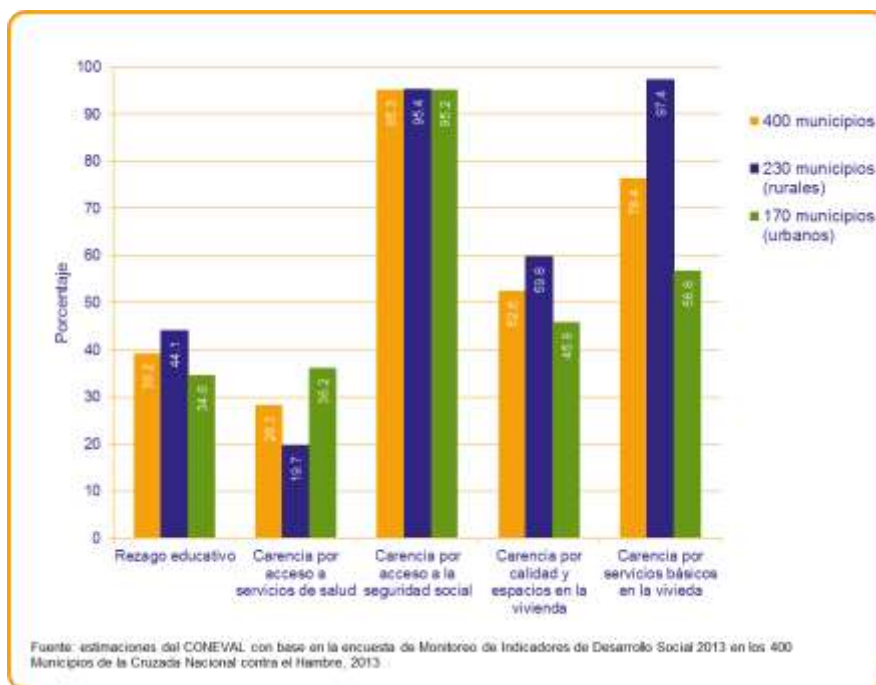
El análisis en detalle de la diversidad que muestran las familias objetivo de la Cruzada, en contraste con aquellas con menor severidad en su pobreza, refuerza la necesidad de instrumentar una política social estructurada que permita atender de manera integral las necesidades apremiantes de la población más carenciada, bajo un enfoque que combine la focalización de esta población, al tiempo que se instrumentan acciones y estrategias de un alcance universal.

b. Caracterización de los perfiles de la población de estudio

Como se observa en la gráfica 1, de las carencias de la población en pobreza extrema alimentaria de esta muestra, la falta de seguridad social se mantuvo como la mayor carencia para todos los grupos de municipios.

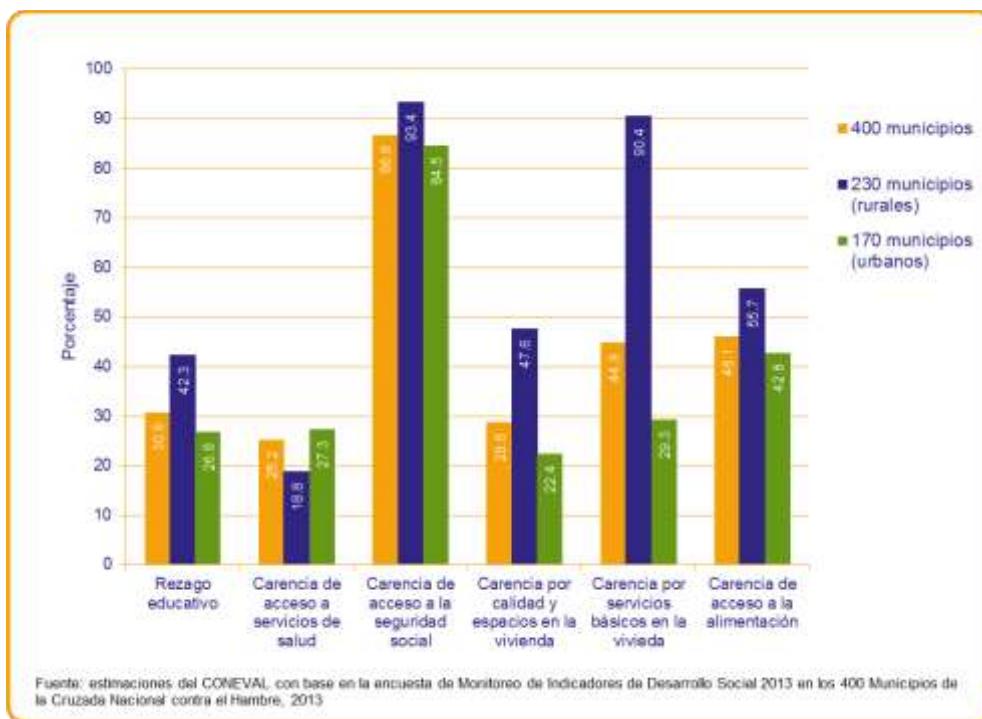
La carencia por acceso a los servicios de salud presentó la menor incidencia en los 400 municipios para la población en pobreza extrema alimentaria (28.3 por ciento).

