

Estudio de identificación de las áreas de intervención estratégica que contribuyan a superar la pobreza en Jalisco



COLECCIÓN ESTUDIOS



PLANEACIÓN
ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS

Subsecretaría
de planeación
y evaluación

Estudio de identificación de las áreas de intervención estratégica que contribuyan a superar la pobreza en Jalisco

Fecha de publicación: 31 de diciembre de 2014

Entidad consultora:

Policy Lab, S.C.

POLICYLAB

Investigadores:

Ana Cecilia de Alba González
Aishwarya Venkat
Ana María Topete Jiménez
Álvaro Madrigal Montes de Oca

Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Gobierno del Estado de Jalisco
Magisterio 1499, primer piso, colonia Miraflores C.P. 44270
Guadalajara, Jalisco, México.

Citación sugerida:

Gobierno del Estado de Jalisco. Estudio de identificación de las áreas de intervención estratégica que contribuyan a superar la pobreza en Jalisco. México: 2014.

Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca>
Colección: Estudios

Este documento fue homologado de acuerdo con los criterios de estilo institucional definidos para esta colección. El texto y los contenidos se mantienen como fueron entregados por su(s) autor(es).

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Gobernador constitucional del estado de Jalisco

Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida
Secretario de Planeación, Administración y Finanzas

Dr. David Gómez-Álvarez
Subsecretario de Planeación y Evaluación

ÍNDICE DEL DOCUMENTO

RESUMEN EJECUTIVO.....	8
INTRODUCCIÓN.....	12
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA EMPLEADA.....	12
DIAGNÓSTICO SITUACIONAL.....	13
LA MEDICIÓN DE LA POBREZA.....	13
Medición de la pobreza en México.....	14
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA POBREZA EN JALISCO.....	17
Análisis por componentes.....	19
Relevancia en términos demográficos.....	21
ANÁLISIS DE PROBLEMAS Y CAUSALIDADES DE LA POBREZA.....	22
Causas de pobreza.....	22
Tipos de pobreza.....	23
Mecanismos de combate a la pobreza.....	24
Causalidades de la pobreza en Jalisco.....	26
ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES.....	28
OPORTUNIDADES INHERENTES A LA DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA.....	28
OPORTUNIDADES EMPÍRICAS.....	30
PROPUESTA DE INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS.....	34
EDUCACIÓN.....	34
Cobertura escolar.....	35
Cambio demográfico: variación en la demanda.....	37
Recomendaciones.....	38
SALUD.....	39
Cobertura de servicios.....	39
Recomendaciones.....	42
SEGURIDAD SOCIAL.....	43
Recomendaciones.....	46
ALIMENTACIÓN.....	46
Cruzada Nacional Contra el Hambre.....	48
Recomendaciones.....	50
INGRESO.....	50
Desigualdad en el ingreso.....	51
Recomendaciones.....	51
ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE INTERVENCIONES ESTATALES A FAVOR DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	52
LÍMITES DEL GASTO PÚBLICO.....	52
DISTRIBUCIÓN PROGRAMÁTICA DEL PRESUPUESTO.....	54
DETERMINACIÓN DE ÁREAS PRIORITARIAS PARA EL GASTO PÚBLICO.....	56
Pertinencia de las Zonas de Atención Prioritaria.....	56

<u>INDICADORES Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO</u>	<u>60</u>
<u>CONCLUSIONES</u>	<u>61</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>64</u>
<u>GLOSARIO DE TÉRMINOS</u>	<u>71</u>
<u>DIRECTORIO DE PARTICIPANTES.....</u>	<u>72</u>
<u>ANEXOS</u>	<u>73</u>

Relación de mapas, tablas y gráficos

Tabla 1. Correlación de indicadores relevantes, 2010	16
Tabla 2. Variación de indicadores relevantes en el tiempo	17
Tabla 3. Variación del estado respecto a la media nacional	18
Tabla 4. Indicadores de carencia en Jalisco	19
Tabla 5. Mecanismos de combate a la pobreza según tipo y causa	26
Tabla 6. Correlación de componentes de la medición de pobreza, Jalisco 2012	29
Tabla 7. Determinantes de carencia por acceso a seguridad social	46
Tabla 8. Porcentaje de la población que vive en hogares con inseguridad alimentaria según grupo vulnerable	49
Tabla 9. Matriz para evaluación de intervenciones	53
Tabla 10. Promedio de carencias por tamaño de localidad	58
Tabla 11. Porcentaje de la población por tamaño de localidad en municipios con marginación alta y muy alta	60
Tabla 12. Porcentaje de la población en situación de carencia según tamaño de localidad	60
Tabla 13. Matriz de indicadores para el monitoreo de la pobreza en Jalisco	61
Gráfico 1. Porcentaje de rezago educativo por grupo de edad en zonas rurales y urbanas	21
Gráfico 2. Programas según nivel de beneficiario	28
Gráfico 3. Número de localidades en las que redujo la población entre 2005 y 2010, por municipio	38
Gráfico 4. Porcentaje de la población por municipio que carece de acceso a la alimentación, 2010	48
Gráfico 5. Gasto asignado según indicador de pobreza (%)	55
Gráfico 6. Presupuesto asignado por indicador de pobreza	56
Gráfico 7. Distribución del número de programas según indicador de pobreza	56
Gráfico 8. Porcentaje de la población según tamaño de localidad y grado de marginación, 2010	59
Mapa 1. Clasificación de municipios según cobertura escolar	35
Mapa 2. Clasificación de localidades según cobertura escolar	36
Mapa 3. Clasificación de localidades y municipios según cobertura de servicios de salud, 2005 y 2010	40
Mapa 4. Distribución de inscritos al seguro popular según cobertura de servicios de salud municipal	41
Mapa 5. Cobertura de escuelas y servicios de salud (2010)	42

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se divide en cinco secciones: diagnóstico, propuesta de intervención estratégica, análisis de oportunidades, propuesta de intervenciones, análisis costo/beneficio de intervenciones estatales e indicadores de seguimiento.

Diagnóstico

- México es pionero en la medición de la pobreza multidimensional en la que se utilizan diferentes indicadores de carencia de manera simultánea.
- En términos de lo que ha ocurrido en Jalisco, los niveles de pobreza presentan una estabilidad relevante entre los diversos indicadores, por lo menos de manera relativa contra otro estado de la república.
- En cuanto a la composición de carencias en Jalisco, éstas variaron entre 2010 y 2012; se redujo el rezago educativo y alimentario, se amplió la cobertura de servicios de salud y seguridad social, se amplió la cobertura de servicios básicos en la vivienda, se incrementó la carencia en calidad y espacios de vivienda, incrementó el número de personas con un ingreso por debajo de la línea de bienestar.
- En términos geográficos, Jalisco reporta que la población que sufre las carencias más importantes suelen estar en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Las carencias de calidad de espacios y servicios básicos de la vivienda son aparentes también en Puerto Vallarta y Lagos de Moreno, respectivamente. Cuando se analiza el porcentaje de la población que sufre carencias no existe un patrón, es decir, no hay un municipio que aparezca sistemáticamente en el listado. Esto es en sí mismo interesante, ya que muestra la importancia de desagregar la información de formas distintas para la toma de decisiones.
- Entre las causalidades de la pobreza se identifican tres vertientes básicas: Preexistencia, Estructura, y Coyuntural. Entre los tipos de pobreza se identifican dos: Persistentes y Transitorias.
- Se identifican mecanismos de combate a la pobreza: Red de protección, Trampas de pobreza [combate a], focalización, e incentivos para la toma de decisiones.
- En Jalisco, aproximadamente el 13% de la población es susceptible a sufrir pobreza preexistente puesto que vive en localidades de menos de 2,500 habitantes; el 64% de la población sufre alguna carencia que pudiera considerarse estructural; y el 53% es vulnerable por causas coyunturales como seguridad alimentaria o ingreso, donde 48% de la población tiene un ingreso estimado por debajo de la línea de bienestar.
- La pobreza por ingreso es persistente para la mayor parte de la población en los municipios de Mezquitic, Cuautitlán de García Barragán, Santa María del Oro, San Cristóbal de la Barranca, Chimaltitán y Atemajac de Brizuela.

- La población en pobreza por ingresos que ha variado más en esos veinte años se encuentra en Puerto Vallarta, San Sebastián del Oeste, Techaluta de Montenegro y Zacoalco de Torres.

Análisis de oportunidades

- Se identifican dos tipos de oportunidades. La primera es inherente a la medición de la pobreza. La segunda concierne a oportunidades empíricas que Jalisco tiene para combatir la pobreza. El Plan Estatal de Desarrollo en Jalisco (2013-2033) y los programas sectoriales son fuente clave para identificar áreas de oportunidad. Otras claves se encuentran identificadas en las características que Jalisco tiene en educación, salud, seguridad social, alimentación e ingreso.

Propuesta de intervenciones

- Educación: Se determinó la sub-oferta en Jalisco definida como la existencia de más infraestructura de la que se requiere en una localidad específica. Todos los municipios de la ZMG presentan sobre-oferta excepto Zapopan, donde la cobertura escolar es baja. La cobertura a nivel preescolar en Jalisco es baja, en primaria en general es alta y secundaria presenta resultados mixtos.
- Salud: La oferta en salud es medida por la distancia a clínicas y hospitales, así como el derecho a recibir servicios de salud. La demanda es medida como el acceso a servicios de salud reportado. En los casos en los que la oferta de centros de salud es baja y la oferta alta puede requerirse inversión en infraestructura y si la oferta es alta y la demanda baja, se requieren incentivos para incrementar la derechohabiencia.
- Alimentación: En Jalisco la inseguridad alimentaria leve es de 19.4% inseguridad alimentaria moderada es de 12.3% e inseguridad alimentaria severa es de 8.3%. La desnutrición afecta a un porcentaje sustancialmente mayor de personas en el ámbito rural que urbano (ENSANUT 2012), y afecta más a ciertos grupos de la población como personas con discapacidad e indígenas.
- Ingresos: Los municipios con mayor desigualdad en el ingreso son Mezquitic (.531), Bolaños (.522) Unión de San Antonio (.522), Cuautitlán de García Barragán (.5) y Zapopan (.465). Los últimos dos son los únicos de la lista que figuran entre los cinco con mayor número o porcentaje de personas con ingreso por debajo de la línea de bienestar.
- Análisis costo-beneficio de intervenciones estatales a favor de la reducción de la pobreza
- Jalisco 199 programas que incluyen 344 modalidades de apoyo, de los cuales 130 programas (de los 199) y 154 (de las 344) modalidades reducen directa o indirectamente alguno de los indicadores de pobreza. El 68% del presupuesto 2014 se asignó a programas relacionados con la pobreza (14% rezago educativo, 32% otros, 30% ingreso, 17% acceso a la seguridad social, 2% servicios de salud,

2% alimentación, 2% calidad y espacios de la vivienda, 1% servicios básicos en la vivienda). La mayor cantidad de programas existentes son para el indicador de ingreso, rezago educativo y acceso a la seguridad social. Diferente al presupuesto asignado.

Indicadores de seguimiento

- Jalisco tiene el doble reto de contar con un alto número de localidades predominantemente pobres, con pocos habitantes; y una Zona Metropolitana que agrupa un gran número de pobres, que representan un porcentaje bajo de los habitantes en esas localidades. Es por ello que se plantea utilizar indicadores tanto de número como de porcentaje de personas a nivel municipal para la toma de decisiones. La propuesta de seccionar la categoría de 5,000 habitantes y menos en dos va también en esta línea. Si se utiliza como único criterio el número de la población a atender, como en el caso de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la totalidad del gasto se ejecutará en la Zona Metropolitana.

Conclusiones

- Existen preponderancia en los mecanismos para atacar la pobreza transitoria, pero no para atacar la pobreza permanente.
- Es posible identificar a las personas en los dos diferentes tipos de pobreza, a través de herramientas como evaluar el porcentaje de la población en situación de pobreza a nivel municipal a través del tiempo, y contrastar el resultado de índices relevantes como son los de: marginación, rezago social, desarrollo humano y pobreza.
- Es notorio que vivir en lugares remotos, definidos como localidades con menos de cinco mil –o inclusive mil- habitantes, tiene una alta correlación con los niveles de pobreza.
- Es clave diferenciar el tipo de pobreza (transitoria o permanente) y analizar la causa de su condición (preexistente, coyuntural, estructural) para con base en ello definir los mecanismos de intervención.
- Es importante planear el diseño y las acciones de los programas con punto de salida para los beneficiarios, para no crear dependencia y se vuelvan insostenibles con costo social muy alto.
- Se detectó que la mayor parte del presupuesto se destina a programas que atienden la carencia por ingreso y rezago educativo.
- Jalisco tiene el reto de contar con un alto número de localidades predominantemente pobres es por eso que se plantea utilizar indicadores tanto de número como de porcentaje de personas a nivel municipal para la toma de decisiones.

- La disponibilidad de datos pertinentes para la toma de decisiones informadas a nivel subnacional es baja y en algunos casos es nula. El MCS-ENIGH en que se basa el cálculo de pobreza tiene representatividad a nivel estatal, y las estimaciones a nivel municipal derivadas de ella deben ser estimadas por CONEVAL cada cinco años.
- Las entidades federativas cuentan con datos suficientemente desagregados para la distribución del gasto (a nivel localidad y AGEB de los censos; estimaciones de pobreza a nivel municipal), cada cinco años.

INTRODUCCIÓN

Mejorar la calidad de vida de la población implica necesariamente reducir la pobreza. La identificación de las causas de pobreza por una parte y de las políticas públicas que podrían atenderlas, por otra, es fundamental tanto para atender mejor a la población objetivo, como para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos.

El objeto del presente estudio es presentar una propuesta de intervención estratégica gubernamental que considere la maximización de recursos disponibles para intensificar los esfuerzos de abatimiento a la pobreza, así como potenciales externalidades que se deriven del diseño del propio modelo de intervención. El documento se divide en cuatro secciones consecutivas: diagnóstico, análisis costo/beneficio de intervenciones estatales, propuesta de intervenciones e indicadores de seguimiento.

La primera sección presenta una revisión del concepto de pobreza, particularmente los tipos y causas de la misma, así como los supuestos subyacentes a las políticas de combate a la pobreza. Posteriormente se analizan distintas mediciones de pobreza y se revisan los cambios en dichas métricas a través del tiempo para el estado de Jalisco, en el marco de las discusiones teóricas y prácticas sobre medición y combate a la pobreza.

La segunda sección del documento plantea intervenciones específicas por componente o unidad geográfica para combatir la pobreza. Para ello se propone una clasificación de carencias por nivel y tipo de intervención, con base en un análisis geográfico desagregado que considera la relevancia demográfica (número de personas afectadas) y la incidencia en índices (porcentaje de la). A partir de lo anterior, se plantea seguir una “lógica de mercado”, es decir, de búsqueda de intersecciones entre oferta y demanda de servicios, para orientar el diseño de políticas de combate a la pobreza.

La tercera sección analiza la distribución programática y presupuestal de los esfuerzos de combate a la pobreza en Jalisco. Propone una matriz de referencia para evaluación de intervenciones, en donde cada indicador de pobreza se cataloga según atribución, nivel de focalización, costo, esfuerzo e impacto. Analiza además la pertinencia de las Zonas de Atención Prioritaria para la asignación del gasto en el estado.

Finalmente, la cuarta sección propone indicadores estratégicos para monitorear las intervenciones propuestas a corto y largo plazo, considerando potenciales externalidad

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA EMPLEADA

El objetivo general de la investigación es generar un modelo de intervención que oriente de manera efectiva el impulso de programas y proyectos estratégicos, y la correspondiente aplicación de los recursos públicos, para generar los mayores resultados e impactos posibles en el bienestar de la población del estado de Jalisco, atendiendo el problema de la pobreza.

El esquema propuesto de trabajo se organiza de forma tal que permite situar la situación de pobreza en Jalisco dentro del contexto nacional, en el marco de índices relevantes para la formulación de políticas públicas; después identificar las principales causas de pobreza en el estado; para posteriormente presentar una propuesta de intervenciones estratégicas que permitan reducir la pobreza, con base en un análisis costo-beneficio de intervenciones estatales y de complementariedad con programas sociales federales; y finalmente, proponer indicadores de seguimiento que permitan monitorear las intervenciones planteadas.

La metodología utilizada para tal fin comprende una amplia revisión de la literatura pertinente sobre medición y combate a la pobreza, así como de las fórmulas de diversos índices nacionales de pobreza pertinentes para la formulación de políticas públicas en el estado; además de un análisis documental de la oferta programática y disponibilidad presupuestal a nivel estatal.

Asimismo, se utilizan herramientas estadísticas y geo-estadísticas para realizar un análisis pormenorizado de los componentes de la medición de pobreza, bajo una lógica de oferta y demanda. El anexo metodológico describe a detalle los criterios en que se basa dicho análisis (ver anexo 5).

DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

La definición de pobreza ha evolucionado con el pensamiento económico. Como consecuencia de ello se han ampliado las causas de pobreza identificadas como fundamentales a resolver, los instrumentos de medición y análisis utilizados para estimar la pobreza, así como las intervenciones de política propuestas para disminuirla.