Gráfica 1. Carencia de la población en pobreza extrema alimentaria, según grupos de municipios de la Cruzada, México, 2013



Para la población en pobreza, como se advierte en la gráfica 2, la carencia con mayor porcentaje también es la seguridad social, con 86.8 por ciento de la población con carencia en los 400 municipios. El grupo de 230 municipios (con alto porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación) tuvo el mayor porcentaje en cinco de las seis carencias.

Gráfica 2. Carencias de la población en pobreza, según grupos de municipios de la Cruzada, México, 2013

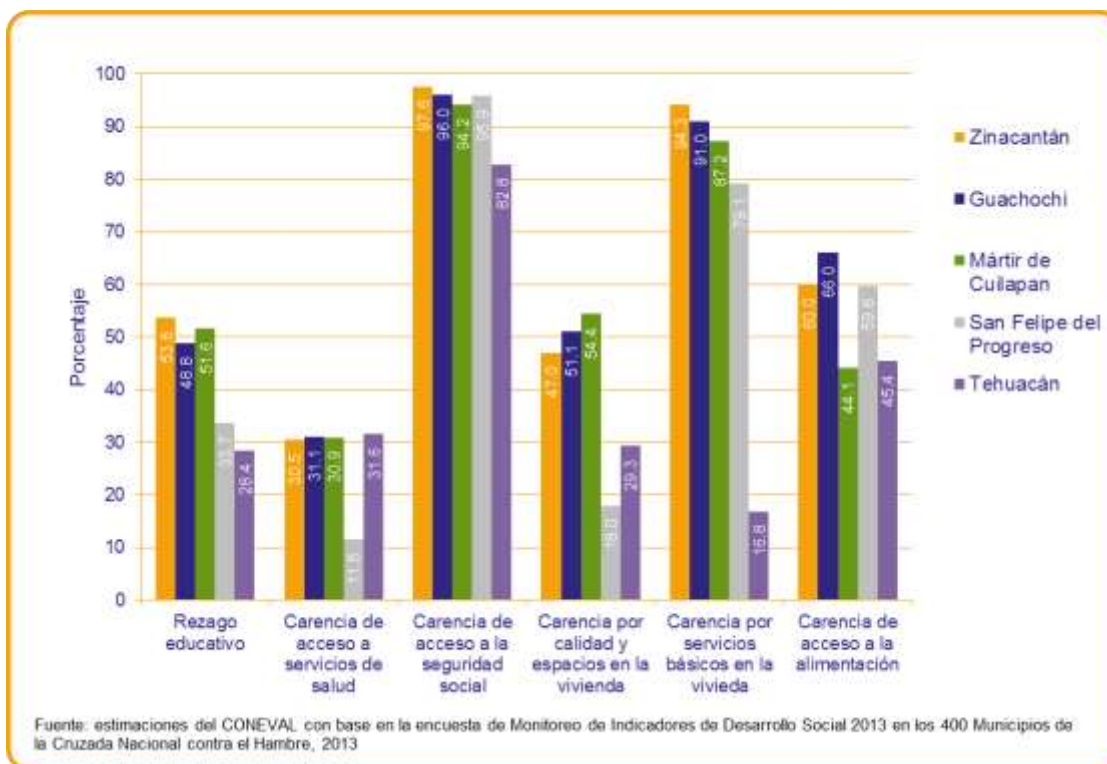


Como se menciona en el documento de *Estructura y Alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada* (CONEVAL, 2014), el análisis se profundiza en cinco municipios: Zinacantán, Chiapas; Guachochi, Chihuahua; Mártir de Cuilapan, Guerrero; San Felipe del Progreso, Estado de México y Tehuacán, Puebla.

En la gráfica 3 se observa, de nuevo, que la carencia por acceso a la seguridad social presenta los porcentajes de población más altos en estos cinco municipios. En cuatro de ellos más de noventa por ciento de su población tiene esa carencia. Si bien Tehuacán presentó el menor porcentaje, aun en ese municipio ocho de cada diez personas presentan dicha carencia.

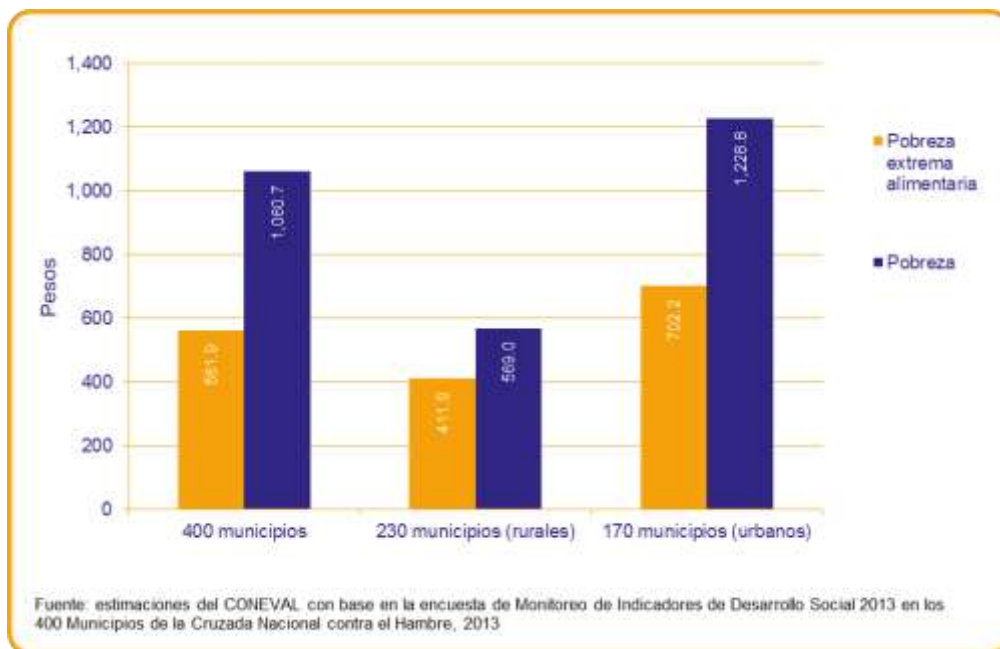
Respecto a los servicios básicos de la vivienda, cuatro de los cinco municipios tuvieron más del 75 por ciento de su población con carencia, siendo el mayor Zinacantán (94.3 por ciento) seguido de Guachochi (91), Mártir de Cuilapan (87.2) y San Felipe del Progreso (79.1).

Gráfica 3. Carencias de la población en pobreza, según municipio México, 2013



El ingreso corriente mensual per cápita de la población en pobreza en los 400 municipios de la Cruzada (1,060.7 pesos) fue casi el doble que el de la población en pobreza extrema alimentaria (561.9 pesos) como se muestra en la gráfica 4. El ingreso corriente mensual más alto se encontró en los 170 municipios con alto volumen de población en pobreza extrema alimentaria y carencia por acceso a la alimentación. Sin embargo, también fue éste el grupo con mayor diferencia en ingreso entre la población en condición de pobreza y pobreza extrema alimentaria.