La reducción de la pobreza se pensó primero (1940-50s) como incremento en ingreso, que estaba directamente relacionado con crecimiento económico, al medirse como Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Posteriormente se introdujo la noción de que crecimiento económico y desarrollo, entendido como reducción de la desigualdad en el ingreso, eran distintos; así, la medición del desarrollo se relacionó más con desarrollo institucional que favoreciera una mejor calidad de vida, como por ejemplo construcción de hospitales y escuelas. Se dio cuenta también de la desigualdad en el ingreso entre personas en pobreza, que anteriormente eran clasificadas en un mismo grupo de ingreso, abriendo la posibilidad a distintos métodos de medición y también de focalización de programas públicos¹.

La introducción de la noción del desarrollo humano en los 90s, derivada de la concepción de Amartya Sen sobre capacidades modificó una vez más el pensamiento sobre pobreza, al equipararse con restricción de la libertad individual. Desde esta perspectiva, una persona

¹ Sen, Amartya (1982). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford New York: Clarendon Press Oxford University Press.

en situación de pobreza es aquella que no cuenta con los medios necesarios para vivir decentemente, según los criterios de esa sociedad. Este nuevo paradigma amplió la definición y en consecuencia la medición de pobreza y desarrollo, ya que una persona en pobreza desde esta perspectiva no se limita a aquella con un ingreso menor al ingreso mínimo aceptable (es decir, la línea de pobreza establecida), sino que considera además carencias que limitan su potencial desarrollo individual como pueden ser la falta de acceso a servicios de salud y educación. Ejemplo de dicha evolución en el pensamiento son los Informes sobre Desarrollo Humano (IDH) internacionales y nacionales; y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Como consecuencia de esta evolución en el pensamiento económico y las críticas al mismo, se afinaron los métodos para recolección y análisis de datos, generándose una tendencia de medición más desagregada tanto por tipo de carencia como a nivel geográfico. Incluso para la medición de pobreza por ingreso exclusivamente ya no se considera suficiente comparar PIB per cápita entre países, sino que se utiliza un índice de precios ajustado por paridad de compra, que evoluciona constantemente para incluir bienes y servicios equiparables y así poder comparar la capacidad de compra entre personas de países.²

Recientemente se introdujo la noción del concepto de pobreza multidimensional, en el que México fue pionero y al que se han sumado países como Colombia, Alemania, Costa Rica, Chile y Vietnam entre otros; y está siendo discutido ampliamente en las mesas de diálogo de los Objetivos del Milenio Post-2015. Este nuevo concepto surgió de sintetizar los elementos considerados como los más relevantes en la literatura como puntos detonadores de vulnerabilidad o resiliencia, como por ejemplo: acceso a agua potable y a una alimentación adecuada, vivir en una vivienda construida con materiales durables, entre otros.

MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

En el caso de México, se ha utilizado desde hace varias décadas el índice de marginación (IM) estimado por CONAPO para orientar políticas públicas. Dicho índice agrega carencias estructurales y fue utilizado como base por el equipo que desarrolló el índice de pobreza multidimensional³ y CONEVAL para generar las mediciones de pobreza multidimensional (PM) utilizadas actualmente.

Así, se utilizan en nuestro país diversas mediciones de carencias de manera simultánea. Se mide, entre otras: la marginación, el rezago social, la pobreza y el nivel de desarrollo humano.

² Deaton, Angus. 2010. "Price Indexes, Inequality, and the Measurement of World Poverty." *American Economic Review*, 100(1): 5-34.

Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo. 2007. "The Economic Lives of the Poor." *Journal of Economic Perspectives*, 21(1): 141-168.

³ Sabina Alkire y James Foster. Véase: Alkire, S. & Foster, J. 2009. "Counting and multidimensional poverty measurement (revised and updated), *OPHI Working Paper 32*. <http://www.ophi.org.uk/working-paper-number-32/>

La marginación es entendida por el CONAPO como “el conjunto de problemas (desventajas) sociales de una comunidad o localidad [que] hace referencia a grupos de personas y familias)⁴”. El índice de marginación por tanto “busca establecer un parámetro analítico que permita entender cuando un sector de la sociedad se encuentra en una situación donde no están presentes las oportunidades para el desarrollo, ni la capacidad para encontrarlas”⁵

La pobreza por otro lado, se calcula en México de forma multidimensional, considerando la pobreza por ingreso, por un lado, y las necesidades básicas insatisfechas, por otro. Ambas se combinan en un índice que agrega carencias alimentarias, de capacidades, patrimonial y por ingresos, generando así un indicador único que puede desagregarse para reflejar desigualdad entre las personas en situación de pobreza⁶.

El índice de rezago social se diferencia de la medición de pobreza en que no considera ni ingreso ni carencias alimentarias. Tiene, sin embargo, la ventaja de que se estima con base en datos de los censos, permitiendo comparar con el índice de marginación que hace lo mismo. Es por tanto un puente interesante entre las mediciones de pobreza y marginación.

Finalmente, el índice de desarrollo humano es una medición que permite realizar comparaciones a nivel internacional, dado que la metodología fue diseñada para ello. Por lo mismo, es el más sencillo de los índices en lo que a datos de insumo se refiere. Algunos países, incluyendo México, han modificado el índice de base para incluir variables pertinentes como migración, género, entre otras⁷.

Existe una alta correlación entre los indicadores antes mencionados, tal como se observa en la matriz de correlación de la Tabla 1.

⁴ CONAPO. Índice de Marginación por localidad 2010.
<http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indicesmargina/2010/documentoprincipal/Capitulo01.pdf>
(consultado en noviembre 2014)

⁵ *Ibidem*

⁶ La línea de bienestar equivale al valor de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona por mes, según el Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el INEGI. La línea de bienestar mínimo equivale al valor de la canasta alimentaria únicamente y se utiliza para definir a las personas en situación de pobreza extrema.
<http://www.coneval.gob.mx/medicion/paginas/lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> (consultado en noviembre 2014)

⁷ Pueden consultarse los Informes nacionales y subnacionales en la liga:
<http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library.html>

Tabla 1. Correlación de indicadores relevantes, 2010

	IDH	IM	IRS	PM
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	1.000	-0.863	-0.854	-0.781
Índice de Marginación (IM)	-0.863	1.000	0.950	0.633
Índice de Rezago Social (IRS)	-0.854	0.950	1.000	0.611
Pobreza multidimensional (PM)	-0.781	0.633	0.611	1.000

Elaboración propia con base en estimaciones de PNUD, CONAPO y CONEVAL

Esto se aprecia a mayor detalle al analizar los indicadores que componen cada índice, como se observa en el Anexo 2, ya que varios son los mismos; especialmente en lo concerniente a las condiciones de vivienda y niveles educativos.

El peso relativo de cada indicador varía según la metodología de agregación de cada índice. No obstante, las acciones encaminadas a reducir dichas carencias impactarán varios de los índices utilizados para la formulación de políticas públicas de forma simultánea.

Los seis grandes componentes que contemplan los índices son: salud, educación, ingreso, condiciones de la vivienda, dispersión geográfica y alimentación. El índice de rezago social incluye educación, salud y condiciones de vivienda; el índice de desarrollo humano, educación, salud e ingreso; el índice de marginación, educación, condiciones de vivienda y dispersión geográfica; y la medición de pobreza todos salvo dispersión geográfica, más alimentación.

Los indicadores que por su repetitividad en índices, tienen mayor potencial de incidencia simultánea para mejorar la calificación en dichas mediciones, son:

COMPONENTES	INDICADORES	INDICES QUE LOS INCLUYEN
Educación	Tasa de alfabetización (población de 15 años y más analfabeta; sin educación básica para pobreza)*	Pobreza Multidimensional Índice y Grado de Rezago social Índice de Marginación Índice de Desarrollo Humano
	Asistencia escolar (6-14 años)	Pobreza Multidimensional Índice y Grado de Rezago social Índice de Desarrollo Humano
Condiciones de vivienda	Agua entubada Drenaje Energía Eléctrica	Pobreza Multidimensional Índice y Grado de Rezago social Índice de Marginación

Pese a la alta correlación entre índices, las diferencias entre ellos causan que esfuerzos por atender necesidades registradas en algunos índices, como puede ser reducir el porcentaje de viviendas con piso de tierra, sin sanitario, refrigerador o lavadora, que son importantes desde el punto de vista de marginación y rezago social; no sean reconocidos por otras formas de medición como la de pobreza o desarrollo humano.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA POBREZA EN JALISCO

La situación de Jalisco en índices nacionales ha sido cambiante a través del tiempo. En algunos casos la variación ha sido resultado de crisis económicas, desastres naturales, flujos migratorios u otros factores que han afectado a la población; pero también ha sido resultado de cambios demográficos o metodológicos. La Tabla 2 presenta el lugar que ha ocupado Jalisco en los últimos años, en los diferentes índices, a nivel nacional.

Tabla 2. Variación de indicadores relevantes en el tiempo

AÑO	Marginación				Pobreza			Rezago Social			Desarrollo Humano			
	1995	2000	2005	2010	2008	2010	2012	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2012
LUGAR NACIONAL	22	25	27	27	13	10	14	23	23	25	14	14	15	14
PUNTAJE	-0.59	-0.76	-0.76	-0.82	36.9	37	39.8	0.705	0.598	0.657	0.808	0.818	0.743	0.75
GRADO	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo la media	Bajo la media	Bajo la media	Bajo	Bajo	Muy bajo	Alto	Alto	Alto	Alto

Fuente: elaboración propia con base en datos de CONAPO, CONEVAL, PNUD8

Interesantemente, su posición en el listado nacional ha sido relativamente estable, lo que da indicios de al menos dos potenciales dinámicas en juego: (1) una estabilidad relativa en indicadores (es decir, la variación en los indicadores es similar a la variación demográfica,

⁸ Se consideró la nueva metodología del IDH para 2010 y 2012, por lo que dichos años no son estrictamente comparables con 2000 y 2005.

causando que los índices no varíen significativamente) y (2) de la interacción dinámica entre entidades federativas, de tal suerte que cambios en una alteran la posición de las demás.

Tabla 3. Variación del estado respecto a la media nacional

ENTIDAD	2008		2010		2012	
	%	LUGAR	%	LUGAR	%	LUGAR
Aguascalientes	37.6	14	38.0	11	37.7	11
Baja California	26.0	3	31.5	5	30.2	6
Baja California Sur	21.4	1	31.0	4	30.1	5
Campeche	45.5	18	50.2	20	44.5	16
Chiapas	76.9	32	78.3	32	74.6	32
Chihuahua	32.1	7	38.8	12	35.3	8
Coahuila	32.7	9	27.8	2	27.9	2
Colima	27.4	5	34.7	8	34.3	7
Distrito Federal	27.6	6	28.5	3	28.9	3
Durango	48.4	20	51.6	21	50.0	22
Guanajuato	44.1	17	48.5	19	44.4	15
Guerrero	68.3	31	67.4	31	69.5	31
Hidalgo	55.2	26	54.6	23	52.7	25
Jalisco	36.7	13	36.9	10	39.8	14
México	43.6	16	42.9	16	45.2	17
Michoacán	55.5	27	54.7	24	54.4	27
Morelos	48.8	21	43.0	17	45.3	18
Nayarit	41.7	15	41.3	14	47.5	19
Nuevo León	21.4	2	21.0	1	23.2	1
Oaxaca	61.7	29	66.8	30	61.7	29
Puebla	64.5	30	61.2	29	64.4	30
Querétaro	35.2	12	41.3	15	36.8	10
Quintana Roo	33.6	10	34.5	7	38.3	12
San Luis Potosí	50.9	23	52.1	22	50.5	23
Sinaloa	32.4	8	36.6	9	36.1	9
Sonora	27.1	4	33.1	6	29.1	4
Tabasco	53.7	25	57.0	25	49.6	21
Tamaulipas	33.8	11	39.0	13	38.3	13
Tlaxcala	59.6	28	60.1	27	57.5	28
Veracruz	51.2	24	57.4	26	52.4	24
Yucatán	46.6	19	47.7	18	47.9	20
Zacatecas	50.1	22	60.2	28	54.2	26

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL

Los rankings nacionales de pobreza, como todo listado de este tipo, pueden no reflejar los esfuerzos reales de cada estado por reducir la pobreza, ya que la posición que cada estado ocupa está determinada tanto por sus políticas públicas como por las de los demás estados. Desastres naturales, por ejemplo, pueden causar un incremento marcado en la situación de pobreza de los habitantes de un estado, mejorando la posición en el ranking de otras entidades federativas.

Jalisco, por ejemplo, mejoró su posición en el listado entre 2008 y 2010 pese a un leve aumento en el porcentaje de la población en pobreza, debido al comportamiento de estados como Tamaulipas y Querétaro. Como se puede ver en la Tabla 4 tuvieron un incremento en pobreza más significativo, al pasar de las posiciones 11 a 13 y 12 a 15, respectivamente. Esto permitió el ascenso de Jalisco de la posición 13 a la 10.

ANÁLISIS POR COMPONENTES

La composición de carencias de los jaliscienses varió entre 2010 y 2012 de manera importante. Por una parte se redujo el rezago educativo y alimentario, se amplió la cobertura de servicios de salud y seguridad social, así como de servicios básicos en la vivienda. Pero por otra, se incrementó la carencia en calidad y espacios de vivienda y el número de personas con un ingreso por debajo de la línea de bienestar.

Tabla 4. Indicadores de carencia en Jalisco

CARENCIA	2010		2012	
	Personas	%	Personas	%
Rezago educativo ⁹	1'540,641	20.6	1'409,859	18.4
Inasistencia escolar (-16 años)	206,62	10.9	193,926	9.8
Primaria incompleta (+30 años)	463,367	23.6	387,784	19.6
Secundaria incompleta (16-29 años)	919,505	28.7	828,151	25.3
Servicios de salud	2'380,478	31.9	1'819,440	23.7
Seguridad social	4'134,527	55.4	4'102,829	53.5
Calidad y espacios en la vivienda	500,034	6.7	694,806	9.1
Piso de tierra	104,893	1.5	84,687	1.2
Muros de desecho	-	-	35,794	0.5
Techos de desecho	44,494	0.6	16,462	0.2
Hacinamiento	381,051	5.6	548,816	7.9
Servicios básicos en la vivienda	959,499	12.8	704,03	9.2
Sin agua entubada	554,139	7.9	303,346	4.2
Sin drenaje	220,622	3.1	240,009	3.3
Sin luz	15,884	0.2	7,283	0.1
Sin combustible para cocinar	321,935	4.5	349,087	4.7
Alimentación	1'643,647	22.0	1'579,846	20.6
Ingreso				
Línea de Bienestar	3232603	43.9	3670569	47.9

⁹ Estimación propia con base en cálculos de CONEVAL 2010 y 2012. Los porcentajes de los tres indicadores se refieren al grupo de la población en cuestión y no a la población en total.

CARENCIA	2010		2012	
	Personas	%	Personas	%
Línea de Bienestar Mínimo	1098245	14.7	1249057	16.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MCS-ENIGH 2010 y 2012

Una interpretación de los datos puede ser que, en lo que al gobierno se refiere, los programas para abatir la pobreza han sido exitosos, ya que las variables que podrían ser afectadas de forma más directa por acciones públicas son las que registran variación a la baja. La desagregación de los indicadores de carencia parece corroborar esta lectura, puesto que los indicadores en los que se observa un incremento entre los dos años son aquellos para los que no hay acciones directas de gobierno, como son hacinamiento y combustible para cocinar.

Jalisco aún se ubica por encima de la media nacional¹⁰ en rezago educativo, pero lo ha reducido de manera importante en los últimos años. De hecho, Jalisco ascendió 4 lugares en educación en el Informe de Desarrollo Humano México 2015¹¹. Dado que este indicador se incluye en varios índices nacionales, tal como se mencionó con anterioridad, el logro beneficiará a Jalisco en todos ellos.

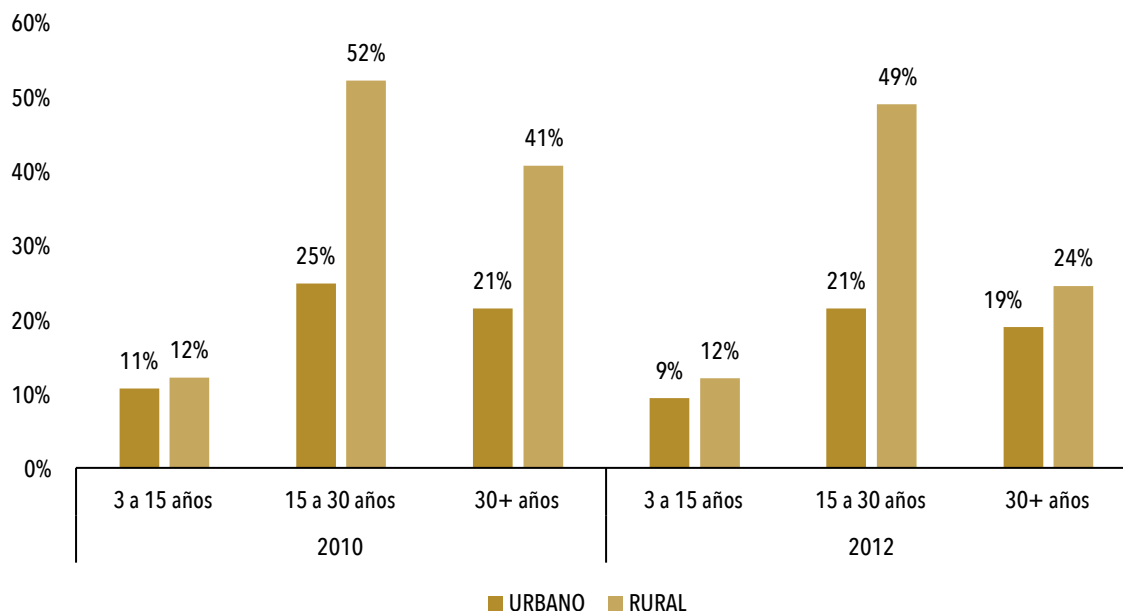
Como se observa en la siguiente tabla, el rezago educativo se ha reducido en términos absolutos y relativos, tanto en el ámbito rural como en el urbano. La inasistencia escolar de niños de 3 a 15 años es la única que parece haber aumentado levemente en términos absolutos entre 2010 y 2012 en zonas rurales, motivado principalmente por inasistencia escolar de niños en edad preescolar¹².