Gráfica 4. Ingreso corriente mensual per cápita, según condición de pobreza y grupo de municipios, México, 2013

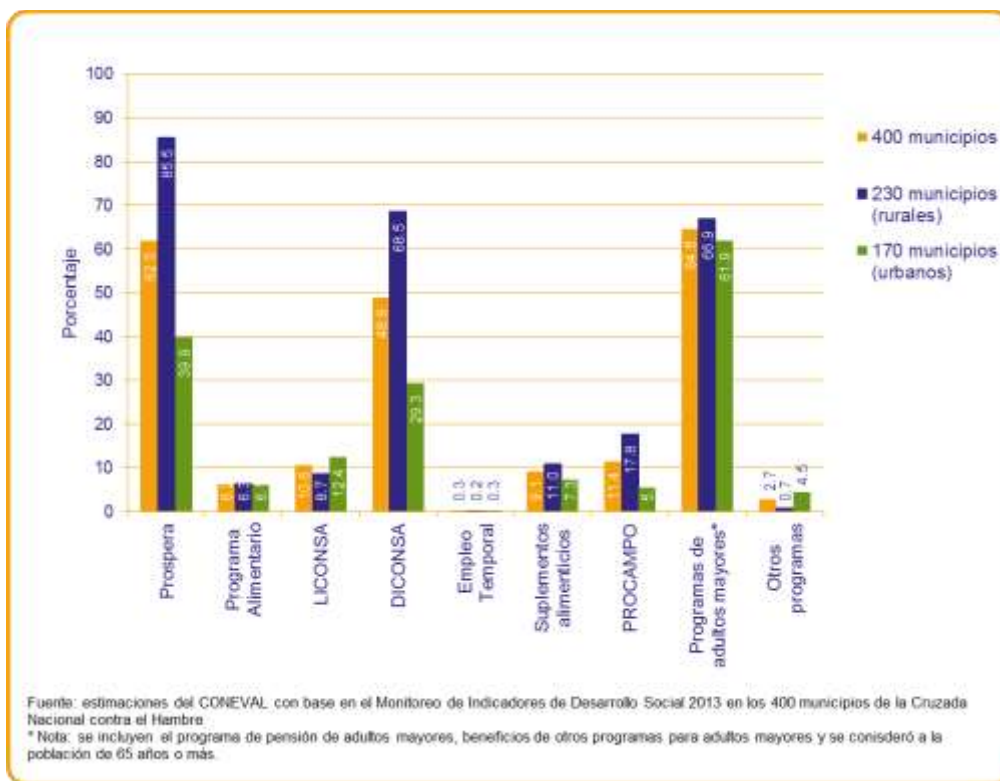


c. Cobertura de programas sociales

En cuanto a la cobertura de algunos programas sociales, en los 400 municipios los dos programas con mayor cobertura en la población con pobreza alimentaria extrema fueron el Programa de Adultos Mayores y Prospera; cada uno cubrió más de la mitad de población (64.5 y 62 por ciento, respectivamente) (ver gráfica 5). Le siguió el programa DICONSA con 48.9 de la población en los 400 municipios. El resto de los programas tiene una cobertura menor al quince por ciento de la población. Destaca la poca presencia de programas productivos para esta población.

Para los diferentes grupos de municipios (400, 230 y 170) el Programa de Adultos Mayores tuvo una cobertura mayor de 50 por ciento. El programa Prospera presentó mayores porcentajes de cobertura para los 230 municipios con alto porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación (85.5 por ciento).