¹⁰ El rezago educativo comprende tres indicadores: 1. Población que se encuentra entre los 3 y los 15 años y no ha terminado secundaria o no asiste a la escuela (Jalisco 9.8%, nacional 8.9%); 2. Población de 16 años o más, su año de nacimiento aproximado es 1981 o anterior, y no dispone de primaria completa (19.6% versus 18.5% nacional); y 3. Tiene una edad de 16 años o más, su año de nacimiento aproximado es 1982 en adelante, y no dispone de primaria o secundaria completa (25.3% en comparación con 27.6% nacional)

¹¹ El documento puede consultarse en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas--mexi.html>

¹² El número de niños que no asisten pasó de 31,342 a 34,384 niños. El aumento en el número de niños en ese rango de edad entre los dos años fue de 27,327, de los cuales 89% asisten a la escuela.

Gráfico 1. Porcentaje de rezago educativo por grupo de edad en zonas rurales y urbanas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MCS-ENIGH 2010, 2012

No obstante, lo opuesto ha sucedido con el ingreso. Según el mismo Informe de Desarrollo Humano, el crecimiento en ingreso observado entre 2008-2012 ha sido del 3.2%, por debajo de la media nacional de 3.7%. Es la doceava entidad con menor crecimiento en el país. El MCS-ENIGH reporta un incremento en el número de personas con un ingreso menor a la línea de bienestar entre 2010 y 2012. La mejoría en este indicador supondría una variación significativa en dos índices relevantes, ya que es el que determina que Jalisco se catalogue como una entidad con desarrollo humano “alto” y no “muy alto”, como el Distrito Federal y Nuevo León. El ingreso es también la principal condicionante de pobreza y en última instancia, motor el principal del bienestar y la calidad de vida.

RELEVANCIA EN TÉRMINOS DEMOGRÁFICOS

Es de esperar que los municipios con mayor porcentaje de la población que sufre alguna carencia, sean los menos poblados; y los municipios en los que mayor número de la población sufre alguna carencia, los más. Sin embargo, no es necesariamente el caso. Tal como se muestra en el Anexo 3, donde se tabula los municipios con mayores carencias según número y porcentaje de la población, los cinco municipios en los que el número de la población que sufre carencias es más importante, suelen ser los de la Zona Metropolitana de Guadalajara; aunque en las carencias de calidad de espacios y servicios básicos de la vivienda aparecen también Puerto Vallarta y Lagos de Moreno, respectivamente. Cuando se analiza el porcentaje de la población que sufre carencias no existe un patrón, es decir, no hay un municipio que aparezca sistemáticamente en el listado. Esto es en sí mismo

interesante, ya que muestra la importancia de desagregar la información de formas distintas para la toma de decisiones.

ANÁLISIS DE PROBLEMAS Y CAUSALIDADES DE LA POBREZA

CAUSAS DE POBREZA

La literatura sobre causas de pobreza puede dividirse en tres grandes vertientes: los autores que se enfocan en causas preexistentes, en estructurales y en coyunturales.¹³

El argumento principal de los autores que se enfocan en causas preexistentes de pobreza es que la geografía es un factor fundamental que determina todo análisis subsecuente de crecimiento económico. Autores como J. Sachs y J. Diamond¹⁴ han argumentado que un análisis económico que no contemple elementos geográficos como la altitud, distancia de la costa y cuencas hidrológicas, así como el clima, es incompleto. Bajo esta lógica, es la geografía la que condiciona cualquier mecanismo de toma de decisiones, por lo que la decisión de asentarse en un sitio es una decisión histórica cuya importancia no disminuye con el tiempo. La geografía influye la producción, comercio, asignación de tiempo en el hogar, el nivel de riesgo ante desastres naturales y enfermedades. Desde este punto de vista, la dispersión poblacional es un impedimento para el crecimiento económico. Entre las políticas públicas que promueven los afectos a este enfoque son políticas de control de natalidad (particularmente en áreas remotas donde la pobreza es elevada) y campañas de vacunación (especialmente en ciertas latitudes propensas a enfermedades).

Los autores que priorizan las causas estructurales argumentan a su vez, que la geografía no es un determinante del crecimiento económico y la pobreza, ya que en condiciones similares pueden encontrarse un sinfín de estructuras sociales diferentes. Bajo esta perspectiva son las instituciones, ya sean económicas (North, 1982; Evans, 1995; Acemoglu et al. 2001 y 2013; La Porta et al. 2008; Nunn, 2008), sociales (Weber, 2002; Harrison y Huntington, 2000; Putnam et al. 1994) o políticas (Moore), las que responden a coyunturas socioeconómicas y determinan las acciones de los individuos, llevando así a algunas sociedades a ser más equitativas y con menos pobreza que otras. Por ende, desde este punto de vista, "malas" instituciones, es decir aquellas que promueven incentivos encontrados, son la principal causa de pobreza. Este enfoque engloba la mayoría de las acciones de política pública, ya que a diferencia del de causas preexistentes que enfatiza situaciones ajenas al individuo, el de causas estructurales afirma que corresponde a cada sociedad el diseño e implementación de sus instituciones; de ello depende el alcance de gobierno, la calidad de los servicios públicos, la adopción de nuevas tecnologías y sistemas

¹³ Un libro interesante para revisar distintos enfoques sobre las causas de pobreza es el de Banerjee, A. Et al. 2006. *Understanding Poverty*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁴ Diamond, J. 1997. *Guns, Germs and Steel*. NY: W.W. Norton and Co.

Sachs, J. 2006. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. NY: Penguin.

de producción, y ultimadamente el desarrollo económico, la desigualdad y los niveles de pobreza.

El tercer enfoque es el de causas coyunturales de la pobreza, cuyo énfasis es en situaciones críticas pero temporales como son enfermedades, desastres naturales, desempleo o variaciones en precios. Se centra en acciones de prevención, mitigación de riesgo y promoción de resiliencia; ejemplos son acceso a crédito y seguros, control de precios. Sin embargo, muchas veces las políticas que siguen este enfoque son más de respuesta que de prevención, y están desconectadas de esfuerzos de mayor alcance, lo que limita su impacto.¹⁵

TIPOS DE POBREZA

La pobreza se concibe como una situación que puede ser persistente o transitoria. La pobreza persistente o crónica se entiende como una condición que perdura a través de los años e inclusive generaciones; y la transitoria, como aquella en la que una persona u hogar cae pero supera una o varias veces en el transcurso de uno o varios años¹⁶. El enfoque de causas preexistentes aborda el problema de pobreza permanente; el de causas coyunturales la temporal; y la estructural, ambos.

Análisis empíricos como el realizado por Ravallion y Jalan (1998) para el Banco Mundial¹⁷ han encontrado que las causas de la pobreza persistente y transitoria son distintos, por lo que los instrumentos de política pública que los atienden deben ser diferenciados. A manera de ejemplo, encontraron que en China la composición demográfica del hogar, los niveles de educación y salud son determinantes de la pobreza persistente pero no influyen en la pobreza transitoria. Así, vivir en un área donde hay mayor acceso a educación y salud o mejores cosechas reduce la pobreza crónica, pero no disminuye el riesgo de experimentar la pobreza de manera temporal. La pobreza transitoria, al ser el resultado de shocks, requiere otros instrumentos de política, como pueden ser empleo temporal, acceso a crédito y seguros.

Es importante tener en mente dicha distinción, ya que aunque los dos tipos de pobreza se reducen con un mejor acceso a capital, las políticas que los atienden deben ser distintas. La falta de claridad respecto a la diferencia conlleva una focalización ineficiente de programas públicos.

¹⁵ Hammock & de Alba

¹⁶ Un documento que presenta una revisión de la literatura sobre la dicotomía entre pobreza persistente y transitoria es: "The dynamics of poverty" de Elizabeth Evanson que puede consultarse en: <http://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc51c.pdf>

¹⁷ Ravallion, M. and Jalan, J. (1998). "Determinants of Transient and Chronic Poverty: Evidence from Rural China." *Policy Research Working Papers*, World Bank.

MECANISMOS DE COMBATE A LA POBREZA¹⁸

Es posible identificar tres supuestos que sustentan las políticas de combate a la pobreza, que son: la necesidad de una red de protección para garantizar los derechos y cubrir las necesidades mínimas de la población; la posibilidad de superación, que tiene que ver con la capacidad individual y colectiva para sortear exitosamente vulnerabilidades y no caer así en trampas de pobreza; así como el poder de los incentivos, que alude a la convicción de que las estructuras que enmarcan la toma de decisiones afectan la decisión tomada. Conviene tener dichos supuestos en mente ya que son juicios de valor sobreentendidos que influyen la toma de decisiones públicas y determinan el tipo de políticas a implementar.

- El primer supuesto, de una *red de protección* mínima presume que las personas confrontan situaciones adversas que de no resolverse derivan en una reducción importante de la calidad de vida del hogar. Ejemplos de esto son desastres naturales, accidentes y enfermedades (Rothstein, 2001; Pierson, 2001). Algunas iniciativas públicas que responden a este supuesto son seguros por desempleo, enfermedad y maternidad, así como esquemas de pensión y ahorro para el retiro. Esta perspectiva enfatiza la superación de etapas de vulnerabilidad más que la erradicación de pobreza persistente y hace eco a las causas coyunturales de pobreza.
- El segundo supuesto es la existencia de *trampas de pobreza* y la posibilidad de superarlas. Un concepto más reciente que el anterior, parte de una teoría sistémica y reconoce que algunos grupos se ven más afectados que otros por condiciones socioeconómicas y geográficas (Sachs, 2005; Banerjee & Duflo, 2011; Ravallion, 2009). Asume que dichas condiciones generan una espiral negativa de vulnerabilidad, por lo que es necesario romper la tendencia – que además es exponencial- para que estas personas puedan mejorar su calidad de vida. Desde esta perspectiva, los hogares que caen en trampas de pobreza son incapaces de salir de ellas por si mismos. La intervención pública es por lo tanto no solo deseable sino necesaria, y se concibe como una acción única, ya que no se requiere más que romper el equilibrio de la espiral para que las personas puedan salir adelante; algo así como revertir el símbolo del ciclo para que sea entonces positivo e impulse a las personas a mejorar su calidad de vida (Easton, 1965). Esta perspectiva toma en cuenta tanto a las personas en pobreza persistente (dentro del espiral) como a las que están en riesgo de empobrecer si no hay una gestión adecuada de riesgos (vulnerabilidad a caer en el espiral). Puede relacionarse con las causas preexistentes, institucionales y coyunturales de pobreza. Algunos ejemplos de política pública que reflejan este enfoque son el acceso a sistemas públicos de salud, microcréditos, y

¹⁸ Este apartado se basa en de Alba, A. 2014. PNUD

adopción de tecnologías para contrarrestar efectos climáticos adversos como inundaciones y sequías.

- Finalmente, el tercer supuesto es la importancia de *incentivos para toma de decisiones*, que se subsume en la suposición de que las personas pueden no tomar las decisiones que más les conviene debido a una serie de factores que los influyen negativamente. El más reciente de los supuestos, se basa en una perspectiva institucional y surge en gran medida a la par de la economía conductual (Kahneman, Knetsch y Thaler, 1991)¹⁹. Desde esta perspectiva se propone mejorar el diseño de los programas y procesos a fin de orientar a las personas para que decidan como mejor les conviene²⁰. Bajo este supuesto la racionalidad limitada de los individuos es su mayor vulnerabilidad, ya que los lleva a tomar decisiones sub-óptimas que derivan en pobreza²¹. Por lo tanto este supuesto justifica distintos niveles de paternalismo que van desde la implementación de estímulos o “nudges” para motivar la adopción de ciertos comportamientos deseables como recordatorios para promover el ahorro (Karlan et al. 2010), hasta la ejecución de esquemas donde el nivel de decisión es limitado o nulo como puede ser establecer esquemas obligatorios de ahorro para el retiro o fijar un menú saludable para los desayunos escolares (Thaler & Sunstein, 2003). De reciente adopción en las evaluaciones de impacto (Duflo, Kremer y Robinson, 2011; Dupas, 2013), es un supuesto cuya popularidad ha ido rápidamente en aumento. Algunos autores han comenzado a utilizar este enfoque para tratar de entender el proceso de toma de decisiones de las personas en situación de pobreza, con el afán de procurar mejores mecanismos para apoyarlos a salir adelante (Mullainathan 2006; Bertrand, Mullainathan y Shafir, 2004 y 2006; Banerjee y Mullainathan, 2011; Dupas y Robinson, 2013).

Debido a la diferente premisa de la que parten, las políticas basadas en el supuesto de red de protección tienden a ser efectivas en el combate a la pobreza transitoria, ya que buscan mitigar riesgos. De igual manera, las políticas y programas que parten de la existencia de trampas de pobreza son utilizadas para reducir el impacto de coyunturas que pueden llevar

¹⁹ Véase también Ariely, 2008; Congdon, Kling & Mullainathan, 2011; Kahneman, 2012; Thaler y Sunstein, 2009.

²⁰ “Como mejor conviene”, a decir de la convención social (Sen, 2008; Alkire, 2004). Algunos ejemplos de decisiones socialmente deseables son dejar de fumar, llevar una alimentación balanceada, ejercitarse, usar el transporte público, ahorrar, etc.

²¹ Al ciclo de empobrecimiento se le conoce como “Dutch Book”. Para una exposición concisa sobre éste fenómeno ver Laibson y Yaviv, 2007.

a condiciones de pobreza persistente; y las basadas en el principio de incentivos son generalmente utilizadas para atender causas sistémicas o neutralizar causas endémicas.

Tabla 5. Mecanismos de combate a la pobreza según tipo y causa

Mecanismo de combate a la pobreza	Tipo de Pobreza		
	Persistente	Transitoria	
	Causa de pobreza		
	Endémica	Sistémica	Coyuntural
Red de protección mínima		✓	✓
Trampas de pobreza	(✓)	✓	✓
Incentivos para toma de decisiones	✓	✓	(✓)

Fuente: Elaboración propia

El Anexo 1 presenta, a manera de ejemplo, la clasificación de los programas sociales federales según el tipo de supuesto que lo sustenta.

Causalidades de la pobreza en Jalisco

En lo que a las causas de pobreza se refiere, la tipología que se encuentra en la literatura es capturada hasta cierto punto por las mediciones utilizadas en México. La variable de dispersión poblacional del Índice de Marginación puede utilizarse como proxy de pobreza endémica; las variables de servicios de las mediciones de pobreza y marginación (servicios públicos, espacios del hogar, salud, educación, seguridad social), capturan causas sistémicas; y las variables de alimentación e ingreso podrían reflejar causas coyunturales²². Así, el 23% de la población mexicana es susceptible a sufrir pobreza endémica puesto que vive en localidades de menos de 2,500 habitantes; el 71% de la población sufre alguna carencia que pudiera considerarse sistémica; y el 58% es vulnerable por causas coyunturales como seguridad alimentaria o ingreso, donde 52% de la población tiene un ingreso estimado por debajo de la línea de bienestar²³. En Jalisco, aproximadamente el 13% de la población es susceptible a sufrir pobreza endémica puesto que vive en localidades de menos de 2,500 habitantes; el 64% de la población sufre alguna carencia que pudiera considerarse sistémica; y el 53% es vulnerable por causas coyunturales como seguridad

²² Las variables de alimentación debido al tipo de preguntas, y el ingreso por la manera en que se estima y la frecuencia mensual en que pueden obtenerse los datos. El ingreso puede ser considerado también como indicador sistémico y endémico.

²³ Estimado con base en datos de Coneval (cálculo de pobreza 2012). La base contempla población que habita localidades de menos de 2,500 habitantes en lugar de los 5,000 habitantes del IM.

alimentaria o ingreso, donde 48% de la población tiene un ingreso estimado por debajo de la línea de bienestar²⁴.

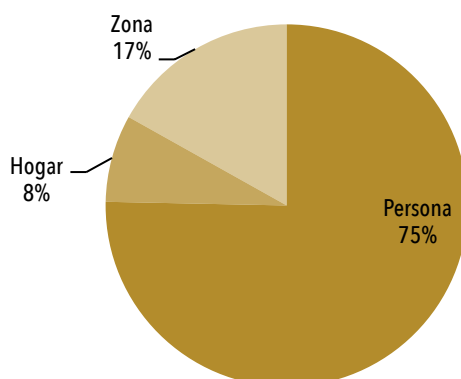
Es difícil saber con los datos disponibles qué porcentaje de la población sufre pobreza persistente y cual transitoria en Jalisco, ya que las encuestas reflejan un punto en el tiempo con una periodicidad de dos o cinco años. Así, es posible estimar el número de pobres en el estado, más no si han estado en dicha condición de manera constante. Como se mencionaba, la distinción es importante dado que los esfuerzos para abatirlas deben ser distintos.

El análisis que puede realizarse es a nivel municipal, utilizando las estimaciones de pobreza de CONEVAL para 1990, 2000 y 2010. La pobreza por ingreso es persistente para la mayor parte de la población de los municipios de Mezquitic, Cuautitlán de García Barragán, Santa María del Oro, San Cristóbal de la Barranca, Chimaltitán y Atemajac de Brizuela. Dichos municipios se han mantenido entre los diez con mayor porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza entre 1990 y 2010. Los municipios en los que la población en pobreza por ingresos ha variado más en esos veinte años son Puerto Vallarta, San Sebastián del Oeste, Techaluta de Montenegro y Zacoalco de Torres. No se sabe que porcentaje de la población, pero si en donde hay mayor persistencia de la pobreza y en donde ha sido transitoria. Esto no quiere decir que otros municipios no hayan experimentado una dinámica similar, pero se presentan solo los casos extremos.

Es importante tener en cuenta que algunas carencias son individuales, otras del hogar o de la zona. Una tipificación en este sentido permite focalizar mejor los recursos y potenciar así el impacto de las intervenciones públicas, ya que los beneficiarios pueden pertenecer o no a las tres categorías, por lo que las acciones pueden complementarse. La mayor parte de los programas implementados en Jalisco atienden directamente a la persona. La ventaja de los programas dirigidos a personas es su alto nivel de focalización, que permite diseñar apoyos e incentivos de gran especificidad. Entre las desventajas se encuentra el tener un costo operativo más alto, ya que requiere un mayor esfuerzo para focalizar y administrar los programas.

²⁴ Estimado con base en datos de Coneval (cálculo de pobreza 2012)

Gráfico 2. Programas según nivel de beneficiario



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Programas Públicos de Jalisco

De igual manera, algunas carencias pueden ser subsanadas por acciones estatales, federales o municipales, en tanto que otras corresponden a acciones privadas. En este sentido, las acciones públicas pueden incursionar en esferas originalmente vistas como del ámbito privado, como puede ser el facilitar crédito y seguros o proveer materiales para construcción; más no por ello deben descuidarse las acciones netamente públicas, ya que a diferencia de las otras, no habría quien las realice y el costo social puede ser muy alto. La clasificación de acciones públicas con base en esta tipología permite ver con mayor claridad las potenciales externalidades derivadas de reducir o eliminar ciertos programas o rubros del gasto.

ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES

OPORTUNIDADES INHERENTES A LA DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA

La medición de pobreza multidimensional se compone de ingreso y seis indicadores de carencia: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, condiciones de la vivienda, acceso a servicios básicos y acceso a la alimentación. La situación de pobreza de una persona se determina en un 50% por su ingreso (debajo de la línea de bienestar) y el restante 50% por tener al menos una carencia. Es decir, una persona con ingresos por debajo de la línea de bienestar que no presenta al menos una carencia, no es considerada como pobre bajo esta medición. De igual forma, una persona con carencias pero con un ingreso por encima de la línea de pobreza se considera como vulnerable, más no pobre.

El carácter multidimensional de la medición se refleja más claramente al evaluar la intensidad de la pobreza, como es la diferencia entre pobreza y pobreza extrema; y al reconocer la condición de vulnerabilidad de la población que no es pobre por ingreso pero cuenta con alguna carencia.

Entre los argumentos principales a favor de una medición multidimensional se encuentra la relativamente baja correlación que existe entre carencias e ingreso. Tal como se observa en la Tabla 7 para el caso de Jalisco, una medida unidimensional como el ingreso no es capaz de capturar limitaciones básicas que enfrenta la población que vive por debajo de la línea de bienestar. Sin embargo, cabe destacar que aún así el ingreso es el indicador que mejor explica la medición de pobreza.

Tabla 6. Correlación de componentes de la medición de pobreza, Jalisco 2012

	Pobreza	Ingreso PLB	Rezago educativo	Acceso a salud	Seguridad social	Condiciones de vivienda	Servicios básicos	Alimentación
Pobreza	1.0000							
Ingreso PLB	0.8781	1.0000						
Rezago educativo	0.1732	0.1047	1.0000					
Salud	0.1239	0.0346	0.0695	1.0000				
Seg. social	0.3660	0.2165	0.0884	0.5764	1.0000			
C. de vivienda	0.1712	0.1332	0.1157	0.0677	0.1289	1.0000		
Servicios	0.2619	0.2070	0.1408	0.0233	0.1255	0.2405	1.0000	
Alimentación	0.3613	0.2852	0.1235	0.0377	0.1155	0.2008	0.1402	1.0000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENIGH 2012, INEGI.

Dada la construcción de la medición de pobreza, cada una de las carencias tiene un peso de 0.0834. No obstante, cada carencia incluye entre uno y doce indicadores, por lo que algunos de ellos, como el acceso a servicios de salud, cuentan con un peso relativo más alto que otros, como pueden ser la cobertura de agua y electricidad.

Desde una perspectiva de política pública, la medición de pobreza es difícil de modificar. Por diseño, existen dos mecanismos mediante los cuales puede reducirse la pobreza: incrementar el ingreso y/o reducir carencias. La forma más directa para lograrlo es incrementar el ingreso, ya que al hacerlo la población pasa de situación de pobreza a vulnerabilidad, en tanto que la alternativa de reducción de carencias requiere reducirlas todas, puesto que la medición requiere que *al menos* una carencia esté presente.

Una manera de incrementar el ingreso por vía de políticas públicas directas es por medio de transferencias monetarias o programas de empleo temporal. No obstante, dichas iniciativas por lo general son temporales y pueden generar dependencia. Por ello, políticas que promueven el incremento en el ingreso a mediano y largo plazo como son las relacionadas con salud y educación o incentivos para la creación de empleos bien remunerados suelen generar un mayor impacto y ser más sostenibles.

A diferencia de los indicadores de marginación, la medición de pobreza y rezago social se realiza a nivel individual. Es decir, calcula el número de personas y hogares con carencias sin considerar dispersión geográfica. El cálculo más desagregado es a nivel municipal, donde

se considera el porcentaje de la población de esa entidad con carencias o en situación de pobreza.

Una de las dificultades para diseñar políticas sub-nacionales de combate a la pobreza estriba en la falta de información disponible para análisis, ya que el cálculo nacional de pobreza multidimensional se basa en una muestra representativa a nivel estatal. La información disponible a nivel municipal es calculada por CONEVAL cada cinco años a partir de modelos estadísticos jerárquicos que toman como referencia la información de los Censos (quinquenales) y el MCS-ENIGH (bianuales)²⁵.

En términos de política pública, el que la mayoría de los indicadores de marginación, pobreza y rezago social estén basados en la misma fuente de información simplifica el tipo de esfuerzos necesarios para reducirlos. No obstante, dicha simplificación presenta a su vez el riesgo de limitar la estrategia de combate a la pobreza a un tipo de acciones demasiado específicas, como facilitar materiales para piso firme en los hogares. Por ello, es fundamental tener en cuenta el fundamento detrás de cada indicador, a fin de que las acciones realizadas repercutan en un mejoramiento real de la calidad de vida de las personas. Retomando el indicador de piso firme como ejemplo, cabe recordar que es un indicador de condiciones salubres de la vivienda y que de poco serviría que todos los esfuerzos se centraran en lograr que los hogares del estado tuvieran piso firme, sin tomar en consideración la regulación de la disposición de residuos y otros factores de incidencia en este sentido.

OPORTUNIDADES EMPÍRICAS

El estado de Jalisco tiene rasgos clave que pueden servir para la reducción de la pobreza. Por ejemplo cada una de las regiones del estado tiene vocacionamientos puntuales y aprovechables para reducir la pobreza a través de la generación de empleos. Este tipo de análisis es útil y el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 tiene un apartado amplio que identifica estas áreas de oportunidad por cada una de las regiones del estado, de acuerdo a la regionalización que anteriormente existía. Con el cambio de regiones en el estado, es importante reconstruir los rasgos característicos que podrían ofrecer luz sobre este análisis.

No obstante, es posible rescatar áreas de oportunidad a partir de los documentos de planificación más actualizados y a partir de la información ya recabada para la presente investigación. A continuación abordamos las primeras. Existen siete rasgos clave del estado de Jalisco que podrían permitir combatir la pobreza de manera estratégica. Estos rasgos, aunado a sus explicaciones, son las siguiente:

1. Alta participación en el producto interno bruto nacional (PIB). Jalisco es uno de los estados que más contribuye al producto interno bruto del país. Esta situación de

²⁵ CONEVAL, 2010. Metodología para la medición municipal de la pobreza en los municipios. <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Metodologia%20municipal%202010/METODOLOGIAPARALAMEDICIONMUNICIPALDELAPOBREZAENLOSMUNICIPIOS2010.pdf> (Consultado en noviembre, 2014)

aparente ventaja contrasta con los índices de pobreza que el estado reporta. No obstante el dato destaca el dinamismo económico del estado con referencia al resto de los estados en México. Ello implica que una línea importante de acción del gobierno estatal reside en su capacidad de traducir la ganancia en términos de crecimiento económico en una mejor distribución del ingreso y del gasto. Esta transferencia podría estar basada no solo en distribución del gasto público de manera directa sino también en políticas redistributivas a partir del incremento de servicios públicos con efectos positivos generalizables tales como mejoramiento del transporte público, servicios de salud, extensión de la red de seguridad social, entre otros mecanismos universales y más públicos por definición.

2. Inversión extranjera directa en la entidad. Jalisco ha mantenido un lugar importante en términos de captación de inversión extranjera directa, sin embargo ésta se ha visto concentrada en la zona metropolitana de Guadalajara con devastadores efectos debido a la pobre o mala planificación urbana. Por otro lado, parece que las estrategias para distribuir este fenómeno potencialmente positivo en otras regiones del estado no han dado resultados suficientes para reducir la pobreza. Es una oportunidad que Jalisco pueda integrar al resto de la población los beneficios de la inversión extranjera directa, ya sea descentralizando estos procesos o bien descentralizando otros que sean complementarios o sustitutos y que pueda extender los beneficios económicos en otras áreas del estado.
3. Padrón Único de Beneficiarios de Programas Sociales. Ha sido un acierto importante que las entidades hayan acatado las recomendaciones hechas desde CONEVAL para incorporar en un solo padrón a todos los beneficiarios de programas sociales. Esta es una práctica largamente esperada y difícilmente lograda, a la fecha quedan entidades sin atender este señalamiento. El gobierno del estado de Jalisco ha desarrollado y se encuentra en el perfeccionamiento del registro del padrón con las características mencionadas. Sin lugar a dudas, este instrumento ayudará a distribuir y hacer más eficiente el gasto social; será útil para evitar duplicidades e identificar mejoras sustanciales en la distribución de recursos públicos. Con ello el estado se encuentra mejor capacitado para atender el fenómeno de la pobreza aunque ello requiere de un seguimiento puntual y cercano de los programas en el uso del padrón.
4. Comité Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas (CTIEPP). El estado de Jalisco es pionero en fundar un organismo como éste. El comité representa una oportunidad para mejorar los procesos programáticos y de política pública del gobierno del estado. Sus actividades tendrán incidencia en recomendaciones eficaces sobre la política y los programas sociales del estado, que a partir de las evaluaciones, se ponga a disposición para el combate a la pobreza.
5. Alta disponibilidad y uso de las tecnologías de la información en los hogares jaliscienses. La comunicación entre sociedad y gobierno es una pieza clave para el

desarrollo e implementación de políticas públicas para el combate a la pobreza. El estado de Jalisco es una de las entidades con mayor cobertura en computación y acceso a internet lo que significa una oportunidad importante para echar andar programas sociales y para el desarrollo de programas de combate a la pobreza. Esta ventaja, no obstante, va de la mano con otra característica de la sociedad civil que es su dinamismo activismo en temas y asuntos públicos.

6. Sociedad civil organizada enfocada a la atención de grupos prioritarios. La sociedad civil en Jalisco inicia un despertar en cuanto a la incidencia que tiene en los asuntos públicos tales como el combate a la pobreza. Desde una perspectiva de la gobernanza se sabe que el Estado y su gobierno tienen limitaciones importantes para la resolución de muchos problemas públicos sin embargo puede y tiene la capacidad de incentivar alianzas estratégicas. La reciente dinámica civil y la apertura del gobierno para dar cabida a proyectos no-públicos pero que atiendan un problema público, es una oportunidad inigualable e histórica que podría permitir el combate más frontal y eficaz a problema de la pobreza en Jalisco.
7. Fortalecimiento institucional. El Estado requiere de las capacidades suficientes para atender problemas públicos pero aun contando con éstas el Estado amplía su capacidad trabajando de manera coordinada. La profesionalización de los cuadros en el gobierno estatal son un indicador importante para conocer su capacidad y con ello será más fácil mejorar la coordinación interinstitucional de las entidades en el combate de problemas complejos; uno de ellos el fenómeno de la pobreza. El fortalecimiento institucional es una oportunidad importante en términos de la posible coordinación interinstitucional para lograr atender el fenómeno de la pobreza de manera más transversal y por lo tanto con mayor eficacia.

Con respecto a las oportunidades empíricas que el análisis de este reporte genera se pueden destacar por lo menos cinco áreas clave. A continuación se ofrece un adelanto de las áreas de oportunidad que la sección subsecuente detalla:

1. Educación. La educación es un aspecto determinante en la pobreza medida esta de manera multidimensional. En términos de políticas públicas, las acciones a implementar deben ser diseñadas según las necesidades de la localidad. Localidades en las que la mayor parte de la población en rezago educativo tenga entre 15 y 30 años, aproximadamente (nacidos después de 1981), requerirá programas para atraer jóvenes en edad altamente productiva a las aulas. Situación muy distinta a la de retener menos de 15 años en clases. En el caso de localidades con sobre-oferta educativa, podría utilizarse la infraestructura para fines complementarios a la educación, como pueden ser la impartición de talleres artísticos, actividades deportivas o capacitaciones laborales, destinadas a otros grupos de la población. Inclusive podrían adaptarse como centros de salud.

2. Salud. Al cruzar la información de cobertura escolar y de servicios de salud, es posible detectar localidades con sobre-oferta escolar pero que se encuentran lejos de los centros de salud. También se identifican municipios en los que la cobertura de ambos servicios es alta o baja, y donde se presenta la situación inversa (sobre-oferta de servicios de salud y sub-oferta de infraestructura educativa). Para localidades con sub-oferta escolar, valdría la pena revisar si la calidad de la educación impartida se ve afectada por un potencial sobre-registro de niños. En este sentido, podría partirse de indicadores de la evaluación PISA para realizar un diagnóstico municipal. Convendría además analizar el costo de inversión en infraestructura vis-a-vis inversión en transporte, revisando la distancia y cobertura de caminos y carreteras entre localidades con sub-oferta y otras. En el caso de sobre-oferta de servicios de salud, cabe tener en cuenta que la variable utilizada para analizar la demanda se refiere al acceso. Un acceso bajo puede denotar carencia, pero también que la persona encuestada goza de excelente salud o utiliza medicina alternativa para atenderse.
3. Seguridad Social. La inscripción a instituciones de seguridad social, ya sean públicas o privadas, depende fundamentalmente de incentivos que tengan los agentes para hacerlo. Naturalmente el incentivo individual es muy bajo cuando los beneficios sociales son considerablemente más altos especialmente en el mediano y largo plazo. Compete al gobierno generar incentivos para que las empresas cumplan con su obligación de registrar a los trabajadores, y para que trabajadores independientes se afilien. Un gobierno que no es capaz de generar dichos incentivos tiene una carga presupuestal mayor, ya que el costo de atender a las personas sin afiliación es mucho más alto. Incentivar por ejemplo el ahorro para el retiro, reduce el número potencial de personas que dependerán de transferencias para adultos mayores.
4. Alimentación. Esta dimensión resalta la importancia de contar con datos de mayor desagregación para la toma de decisiones. En este caso se yuxtapone la posibilidad de desagregar datos a nivel localidad y la de contar con una menor periodicidad en la obtención de información (MCS-ENIGH). La ENSANUT es también una herramienta valiosa pero que lamentablemente su periodicidad y nivel de representatividad restringe su utilidad a nivel sub-nacional. Con base en los datos disponibles se podría atender a los municipios de la Zona Metropolitana comprendidos en la CNCH, así como los municipios que quedan fuera de la estrategia nacional pero que pueden ser considerados como prioritarios para el estado por su alto porcentaje de pobreza extrema y personas con carencia alimentaria. Las intervenciones deben tomar en cuenta que las causas subyacentes de la carencia de acceso a la alimentación son distintas en zonas urbanas y rurales lo que representa una oportunidad para mejorar la intervención del estado en términos de mejorar la alimentación y nutrición de los individuos.

5. Ingreso. Por una parte, se requiere la generación y mantenimiento de fuentes de trabajo que proporcionen una remuneración *al menos* por encima de la línea de bienestar. Por otra parte, es necesaria la promoción de políticas e incentivos para la reducción de la desigualdad. Los programas de transferencias monetarias son una solución a corto plazo que deben ampliar opciones de ingreso para ser sostenibles. Lo anterior representa también oportunidades importantes para la creación y diseño de políticas más sostenibles y que generen menor dependencia por parte de la población objetivo.

PROPUESTA DE INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS

Tradicionalmente, los análisis –y por ende los esfuerzos- de política pública se han centrado en mejorar la oferta de servicios u opciones. Sin embargo, la creciente literatura en economía del comportamiento ha demostrado que la generación de demanda es tan importante como la oferta. Desde esta óptica, no basta con que los individuos tengan acceso a bibliotecas para fomentar el hábito de la lectura, o a facilidades deportivas para ejercitarse; es necesario que las personas deseen leer o hacer deporte para que los servicios ofertados sean efectivamente utilizados. Ahí la importancia de los incentivos.