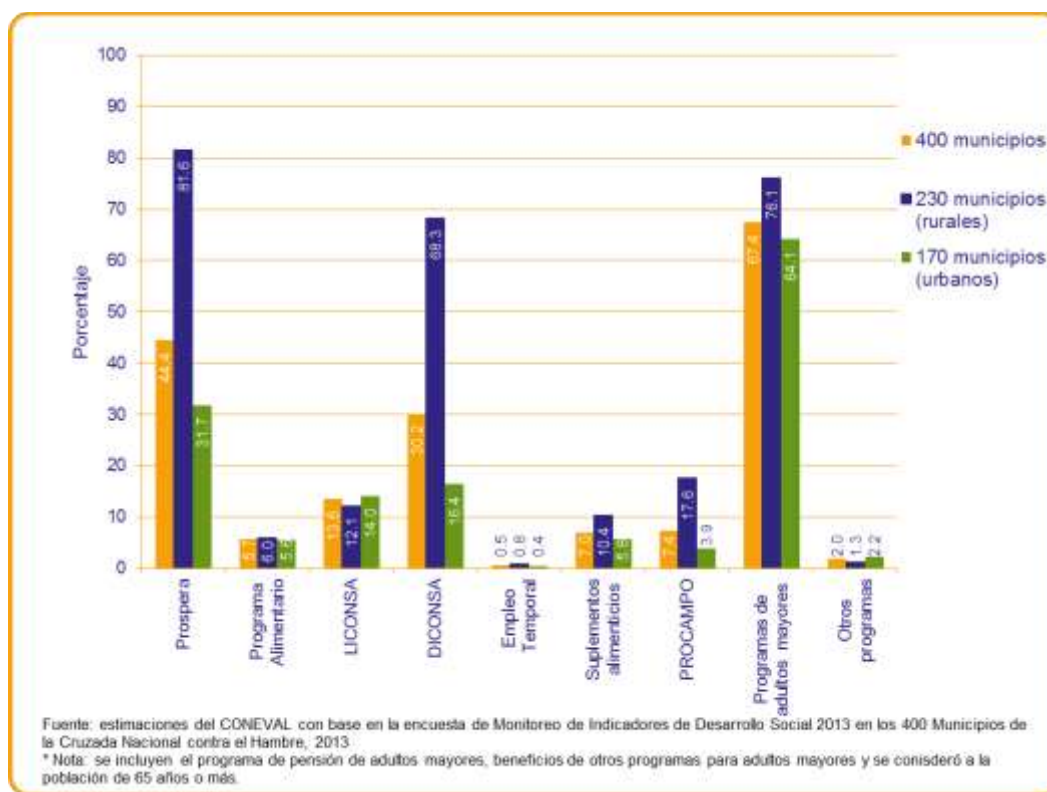
Gráfica 5. Cobertura de programas sociales en la población en pobreza extrema alimentaria, según grupos de municipios de la Cruzada, México, 2013



En el caso de la población en pobreza, como se muestra en la gráfica 6, en los 400 municipios, 67.4 de la población accedió al Programa de Adultos Mayores. Prospera le siguió con 44.4 por ciento de la población y DICONSA, con 30.2.

En los 230 municipios con mayor porcentaje de pobreza extrema alimentaria, Prospera, Programa de Adultos Mayores y DICONSA cubren a más de la mitad de la población en pobreza (81.6, 76.1 y 68.3 por ciento).

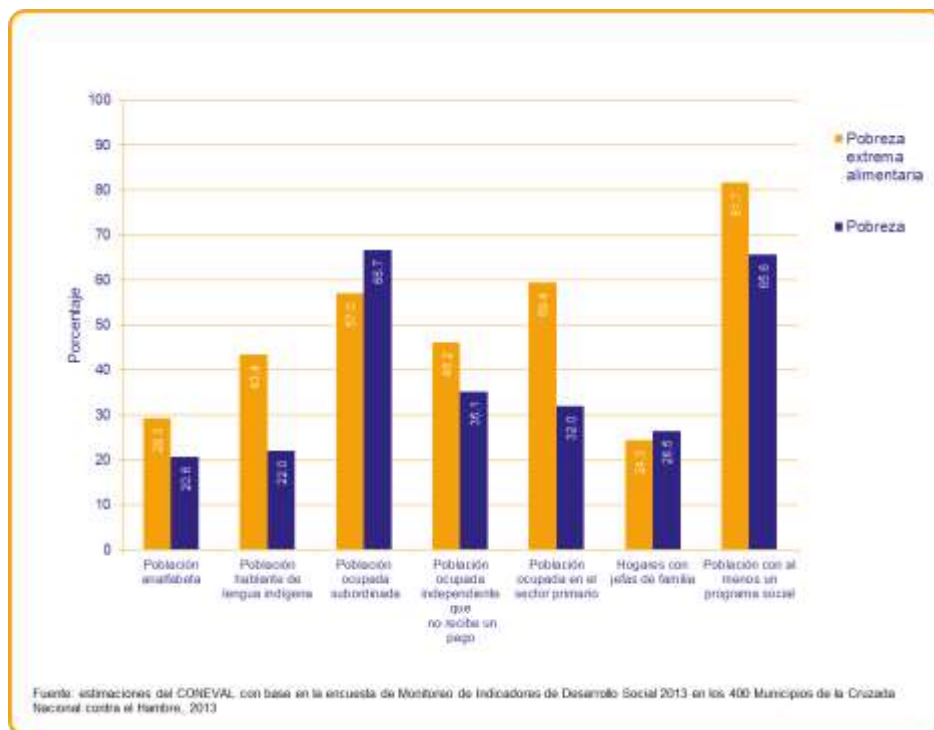
Gráfica 6. Cobertura de programas sociales en la población con pobreza, según grupos de municipios de la Cruzada, 2013