Así, para la reducción de carencias como el rezago educativo y la falta de acceso a servicios de salud es fundamental contar con infraestructura como escuelas y hospitales o clínicas, pero para que ésta tenga un impacto real en el bienestar de las personas, deben hacer uso de ella. Lo mismo sucede con el acceso a seguridad social y alimentación, o a cualidades de la vivienda. Por ello, se propone un análisis por desagregación geográfica según oferta y demanda como herramienta útil para la toma de decisiones concretas de combate a la pobreza.

EDUCACIÓN

El componente de rezago educativo es el que mayor penalización impone a la insuficiencia de acciones públicas e individuales inmediatas o de corto plazo, ya que los menores que no asisten a la escuela en sus primeros quince años se contarán como rezagados el resto de su vida; a menos de que eventualmente terminen los estudios básicos. Con el paso del tiempo esto suele ser más difícil, ya que si las circunstancias económicas los impulsaron a dejar la escuela en la infancia, es probable que siga siendo así en el futuro.

Se analiza la cobertura de educación y salud por municipio, con base en datos de IIEG 2011, INEGI 2010 y CONEVAL 2010.²⁶ Para efectos del análisis de oferta y demanda, se considera para el indicador de inasistencia escolar la cercanía a escuelas de preescolar,

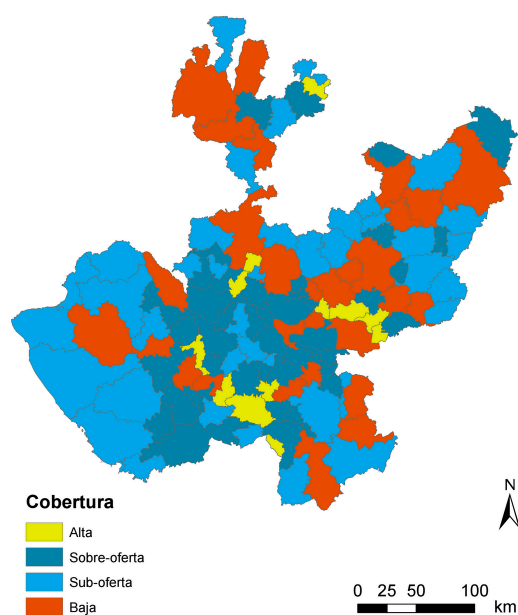
²⁶ Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, Sistema de Información Territorial en Línea. Atlas de caminos y carreteras del estado de Jalisco, 2011 en <http://sitel.jalisco.gob.mx/portal2/index.php/top-descargas#cartografiavectorial> (Consultado en noviembre 2014)

primaria y secundaria (oferta) y la distribución de individuos en edad escolar (demanda). También se considera el cambio poblacional, ya los otros dos indicadores de rezago educativo se refieren a las personas con más de quince años que no cuentan con primaria o secundaria completa. Dado que estos indicadores pueden mejorar por dos vías, escolarización de adultos y mortalidad o migración, se analiza el cambio demográfico entre 2005 y 2010 para evaluar el impacto del segundo caso.²⁷

COBERTURA ESCOLAR

La cobertura se calcula según correspondencia de oferta y demanda, de tal manera que los municipios y localidades en los que la asistencia escolar es alta y se encuentran escuelas cerca se cataloga como cobertura alta, que es lo deseable. El caso contrario se clasifica como cobertura baja, en donde se requiere intervenir tanto la oferta como la demanda. En el caso de escuelas lejanas y asistencia alta, se habla de una sobre-demanda o sub-oferta; y en el caso de escuelas cercanas y asistencia baja, de una sobre-oferta o sub-demanda.

Mapa 6. Clasificación de municipios según cobertura escolar



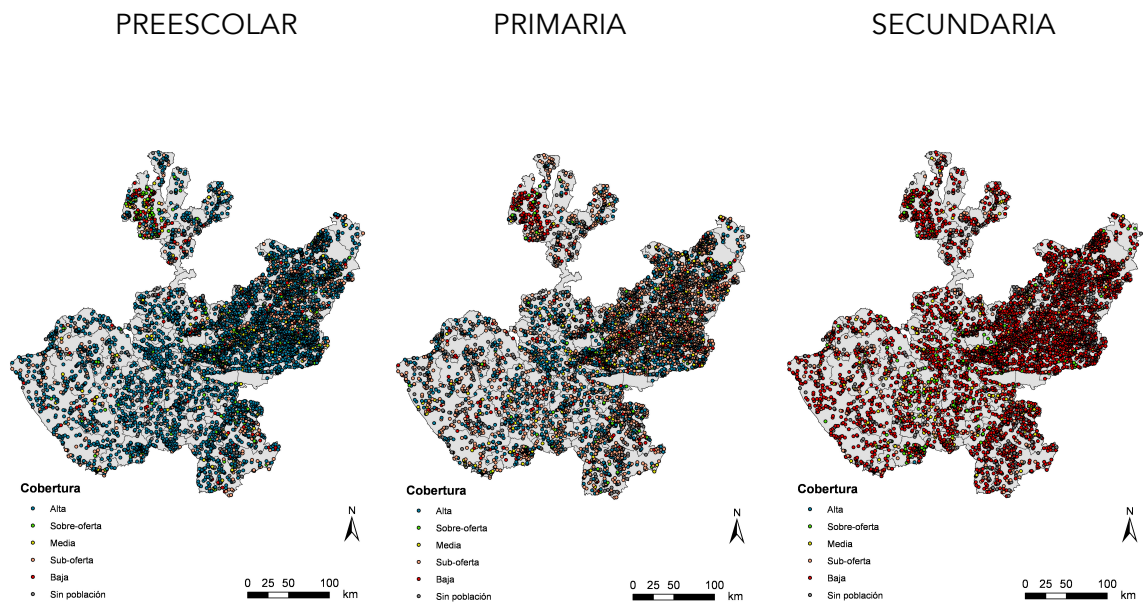
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI y del IEEG 2010

²⁷ Los datos de escolarización para adultos mayores provistos por SEDIS son insuficientes para analizar éste indicador.

Cabe mencionar que el análisis municipal sobre-estima la cobertura, ya que en localidades en las que no hay personas en edad escolar se asume inasistencia igual a cero. Pese a ello, sólo doce municipios tienen, en promedio, cobertura alta. Es interesante como, por ejemplo, en la Zona Metropolitana todos los municipios presentan sobre-oferta excepto Zapopan, donde la cobertura escolar es baja.

A diferencia del análisis municipal, el realizado a nivel localidad agrega una quinta categoría para tomar en consideración las localidades en las que la población en algún rango de edad escolar (3 a 5; 6 a 12; o 13 a 15) es cero.

Mapa 7. Clasificación de localidades según cobertura escolar



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI y del IEEG 2010

La diferenciación entre los tres niveles escolares es importante, ya que como se observa en el segundo mapa, la cobertura a nivel preescolar es baja, más no así a nivel primaria, que en general es alta, o secundaria que es mixta. Es posible que el valor que los padres atribuyen a los niveles escolares sea distinto, priorizando el estudio de primaria. El Anexo 5 incluye mapas adicionales, contrastando la cobertura de 2005 y 2010.

En el caso de una sub-oferta es posible que haya un exceso de alumnos en las aulas, en cuyo caso habría necesidad de mayor infraestructura. Puede ser también el caso de que el número de alumnos no sea muy alto ya que al ser localidades poco pobladas el número de

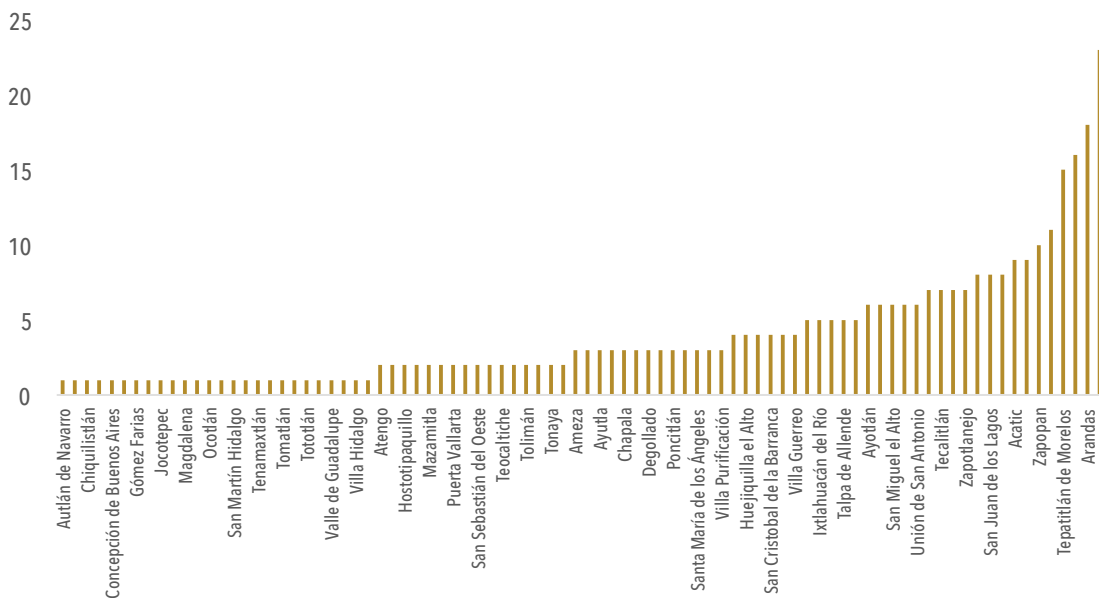
alumnos no lo requiera. De ser así, puede ser que mejorar carreteras y caminos para reducir el tiempo de transporte sea una mejor intervención²⁸.

En el caso de una sobre oferta, es fundamental fomentar la demanda. Esto suele ser más difícil que incrementar la oferta, ya que depende de procesos de toma de decisión de los hogares. Para ello incentivos monetarios como Bienesales o los del Programa Oportunidades son importantes, aunque no siempre modifican los patrones de toma de decisiones de los padres. Una alternativa poco costosa que ha tenido buenos resultados en otros países es informar a los padres la importancia de la educación.

CAMBIO DEMOGRÁFICO: VARIACIÓN EN LA DEMANDA

El paso del tiempo y la migración son dos factores que generan cambios demográficos. Utilizando información de los Censos 2005 y 2010, así como los indicadores de Rezago Social estimados por CONEVAL, se estima el cambio en la población con educación incompleta, así como en el número de personas mayores de quince años, a fin de identificar las localidades en las que el rezago educativo es debido al envejecimiento de la población²⁹.

Gráfico 3. Número de localidades en las que redujo la población entre 2005 y 2010, por municipio



Fuente: Estimación propia con base en Censos 2005 y 2010

²⁸ El análisis de distancia toma elevación en consideración, más no contempla caminos y carreteras, ya que una cantidad importante de escuelas no está conectado a ellas, por lo que un análisis en red no fue posible. Sería recomendable realizar el análisis a mayor detalle para estimar por medio de dicho análisis en red la distancia a escuelas dentro de polígonos.

²⁹ Cabe mencionar que al estimar la diferencia entre indicadores de rezago social en 2010 y 2005, el número de localidades se reduce a 4,939. El número de localidades comprendido en ambos años en ITER es de 9,290

De acuerdo con el MCS-ENIGH, el cambio generacional es uno de los motores de la reducción del rezago educativo. Al comparar la población con y sin rezago por grupo de edad, se observa que en 2010 más de la mitad de la población de 65 y más no contaba con primaria completa; en 2012 es el caso para la población de 67 y más. Puede parecer evidente, pero esto solo recalca la importancia de promover la asistencia escolar, ya que los beneficios continúan a través de los años. Cada menor de quince años que asiste a la escuela reduce el rezago educativo en el presente, y en las décadas por venir.

Dado el proceso de modernización del país, una localidad en la que la mayor parte de la población tiene más de quince años cuenta con una mayor probabilidad de tener un porcentaje alto en dos de los indicadores de carencia en educación. De igual forma, localidades poco pobladas en las que el promedio de edad es más alto, suelen tener mayores tasas migratorias; es de esperar que las personas con mayor escolaridad sean quienes busquen oportunidades laborales fuera.

La distribución geográfica de la población por grupos de edad afecta forzosamente el mapa de rezago educativo. A manera de ejemplo: Según el Censo 2010, en cincuenta y cinco localidades de Jalisco las personas de más de 65 años son mayoría. Seis de éstas cincuenta y cinco localidades están en el municipio de Totatiche, la catorceava entidad con mayor porcentaje de la población en rezago educativo (32.6%), según estimaciones de CONEVAL.

Esto debe ser tomado en cuenta al encauzar los esfuerzos para reducir la pobreza, ya que por una parte el cambio generacional mejorará las condiciones educativas, siempre y cuando la población más joven complete primaria y secundaria.

RECOMENDACIONES

En términos de políticas públicas, las acciones a implementar deben ser diseñadas según las necesidades de la localidad. Localidades en las que la mayor parte de la población en rezago educativo tenga entre 15 y 30 años, aproximadamente (nacidos después de 1981), requerirá programas para atraer jóvenes en edad altamente productiva a las aulas. Situación muy distinta a la de retener menos de 15 años en clases.

En el caso de localidades con sobre-oferta, podría utilizarse la infraestructura para fines complementarios a la educación, como pueden ser la impartición de talleres artísticos, actividades deportivas o capacitaciones laborales, destinadas a otros grupos de la población. Inclusive podrían adaptarse como centros de salud.

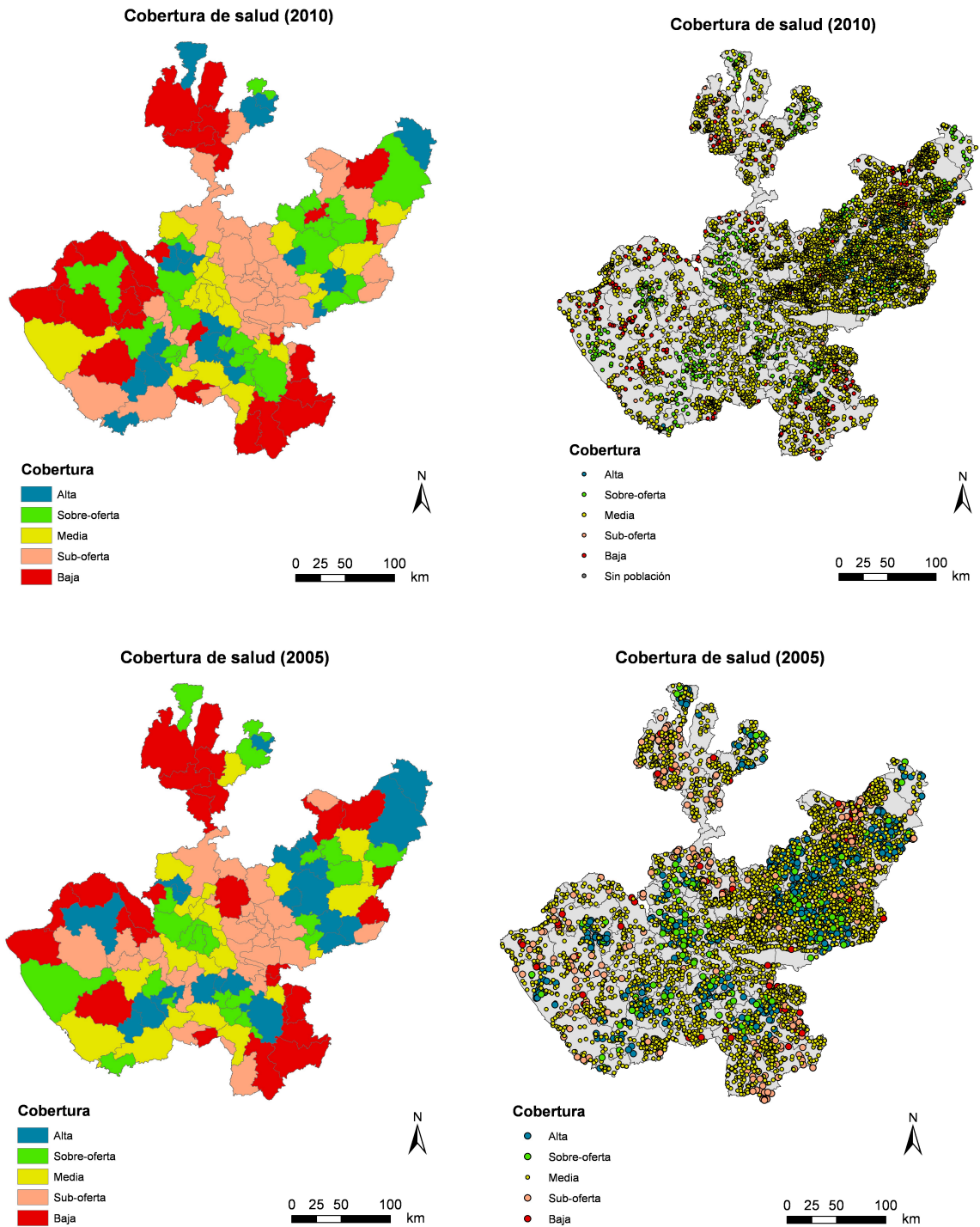
SALUD

COBERTURA DE SERVICIOS

La medición de pobreza cuenta como carencia en cobertura de salud el no contar con derecho a recibir servicios médicos de alguna institución de salud pública o privada. Por ello, se considera como “oferta” la distancia a clínicas y hospitales, así como el derecho a recibir servicios de salud; y como “demanda” el acceso a servicios de salud reportado. Se incluyen en el análisis hospitales y derechohabientes públicos y privados, a fin de que los datos de carencia correspondan a los de CONEVAL. Podrían excluirse los privados del análisis.

El análisis se lee de manera similar al de educación, en donde una correspondencia de oferta y demanda alta se considera óptima y una relación de oferta y demanda baja como una zona prioritaria de atención. En los casos en los que la oferta de centros de salud es baja y la oferta alta puede requerirse inversión en infraestructura; y en los casos en los que la oferta es alta y la demanda baja, incentivos para incrementar la derecho-habiciencia. La clasificación media incluye todas aquellas localidades donde, independientemente de la distancia a centros de salud, se reporta un acceso entre el 25 y 75%, que son los puntos de corte para la cobertura alta y baja.

Mapa 8. Clasificación de localidades y municipios según cobertura de servicios de salud, 2005 y 2010

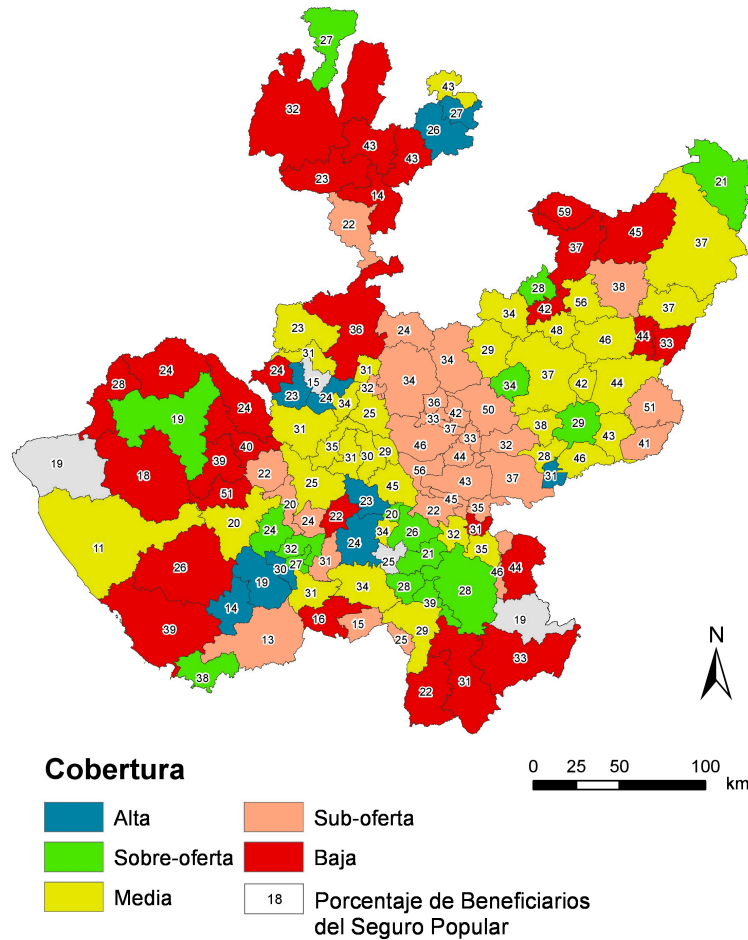


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI y del IEEG

Para evaluar una intervención gubernamental que pretende incentivar la demanda al promover derecho-habienencia, se exhibe la distribución geográfica de los beneficiarios del

seguro popular. El Mapa 4 muestra el promedio municipal de cobertura y el porcentaje de beneficiarios en cada entidad, a fin de ver como están distribuidos.

Mapa 9. Distribución de inscritos al seguro popular según cobertura de servicios de salud municipal



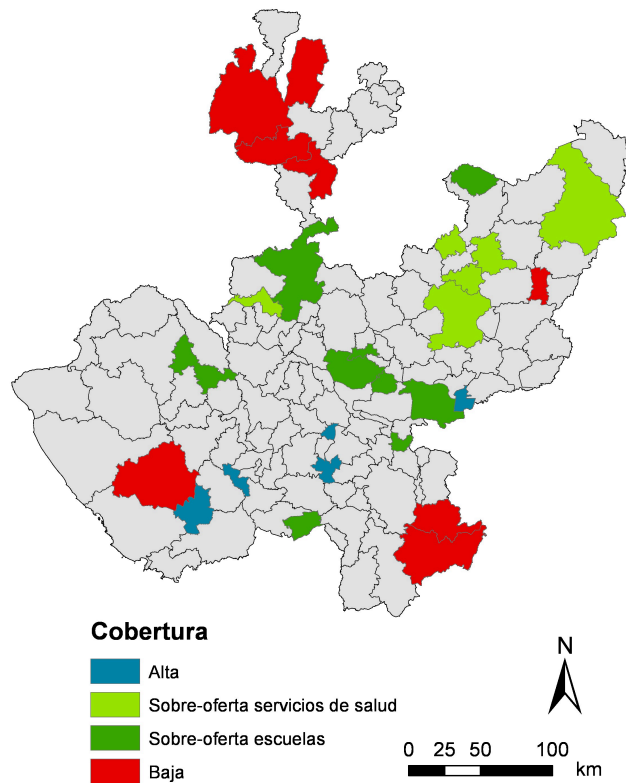
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, IEEG y SEDIS

Cabe mencionar que los beneficiarios del programa están incluidos en el recuento de individuos con derecho. El mapa presenta el número de beneficiarios registrados por la Secretaría de Desarrollo e Integración Social de Jalisco (SEDIS) a nivel municipal en 2014 y como puede verse, no hay correlación entre el número de beneficiarios y la cobertura de salud.

RECOMENDACIONES

Al cruzar la información de cobertura escolar y de servicios de salud, es posible detectar localidades con sobre-oferta escolar, lejanas de centros de salud donde esto pudiera ser factible. También se identifican municipios en los que la cobertura de ambos servicios es alta o baja, y donde se presenta la situación inversa (sobre-oferta de servicios de salud y sub-oferta de infraestructura educativa).

Mapa 10. Cobertura de escuelas y servicios de salud (2010)



SERVICIOS DE SALUD	ESCUELAS	
	ALTA	BAJA
ALTA	Casimiro Castillo El Limón Sayula Techaluta de Montenegro Jamay	Lagos de Moreno Jalostotitlán Valle de Guadalupe Tepatitlán de Morelos Mexticacán Magdalena
BAJA	Villa Hidalgo Tequila Mixtlán Tlajomulco De Zúñiga Tlaquepaque Ixtlahuacán de los Membrillos Poncitlán Zapotitlán de Vadillo La Manzanilla de la Paz	Mezquitic Bolaños Chimaltitán San Julián Villa Purificación Santa María del Oro Jilotlán de los Dolores

Para localidades con sub-oferta escolar, valdría la revisar si la calidad de la educación impartida se ve afectada por un potencial sobre-registro de niños. En este sentido, podría partirse de indicadores de la evaluación PISA para realizar una diagnóstico municipal. Convendría además analizar el costo de inversión en infraestructura vis-a-vis inversión en transporte, revisando la distancia y cobertura de caminos y carreteras entre localidades con sub-oferta y otras.

En el caso de sobre-oferta de servicios de salud, cabe tener en cuenta que la variable utilizada para analizar la demanda se refiere al acceso. Un acceso bajo puede denotar carencia, pero también que la persona encuestada goza de excelente salud o utiliza medicina alternativa para atenderse.

SEGURIDAD SOCIAL

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) define en carencia a toda aquella persona que no tenga acceso directo o indirecto a la seguridad social. Dado que el acceso a seguridad social depende principalmente de la situación laboral o de procesos de toma de decisiones de la persona, más que de acciones de inversión pública, el análisis geográfico de cobertura carece de sentido. En este caso, la oferta puede ser pública o privada, y la demanda se constituye por el grueso de la población. Utilizando datos del Censo y CONEVAL 2010 a nivel municipal, se estima por medio de una regresión estadística las variables que determinan, en promedio, la carencia de seguridad social en el estado.

CONEVAL considera que toda persona que no cumpla con al menos uno de los siguientes criterios está en situación de carencia:

- Es económicamente activa, asalariada y cuenta con las prestaciones establecidas en la ley.
- Trabaja como no asalariada pero cuenta con prestaciones de ley por su trabajo o contratación voluntaria del IMSS y SAR o Afore.
- Goza de alguna jubilación o pensión
- Sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar, con acceso a la seguridad social
- Tiene 65 años o más y es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

Como se puede verificar en la Tabla 14 las dos variables con mayor incidencia positiva promedio en el indicador, es decir las variables que reducen la carencia manteniendo otros factores constantes, son el promedio de ocupación por cuarto y el grado de escolaridad promedio. De igual forma, las personas con un ingreso por debajo de la línea de bienestar son, en promedio, más propensas a sufrir esta carencia. Ser una persona económicamente activa u ocupada es estadísticamente significativo pero su efecto real es bajo y parecen anularse. Tampoco es representativo ser parte de un hogar con jefatura femenina o masculina.

Tabla 7. Determinantes de carencia por acceso a seguridad social

	Carencia de acceso a seguridad social	Sin derecho-habiciencia		
PEA	-0.009		10.363	10.348
	[0.002]		[3.165]	[3.411]
Población ocupada	0.009	10.242	-8.889	-8.873
	[0.002]	[2.244]	[3.422]	[3.708]
Población con 65 años y más		-8.72	2.335	2.345
		[2.325]	[0.441]	[0.311]
Promedio de ocupación por cuarto	-5.499	2.246		
	[2.273]	[0.294]		
Hogar con jefatura femenina		-7.218	-7.556	-7.579
		[-0.791]	[2.014]	[0.652]
Hogar con jefatura masculina		-0.791		
		[0.149]		
Grado promedio de escolarización	-4.912			
	[0.785]			
Ingreso por debajo de la línea de bienestar		118.06		
		[54.07]		
Ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo	0.428	-87.076		
	[0.154]	[54.574]		
Observaciones	125	125	6242	6242
F.E.				✓
R2	0.726	0.999	0.999	0.998

Fuente: Estimación con base en datos de ITER 2010 y MCS-2012. Sig. 99%.

Dada la construcción de la variable de carencia, tiene sentido que hogares con mayor ocupación por cuarto tengan una carencia promedio menor, ya que con que *al menos una* persona del hogar caiga en alguno de los supuestos de CONEVAL, todas las personas del hogar se consideran beneficiarias de su status. La cobertura se determina en buena parte por el número de dependientes de cada persona ocupada. Podría ser también el caso que los empleos que cumplen con proveer prestaciones de ley, son aquellos que contratan personas con un nivel más alto de estudios.

Si se limita la seguridad social a derecho-habiciencia de servicios médicos, que en última instancia es el principal beneficio de contar con prestaciones de ley, es posible utilizar datos

del censo para estimar de qué manera determinan cada uno de los supuestos de la LGDS en la derecho-habiente a nivel localidad.

Como se observa en la Tabla 9, contar con un trabajo o vivir en un hogar con jefatura femenina aumenta significativamente la probabilidad promedio de ser derecho-habiente, en tanto que ser parte de la población económicamente activa, mayor de 65 años o un ingreso por debajo de la línea de bienestar la reduce. Esto es cierto a nivel municipal y localidad, con efectos fijos y variables.

Así, la población económicamente activa que cuenta con trabajo es 1.43 puntos porcentuales más propensa a ser derecho-habiente, en promedio, que los que no tienen trabajo. Que vivir en un hogar con jefatura femenina incrementa la probabilidad de ser derecho-habiente puede responder a los esfuerzos del Seguro Popular o el Programa Oportunidades por priorizar la atención a mujeres. Una de las razones para ampliar el programa 70 y más a 65 y más, fue precisamente que éste grupo poblacional se consideró como altamente vulnerable.

RECOMENDACIONES

La inscripción a instituciones de seguridad social, ya sean públicas o privadas, depende fundamentalmente de incentivos. Compete al gobierno generar incentivos para que las empresas cumplan con su obligación de registrar a los trabajadores, y para que trabajadores independientes se afilien. Un gobierno que no es capaz de generar dichos incentivos tiene una carga presupuestal mayor, ya que el costo de atender a las personas sin afiliación es mucho más alto. Incentivar por ejemplo el ahorro para el retiro, reduce el número potencial de personas que dependerán de transferencias para adultos mayores.

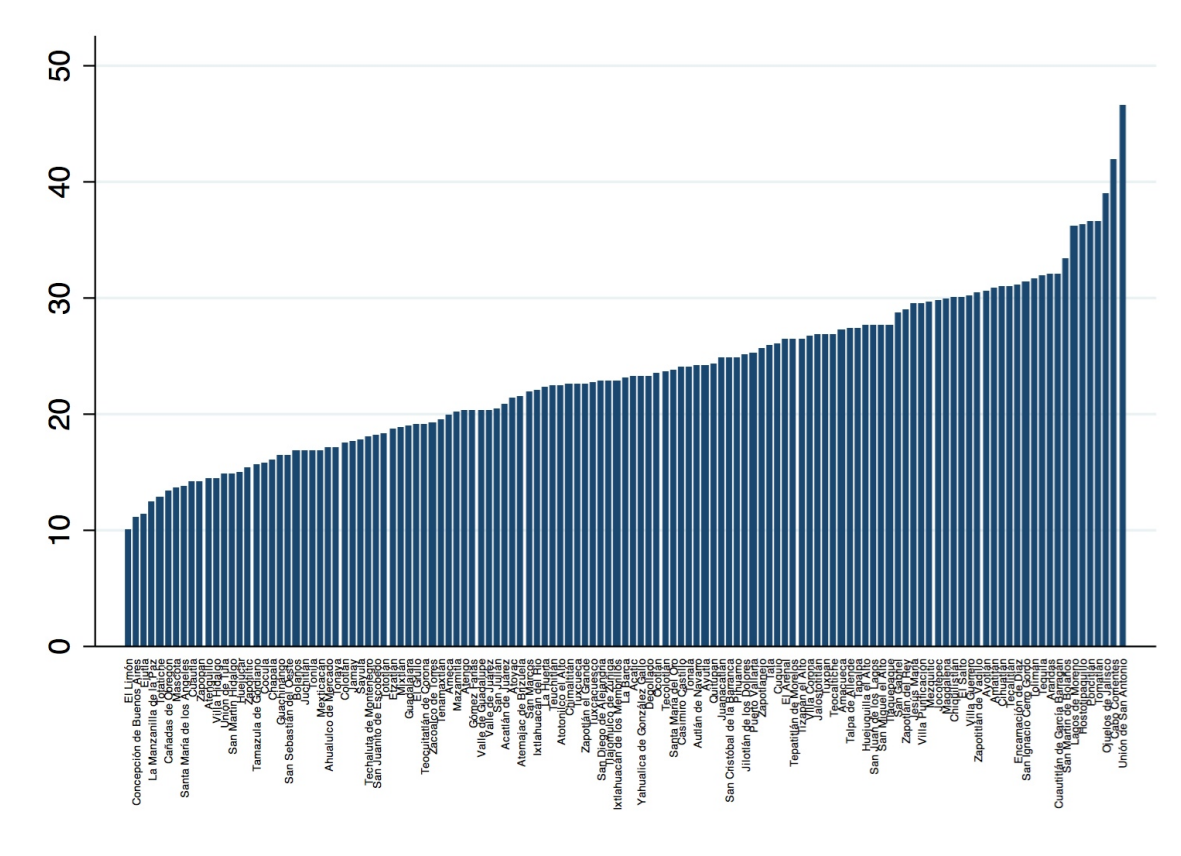
ALIMENTACIÓN

La falta de acceso a la alimentación se calcula con base en doce indicadores y se estima su intensidad según cuatro grados de carencia: Seguridad alimentaria (en Jalisco, 60% en 2012), inseguridad alimentaria leve (19.4%), inseguridad alimentaria moderada (12.3%) e inseguridad alimentaria severa (8.3%). Los últimos dos grados de carencia son los que se consideran en carencia por acceso a la alimentación. Así, en Jalisco 20.6% de la población sufre por esta causa.

De acuerdo con estimaciones de CONEVAL la distribución de la población en carencia va de menos del 10% de la población municipal en El Limón, a más del 40% en Cabo Corrientes y Unión de San Antonio, que son municipios en donde el 63% y 64% de la población vive en condiciones pobreza, respectivamente. Cabe mencionar que ambos

municipios tienen un grado de marginación medio y rezago social bajo, y no están considerados dentro de la Cruzada Nacional Contra el Hambre³⁰.

Gráfico 4. Porcentaje de la población por municipio que carece de acceso a la alimentación, 2010



Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, la desnutrición afecta a un porcentaje sustancialmente mayor de personas en el ámbito rural que urbano³¹, aunque en términos absolutos representa un número menor al de las personas con desnutrición crónica en zonas urbanas. También afecta más a ciertos grupos de la población, como son en el caso de Jalisco personas con alguna discapacidad o ascendencia indígena. El MCS-ENIGH arrojó datos similares.