Para complementar la información se consideran otros indicadores económicos y sociales que permiten tener un mejor contexto de las familias entrevistadas en las Zonas de Atención Prioritaria de los 400 municipios (ver gráfica 7). La población hablante de lengua indígena fue 43.4 por ciento de aquellos en pobreza extrema alimentaria y 22 por ciento de las personas en pobreza. La proporción de hogares con jefas de familia es mayor en la población en pobreza que en la que se encuentra en pobreza extrema alimentaria. De la población en condición de pobreza extrema alimentaria 81.7 por ciento contó con al menos un programa social y en la población en pobreza 65.6 por ciento.

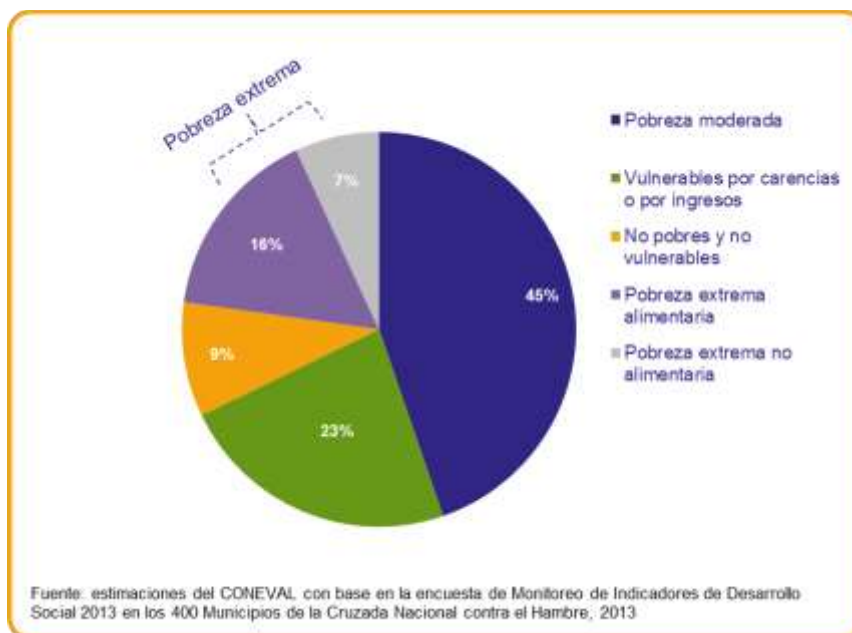
En cuanto a la información respecto a la ocupación de las personas, más de la mitad de la población se encontró ocupada subordinada (57 y 66.7 por ciento), mientras que había seis de cada diez personas en pobreza extrema alimentaria ocupadas en el sector primario.

Gráfica 7. Otros indicadores económicos y sociales de las familias entrevistadas, México, 2013



En las Zonas de Atención Prioritaria de los 400 municipios, 16 por ciento de la población se encontró en condiciones de pobreza extrema alimentaria, 7 por ciento en pobreza extrema no alimentaria y 45 por ciento en pobreza moderada. Solamente 9 por ciento no reportaron condiciones de pobreza o vulnerabilidad (ver gráfica 8).