³⁰ Es posible consultar el catálogo de localidades en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?buscar=1&tipo=nombre&campo=mun&valor=Cabo%20Corrientes&varent=> [Consultado en diciembre, 2014]

³¹ Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados principales. <http://ensanut.insp.mx/doctos/ENSANUT2012SintEjec-24oct.pdf>

Rivera-Dommarco, Juan Ángel; Cuevas-Nasu, Lucía; González de Cosío, Teresita; Shamah-Levy, Teresa; García-Feregrino, Raquel *Desnutrición crónica en México en el último cuarto de siglo: análisis de cuatro encuestas nacionales*. Salud Pública de México, 2013, vol.55, n. , ISSN 0036-3634.

Tabla 8. Porcentaje de la población que vive en hogares con inseguridad alimentaria según grupo vulnerable

GRUPOS VULNERABLES	PORCENTAJE		
	2008	2010	2012
Menores de 5 años	22.45	20.66	20.83
Mayores de 65 años	16.72	14.29	20.75
Jefas de familia	21.32	19.38	17.33
Alguna discapacidad	28.98	26.32	25.35
Indígenas	-	25.70	24.53
Estudiantes (3 a 15 años)	21.22	20.20	25.07

Fuente: Elaboración propia con base en MCS-ENIGH, 2008, 2010 y 2012

La variación en el porcentaje promedio de inseguridad entre grupos y años puede explicarse primero, por la atención que han recibido algunos grupos vulnerables por parte de políticas y programas sociales, como en el caso de personas con alguna discapacidad, indígenas, jefas de familia. Y segundo, por la dinámica demográfica, como es el envejecimiento de la población.

CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) es una estrategia que el Gobierno Federal puso en marcha en enero de 2013 para abordar la problemática de la insuficiencia alimentaria. Su objetivo es "alinear acciones y programas (de los tres órdenes de gobierno) que atienden la carencia por acceso a la alimentación, inciden en el abatimiento de la desnutrición infantil aguda, aumentan la producción de alimentos y el ingreso de pequeños productores agrícolas, reducen pérdidas de alimentos y promueven la participación comunitaria"³². Los objetivos de la CNCH parecen enfocarse en problemáticas rurales como aumentar la producción de alimentos y el ingreso de pequeños productores agrícolas, sin embargo los criterios de selección de municipios priorizan los más poblados, es decir, municipios urbanos.

Los criterios para seleccionar los 400 municipios incluidos en la CNCH son:

³² Gamboa Montejano, Claudia. 2013. "CRUZADA CONTRA EL HAMBRE" Análisis Teórico Conceptual, de Marco Jurídico, Políticas Públicas, Derecho Comparado y de Opiniones Especializadas. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis de Políticas Interior. Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-84-13.pdf> [Consultado en diciembre, 2014]

- Población en pobreza extrema a nivel municipal
- Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal
- Población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación
- Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación

En Jalisco los seis municipios con mayor pobreza extrema a nivel municipal son los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco y Puerto Vallarta; Los seis con mayor porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal, son: Mezquitic, Bolaños, Santa María del Oro, Cuautitlán de García Barragán, Jilotlán de los Dolores y Chimaltitán³³. Los seis municipios con mayor número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación son Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco y Puerto Vallarta³⁴; y los seis con mayor porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación son Cuautitlán de García Barragán, Poncitlán, Zapotitlán de Vadillo, Villa Guerrero, Ojuelos y Ayotlán³⁵.

Si en lugar de estimar el porcentaje de la población a nivel municipal se hace a nivel estatal, los municipios con mayor porcentaje de jaliscienses en pobreza extrema son: Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá y Lagos de Moreno. Y los seis con mayor porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación son Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco y Puerto Vallarta. En esta distribución tiene sentido sean los municipios de la Zona Metropolitana los incluidos en la CNCH.

Entre las críticas que se le han hecho a la Cruzada, se encuentran dudas a los criterios de selección de municipios y localidades, que en las reglas de operación se definen como los 400 de mayor marginación o rezago social³⁶. Algunos como México Evalúa han cuestionado el criterio para determinar el número de municipios a atender (¿Por qué no 200 o 500?), encontrando una correlación positiva entre municipios seleccionados e inminentes jornadas electorales³⁷. El CONEVAL ha indicado a su vez en su diagnóstico de la iniciativa, que faltan elementos metodológicos básicos, como una definición del concepto de hambre, ya que

³³ Mezquitic (25%), Bolaños (29%), Santa María del Oro (28%), Cuautitlán de García Barragán (26%), Jilotlán de los Dolores (25%) y Chimaltitán (24%).

³⁴ Guadalajara con 31,488 en pobreza extrema y 289,893 con carencia; Zapopan con 28,012 y 182,520; Tlaquepaque con 26,869 y 161,804; Tonalá con 22,993 y 111,839; Tlajomulco con 17,782 y 106,891.

³⁵ Cuautitlán de García Barragán con 26.1% en pobreza extrema y 32% con carencia; Poncitlán con 21.2% y 36.5%; Zapotitlán de Vadillo con 20% y 30.3%; Villa Guerrero con 19.2% y 30.1%; Ojuelos de Jalisco con 18.9 y 38.9%; y Ayotlán con 15.7% y 30.5%

³⁶ Se puede consultar el criterio de selección de los 400 municipios en: <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/4NOTATECNICADELPROCEDIMIENTODESELECCIONDELOS400MUNICIPIOSPRIORITARIOSDELACNCH.pdf> [Consultado en diciembre, 2014]

³⁷ Cruzada Nacional contra el ¿Hambre? Por Oliver Azuara (2014) <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/09/Doc-Cruzada-y-respuesta-editsOliverAzuara.pdf>

utiliza distintas y no aclara si se refiere a desnutrición o al criterio de carencia de acceso a la alimentación del CONEVAL. “[Falta] un documento conceptual final, en el que se integren y clarifiquen las diferentes definiciones y proporcione aspectos clave como el marco conceptual de la Cruzada, la identificación de las causas y los efectos, el diagnóstico de la situación de estos elementos en el caso de México y la caracterización de la población que presenta el problema”³⁸. También se critica el carácter asistencialista del programa y el que esté basado en el programa social Hambre Cero de Brasil, programa ya obsoleto, al que se le adjudica la reducción de la desnutrición en dicho país, sin tomar en cuenta el crecimiento económico que experimentó durante su implementación³⁹.

RECOMENDACIONES

Una vez más resalta la importancia de contar con datos de mayor desagregación para la toma de decisiones. En este caso se yuxtapone la posibilidad de desagregar datos a nivel localidad (IM, IRS) y la de contar con una menor periodicidad en la obtención de información (MCS-ENIGH). La ENSANUT es también una herramienta valiosa pero que lamentablemente su periodicidad y nivel de representatividad restringe su utilidad a nivel sub-nacional.

Con base en los datos disponibles se podría atender los municipios de la Zona Metropolitana comprendidos en la CNCH, así como los municipios que quedan fuera de la estrategia nacional pero que pueden ser considerados como prioritarios para el estado por su alto porcentaje de pobreza extrema y personas con carencia alimentaria. Las intervenciones deben tomar en cuenta que las causas subyacentes de la carencia de acceso a la alimentación son distintas en zonas urbanas y rurales.

INGRESO

Como se ha mencionado con anterioridad, el ingreso es el indicador que más afecta al estado, pero lamentablemente hay poca información desagregada. Según estimaciones de CONEVAL que pueden consultarse en el Anexo 3, los municipios de la Zona Metropolitana son los que albergan mayor número de personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo, con la excepción de Tlajomulco, que es empujado a la sexta posición por Puerto Vallarta, la cuarta entidad con mayor número de personas con ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo.

Atemajac de Brizuela es el único municipio en el estado con un alto porcentaje de la población con ingreso bajo que no figura entre los de mayor pobreza o marginación, en tanto que Bolaños y Mezquitic son el caso contrario. Una vez más se da cuenta de que el nivel de agregación de la información y la forma en que se pondera importa. Chimaltitán,

³⁸ CONEVAL, Diagnóstico de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, Resumen Ejecutivo. Octubre 2013
<http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/RESUMENDIAGNOSTICODISE%C3%91OCNCHOCTUBRE.pdf> [Consultado en diciembre 2014]

³⁹ Gamboa Montejano, Claudia. 2013. *Op cit.*

Santa María del Oro, Cuautitlán de García Barragán figuran en todos los listados: pobreza, marginación y alto porcentaje de la población con ingreso bajo. Jilotlán de los Dolores en los de ingreso y pobreza, más no marginación.

Sería de gran interés y utilidad conocer la distribución del ingreso al interior de los municipios. A falta de datos desagregados para realizar análisis a través del tiempo o entre localidades, se utiliza el cálculo del coeficiente de Gini estimado por CONEVAL para 2010, que aunque es un indicador que refleja la desigualdad en ingreso al interior de cada municipio en un punto en el tiempo, es útil como referencia puesto que los cambios en la distribución del ingreso suelen ser a largo plazo.

DESIGUALDAD EN EL INGRESO

El coeficiente de Gini mide la desigualdad entre valores de una distribución de frecuencias; generalmente niveles de ingreso. Un coeficiente de cero expresa igualdad perfecta y uno de uno, la máxima desigualdad posible (uno tiene todo y el resto, nada). Un coeficiente igual o superior a .5 es considerado alto, uno de .3 medio, y uno por debajo de .3 bajo.

Los municipios de Jalisco están en un rango de desigualdad media (Tuxcacuesco ostenta el coeficiente más bajo, .349) a alta. Los municipios con mayor desigualdad en el ingreso son Mezquitic (.531), Bolaños (.522) Unión de San Antonio (.522), Cuautitlán de García Barragán (.5) y Zapopan (.465). Los últimos dos son los únicos de la lista que figuran entre los cinco con mayor número o porcentaje de personas con ingreso por debajo de la línea de bienestar.

Si se compara sólo la relación de ingreso estimada entre la población pobre extrema y la población que no es pobre o vulnerable, la razón está en un rango de 0.08 en Mezquitic a 0.18 en El Arrenal, El Salto y Zapotlán del Rey. Esto resalta la importancia de atender dos de los grandes problemas relacionados con el ingreso de manera diferenciada.

RECOMENDACIONES

Por una parte, se requiere la generación y mantenimiento de fuentes de trabajo que proporcionen una remuneración *al menos* por encima de la línea de bienestar; Por otra parte, es necesaria la promoción de políticas e incentivos para la reducción de la desigualdad. Los programas de transferencias monetarias son una solución a corto plazo que deben ampliar opciones de ingreso para ser sostenibles.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE INTERVENCIONES ESTATALES A FAVOR DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

LÍMITES DEL GASTO PÚBLICO

Es fundamental evaluar para cada el indicador si se refiere a atribuciones públicas, privadas o mixtas. Los indicadores prioritarios para el gasto deben ser los de atribuciones públicas, ya que son competencia por mandato del Estado. Las atribuciones mixtas o privadas pueden ser cubiertas por acciones de gobierno pero no son tareas que le corresponda realizar; puede intervenir si así lo desea, ya sea de manera directa, a través de programas, o indirecta, por medio de legislación e incentivos. La matriz propuesta es un punto de partida para evaluar el impacto potencial de intervenciones puntuales para abatir cada uno de los indicadores de pobreza. El Anexo 4 amplía la matriz para incluir la distribución de programas que actualmente atiende cada indicador.

Tabla 9. Matriz para evaluación de intervenciones

Opciones a evaluar	Atribución	Nivel	Costo	Ejecución	Impacto (plazo)	Beneficiarios potenciales	
Rezago educativo	• 3-15 años no asisten	Pública	Individual	Bajo	Rel. fácil	Corto, mediano y largo	193,926
	• 16-30 años sin secundaria	Pública	Individual	Bajo	Compleja	Corto, mediano y largo ⁴⁰	828,151
	• 30 y más sin primaria	Pública	Individual	Bajo	Compleja	Corto, mediano y largo	387,784
Salud	• Pública	Pública	Individual	Alto	Compleja	Corto, mediano y largo	1'819,440
	• Privada	Privada	Individual				
Seguridad social	• Asalariados sin pensión/jubilación	Privada/Pública	Individual	Alto	Compleja	Mediano y largo	4'102,829

⁴⁰ Se considera el impacto social. Si se tomara en cuenta sólo el impacto en el indicador sería a corto plazo, ya que una vez que la persona cumple 29 o 31 años (33 para la encuesta de 2014) sólo se cuenta si tiene primaria completa. Esto puede (y debe) ser actualizado por Coneval en algún punto para reflejar el cambio demográfico.

Opciones a evaluar	Atribución	Nivel	Costo	Ejecución	Impacto (plazo)	Beneficiarios potenciales	
	• Trab. Ind. sin pensión/jubilación	Privada/Pública	Individual	Alto	Compleja	Mediano y largo	
	• +65 años sin apoyo económico	Pública	Individual	Alto	Rel. fácil	Corto	
Pobreza					Rel. fácil		
Vivienda (servicios)	• Sin agua	Pública	Hogar	Medio	Rel. fácil	Mediano y largo	303,346
	• Sin drenaje	Pública	Hogar	Medio	Rel. fácil	Mediano y largo	240,009
	• Sin electricidad	Pública	Hogar	Medio	Rel. fácil	Mediano y largo	7,283
	• Sin estufa	Privada/Pública	Hogar	Bajo	Fácil	Corto	349,087
Vivienda (espacios)	• Piso tierra	Privada/Pública	Hogar	Bajo	Fácil	Corto	84,687
	• Techo de desechos	Privada/Pública	Hogar	Bajo	Fácil	Corto	16,462
	• Muros de desechos	Privada/Pública	Hogar	Bajo	Fácil	Corto	35,794
	• Hacinamiento	Privada/Pública	Hogar	Alto	Compleja	Corto	548,816
Alimentación	• C. moderada	Privada/Pública	Individual	Ato	Compleja	Mediano y largo	1'579,846
	• C. severa	Pública/Privada	Individual	Alto	Compleja	Corto	
Ingreso	•LB	Privada/Pública	Individual	Ato	Compleja	Mediano y largo	3'670,569
	•LBM	Privada/Pública	Individual	Ato	Compleja	Mediano y largo	1'249,057

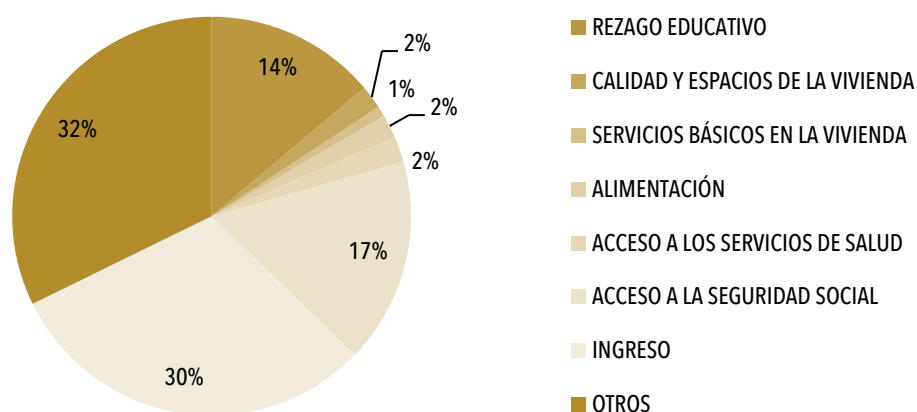
Fuente: Elaboración propia

Se estima el costo y esfuerzo aproximado para abatir cada indicador. El costo se refiere a la carga presupuestal que representaría atender cada indicador, en tanto que la ejecución tiene que ver con la implementación de acciones. La matriz permite también estimar el número potencial de beneficiarios por acción, a partir del nivel de focalización. Intervenciones que focalizan hogares tienen el potencial de beneficiar a un promedio de 4 personas, que es la ocupación promedio de los hogares, con una acción. El impacto se refiere al lapso en que se manifestará el impacto social de las acciones.

DISTRIBUCIÓN PROGRAMÁTICA DEL PRESUPUESTO

En el estado se implementan 199 programas que incluyen 344 modalidades de apoyo. De éstos, 130 programas y 154 modalidades reducen directa o indirectamente alguno de los indicadores de pobreza⁴¹. El 68% del presupuesto asignado en 2014 se destinó a los programas relacionados con la medición de la pobreza.

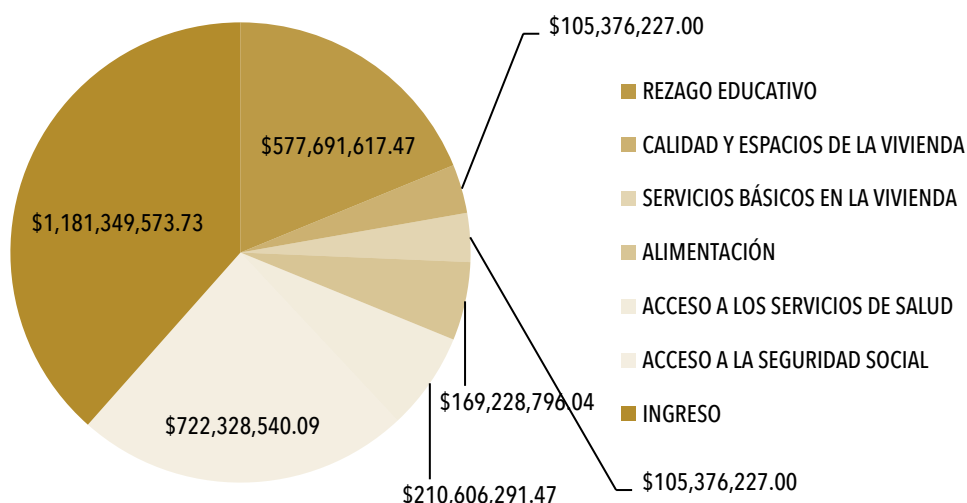
Gráfico 5. Gasto asignado según indicador de pobreza (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Programas Públicos de Jalisco

⁴¹ Otros programas pueden contribuir a reducir la pobreza, en el análisis solo se incluyen los que atienden las variables que se miden en pobreza multidimensional.