Gráfica 8. Distribución de la población objetivo del estudio, según condición de pobreza, México, 2013



De la población con cobertura de Prospera casi la mitad (45 por ciento) se encuentra en condición de pobreza moderada sin carencia alimenticia. La población en pobreza extrema alimentaria representó 28 por ciento. El uno por ciento de los que tienen este programa no eran pobres ni vulnerables (ver gráfica 9).

Gráfica 9. Distribución de la cobertura del programa PROSPERA, según condición de pobreza, México, 2013



Gráfica 10. Distribución de la cobertura del programa Seguro Popular, según condición de pobreza, México, 2013

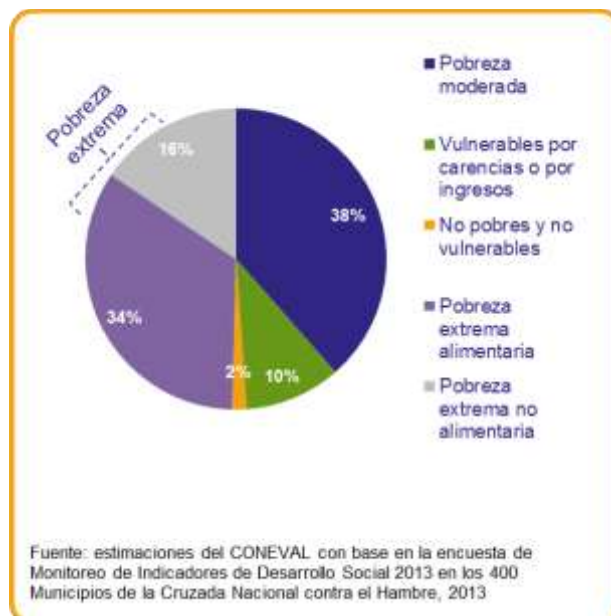


Más de la mitad (52 por ciento) de la cobertura del Seguro Popular estuvo dirigida a la población en condición de pobreza moderada sin carencia alimentaria. Una quinta parte (21 por ciento), a la población en pobreza extrema alimentaria, y 8 por ciento, a personas en condición de pobreza extrema sin carencia alimentaria. La población vulnerable representó 16 por ciento (ver gráfica 10). El programa con mayor cobertura dentro de esta muestra fue el de Adultos Mayores; de acuerdo con la distribución de la población que lo compone, 18 por ciento se encontró en condición de pobreza extrema alimentaria y 49 por ciento eran personas en condición de pobreza moderada sin carencia alimentaria (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Distribución de la cobertura de los programas de Adultos Mayores, según condición de pobreza, México, 2013



Gráfica 12. Distribución de la cobertura de DICONSA, según condición de pobreza, México, 2013



El programa Diconsa, dirigido a poblaciones en localidades rurales de alta y muy alta marginación, cambia la distribución de la población que cubre. La población en pobreza extrema alimentaria representó 34 por ciento, casi el doble que en los otros programas sociales. La población en pobreza moderada sin carencia alimentaria fue la de mayor proporción (38 por ciento) y la población en condición de pobreza extrema sin carencia alimentaria, de 16 por ciento (ver gráfica 48). En síntesis, la investigación muestra que la población objetivo de la estrategia es la población con más carencias del país, la cual cuenta con una cobertura de diversos programas sociales, aunque se observan pocos programas de tipo productivo en esta muestra. Dadas las carencias sociales y el ingreso bajo que aún persisten en esa población, es claro que el conjunto de programas ha sido insuficiente para reducir la pobreza extrema de manera sostenida durante varios años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Octubre 2013. México. Recuperado el 7 de agosto de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISE%3%91O_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf

_____ (2013). *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. México. Recuperado el 7 de julio de 2014, de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%200F.pdf

_____ (2014) *Estructura y Alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada*. México. Recuperado el 7 de julio de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2014.pdf

_____ (2014). *Diagnóstico de las capacidades productivas de los hogares rurales y pérdidas post-cosecha*. [Mimeo]. México.

Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (22 de enero de 2013) Diario Oficial de la Federación.

Programa Nacional México sin Hambre (30 de enero de 2014). Diario Oficial de la Federación. México.