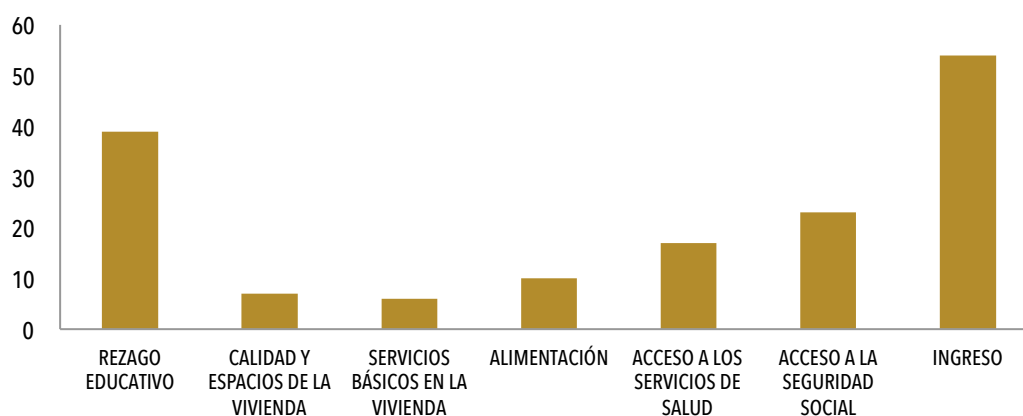
Gráfico 6. Presupuesto asignado por indicador de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Programas Públicos de Jalisco

Los dos indicadores a los que más presupuesto se destina son ingreso y acceso a la seguridad social. Sin embargo, como se puede observar en la siguiente tabla, en términos de programas existen más para combatir el rezago educativo que el acceso a seguridad social.

Gráfico 7. Distribución del número de programas según indicador de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Programas Públicos de Jalisco

Los indicadores para los que hay menos programas y presupuesto son los relacionados con vivienda. Esto se explica porque los indicadores de estas carencias miden acciones que no competen forzosamente al gobierno del estado. Por una parte, el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) son los

principales responsables de las acciones comprendidas en servicios de vivienda; y por otra, el mejoramiento de espacios de la vivienda es facultad de quienes las habitan.

DETERMINACIÓN DE ÁREAS PRIORITARIAS PARA EL GASTO PÚBLICO

El principal reto para dirigir el gasto social subnacional a la reducción de la pobreza estriba en la escasez de datos desagregados suficientes para diagnosticar las necesidades de la población. Por un lado la medición oficial de pobreza, realizada por la CONEVAL, se basa en el MCS-ENIGH. Dicha encuesta es representativa a nivel nacional y es gracias a modelos estadísticos que se estima la pobreza municipal. No obstante, para efectos de toma de decisión de gobiernos subnacionales la utilidad de dicha información es limitada por su nivel de agregación.

Algunos indicadores son estimados directamente a nivel municipal, puesto que se recaban en el Censo. Estos, que pueden desagregarse a nivel de localidad y AGEB son: Rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y acceso a los servicios básicos en la vivienda⁴². Faltan algunos indicadores de carencia a este nivel, particularmente la estimación del ingreso.

PERTINENCIA DE LAS ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

A fin de identificar con mayor precisión las necesidades de los jaliscienses y potencial de la inversión pública, es fundamental desagregar la información lo más posible.

Dada la gran diversidad en las condiciones socioeconómicas que suele encontrarse al interior de los municipios, es importante identificar las localidades que determinan los niveles de pobreza municipal. Es decir, aquellas donde la inversión pública tiene el potencial de alcanzar a un mayor número de personas o reducir el porcentaje de pobreza de manera importante.

Un criterio ampliamente utilizado en México para la focalización de políticas públicas son las Microrregiones o Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Para la determinación de las mismas, “se consideran municipios prioritarios aquellos que presentan muy alta y alta marginación de acuerdo con el CONAPO. Adicionalmente se incluye a los municipios con alto y muy alto rezago social y finalmente se consideran como municipios prioritarios los que presentan al menos 25% de su población en pobreza multidimensional extrema”.⁴³

⁴² Los seis indicadores de carencia por calidad y espacios de la vivienda que se encuentran disponibles a nivel localidad, son: viviendas habitadas sin drenaje, energía eléctrica o agua entubada. Y de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda: viviendas con piso de tierra y hacinamiento. Es decir, faltan los indicadores de combustible para cocinar y materiales de muros y techo, que se obtienen del MCS-ENIGH.

⁴³ Nota Metodológica sobre la Determinación de las ZAP 2013, Sedesol

Uno de los criterios del Índice de Marginación y por lo tanto de las ZAP, es ser una localidad con menos de 5,000 habitantes. En Jalisco, las localidades que en 2010 contaban con más de 5,000 habitantes eran en su mayoría cabeceras municipales y localidades de la Zona Metropolitana.

En este sentido, no ser cabecera municipal sería prácticamente criterio suficiente para cubrir uno de los requisitos de ser ZAP. No obstante, para efectos del gasto público estatal y municipal sería pertinente utilizar una clasificación de localidades que permita evaluar con mayor claridad las necesidades para focalización del gasto.

Se propone para ello distinguir entre localidades con menos de mil; entre mil y cinco mil; y más de cinco mil habitantes. Dicha clasificación se basa en el hecho de que en 2010, 93% de las localidades de Jalisco contaban con menos de mil habitantes y 98% con menos de cinco mil. En términos de población, la mitad de las personas que viven en localidades de menos de 5,000 habitantes, lo hacen en localidades de menos de 1,000⁴⁴ y como se observa en la Tabla 13 el nivel promedio de carencias varía de manera importante entre estos grupos.

Tabla 10. Promedio de carencias por tamaño de localidad

CARENCIAS	LOCALIDADES SEGÚN NÚMERO DE HABITANTES			
	Total	5000 y más	1000 a 5000	1000 y menos
Población	7'309,685	6'051,363	633,299	625,023
<i>Rezago educativo</i>				
Sin primaria	43.23%	22.07%	30.28%	44.36%
<i>Servicios básicos de la vivienda</i>				
Sin excusado	24.07%	1.23%	4.36%	25.59%
Sin energía eléctrica	13.60%	.49%	1.16%	14.53%
Sin agua	36.43%	4.04%	7.98%	38.61%
<i>Espacios de la vivienda</i>				
Prom. de ocupación	1.25	1.1	1.1	1.25
Piso de tierra	11.64%	3.19%	3.32%	12.24%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2010 (INEGI)

Así, en promedio, las personas que viven en localidades con menos de mil habitantes tienen al menos el doble de carencias que las personas en localidades con más de cinco mil personas. Aunque en términos reales el número de jaliscienses afectados sea mayor en las localidades con mayor densidad poblacional, la composición del Índice de Marginación

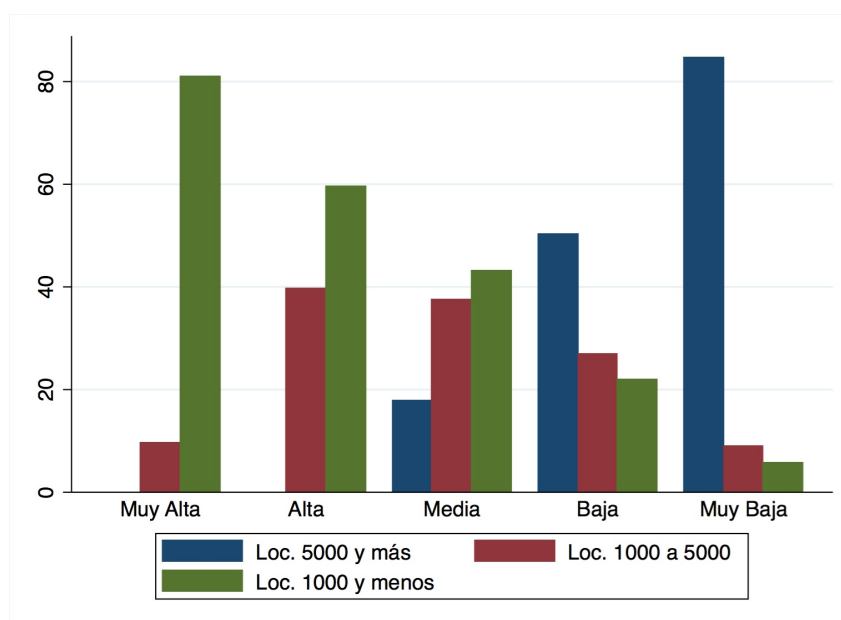
⁴⁴ Según datos del Censo 2010, vivían en Jalisco 1'258,322 personas en localidades con menos de 5,000 habitantes; de las cuales 625,023 lo hacían en localidades con menos de 1,000 habitantes.

lleva a que el grupo de localidades menos pobladas, al ser mayor en número, determine el promedio estatal.

De lo anterior se deriva que acciones puntuales como dirigir los esfuerzos de entubamiento de agua y drenaje, o focalizar las acciones del programa Piso Firme hacia localidades dispersas, tengan el potencial de reducir de manera importante el nivel promedio de carencias en el estado, tal como se registran actualmente en índices nacionales.

La clasificación propuesta es pertinente inclusive para efectos de focalización de políticas a nivel municipal como son las Zonas de Atención Prioritaria, ya que la totalidad de los municipios con alta y muy alta marginación así como el 65% de los municipios con grado de marginación medio, son aquellos en donde el 100% de la población vive en localidades con menos de cinco mil habitantes.

Gráfico 8. Porcentaje de la población según tamaño de localidad y grado de marginación, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Conapo, 2010

Según datos de la Conapo⁴⁵, los municipios con marginación muy alta son Bolaños, Chimaltitán, Mezquitic y Santa María del Oro; el municipio con marginación alta es Cuautitlán de García Barragán. Como se observa en la tabla 14, la mayor parte de la población de estos municipios vive en localidades de hasta mil habitantes.

⁴⁵<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/IndicesdeMarginacion2010porentidadfederativaymunicipio>

Tabla 3. Porcentaje de la población por tamaño de localidad en municipios con marginación alta y muy alta

MUNICIPIO	HABITANTES POR LOCALIDAD (%)	
	HASTA 1,000	1000 a 5000
Bolaños	71.72	18.6
Chimaltitán	96.23	-
Mezquitic	67.10	20.0
Santa María del Oro	88.84	-
Cuautitlán de García Barragán	59.46	39.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Conapo, 2010

Utilizando las proyecciones de pobreza municipal 2010 de CONEVAL, se observa que la clasificación propuesta arroja datos interesantes sobre las distintas carencias que sufre la población. Por un lado se constata que, en línea con lo anterior, el porcentaje de la población en pobreza y pobreza extrema es mucho más alto en localidades menos pobladas, como lo son también el promedio de carencias y la intensidad de la pobreza.

Tabla 4. Porcentaje de la población en situación de carencia según tamaño de localidad

CARENCIA	PROMEDIO ESTATAL	100% DE LA POB. EN LOCALIDADES DE:		50% DE LA POBLACION O MÁS EN LOCALIDADES DE:	
		5,000 O MENOS	1000 A 5000	1,000 O MENOS	
Pobreza (%)	56.53%	60.41	59.23	65.9	
Promedio de carencia	2.23	2.25	2.15	2.43	
Intensidad	.21	.23	.21	.27	
Pobreza extrema (%)	9.52%	11.26	9.37	15.86	
Promedio de carencia	3.67	3.7	3.65	3.81	
Intensidad	.06	0.71	.06	.10	
Rezago educativo (%)	26.89	29.37	27.44	31.88	
Servicios de salud (%)	31.87	29.58	29.65	26.1	
Seguridad social	73.01	80.09	76.67	83.91	
Espacios de la vivienda	8.89	10.75	8.74	15.52	
Servicios en la vivienda	22.29	28.59	22.7	38.78	
Acceso a la alimentación	23.33	21.75	21.24	24.23	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL y CONAPO

Interesantemente, el desglose de carencias muestra una historia mixta, en donde el rezago educativo, la falta de acceso a seguridad social, así como a espacios y servicios básicos de

la vivienda son menores en zonas más pobladas; en tanto que el acceso a servicios de salud y a alimentación parecen ser mejores en localidades con menos de cinco mil habitantes, lo que podría atribuirse a programas como Oportunidades y Abasto Alimentario. Una vez más se comprueba el interés de seccionar esta categoría de 5,000 habitantes o menos en dos, ya que es así como se observan diferencias importantes en los niveles de pobreza y carencias entre ambos grupos.

INDICADORES Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO

Tabla 13. Matriz de indicadores para el monitoreo de la pobreza en Jalisco

Indicador	Población con carencia de acceso a la alimentación	Población en situación de pobreza extrema	Población vulnerable por carencias sociales	Población vulnerable por ingresos	Posición en Índice de Rezago Social
Unidad de medida	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Posición
Valor 2013	20.60	5.80	28.30	8.10	25.00
Valor Actual (julio 2014)	20.60	5.80	28.30	8.10	25.00
Meta PED 2015	19.1	4	27	7.7	27
Meta PED 2018	18.3	3.5	25.4	6.5	29
Meta PED 2033	14	2.3	15.5	3.5	32
Tendencia deseable	Descendente	Descendente	Descendente	Descendente	Ascendente
Fuente	CONEVAL, Medición de pobreza por entidad federativa, 2012.	CONEVAL, Medición de pobreza por entidad federativa, 2012.	CONEVAL, Medición de pobreza por entidad federativa, 2012.	CONEVAL, Medición de pobreza por entidad federativa, 2012.	CONEVAL. Índice de Rezago Social a nivel municipal y por localidad, 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MIDE Jalisco

Actualmente el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 reporta, a través del MIDE Jalisco, una serie de indicadores clave para monitorear y dar seguimiento al fenómeno de la pobreza. La siguiente tabla pone a disposición el conjunto de indicadores, líneas base, unidad de medida y proyecciones de corto, mediano y largo plazo. Independientemente de los avances al interior de las regiones del estado, el conjunto de indicadores dispuestos en la tabla 16 ofrecerán información agregada y del estado sobre los avances obtenidos en términos de reducción de la pobreza. Dado que son varios los indicadores señalados, bajo ciertos supuestos que más adelante expongo, estos permitirán conocer que impactos específicos tienen las estrategias y/o programas que el gobierno del estado este implementando.

Además de los indicadores de MIDE Jalisco, se propone la utilización de cuatro indicadores de resultados que permitan monitorear la eficiencia del gasto en términos de reducción de la pobreza. Los indicadores de MIDE son preponderantemente de impacto. Su diseño está orientado para medir el fenómeno del problema sin embargo para vincular los movimientos en estas mediciones con la acción gubernamental, es necesario conocer información de los resultados del gobierno del estado. En este sentido, para lograr descartar la relación de las hipótesis de intervención como lo son las políticas públicas se sugiere conocer con mayor detalle los indicadores siguientes:

1. Porcentaje del gasto que se destina localidades de alta dispersión poblacional con alta y muy alta marginación, rezago social y/o pobreza
2. Porcentaje del gasto que se destina localidades de alta concentración poblacional con niveles altos de pobreza, marginación o rezago social
3. Reducción porcentual de la pobreza, marginación y rezago social
4. Reducción en número de personas en pobreza, marginación y rezago social

Los primeros dos indicadores cuentan con una periodicidad anual y los otros dos, quinquenal si se estima a nivel municipal y de localidad o AGEB; bianual si se trata de pobreza a nivel estatal.

CONCLUSIONES

En el transcurso de los últimos años, Jalisco ha visto una importante reducción en pobreza por carencias, que puede atribuirse en parte a una buena gestión de política pública. Lamentablemente esta mejoría en algunos elementos del bienestar no se ha traducido en un mayor ingreso promedio para la población. De hecho, la pobreza por ingreso ha aumentado.

A fin de diseñar políticas que potencien el impacto del gasto en la reducción de la pobreza es, pues, fundamental entender que la pobreza persistente requiere de instrumentos distintos que la transitoria. Así como la pobreza persistente no puede resolverse con intervenciones aisladas, la pobreza transitoria requiere de intervenciones de soporte que, idealmente, prevengan la caída en pobreza. Programas como el de Estancias Infantiles son ejemplo de este tipo de esfuerzos por evitar una reducción temporal en el ingreso.

La identificación de personas en pobreza persistente y transitoria no es fácil debido a la falta de información suficientemente desagregada. Se han propuesto herramientas como evaluar el porcentaje de la población en situación de pobreza a nivel municipal a través del tiempo, y contrastar el resultado de índices relevantes como son los de: marginación, rezago social, desarrollo humano y pobreza.

El ejercicio de pensar el *tipo* de pobreza que la persona experimenta lleva a analizar la *causa* de su condición. Se clasificaron dichas causas en tres: preexistentes o endémicas, estructurales y coyunturales. Después se demostró empíricamente que vivir en lugares remotos, definidos como localidades con menos de cinco mil –o inclusive mil- habitantes, tiene una alta correlación con los niveles de pobreza. Dos mecanismos que pueden explicar esta situación son, primero razones endémicas como la falta de oportunidades para el crecimiento económico debido a la orografía, clima, etc. Segundo, que esas mismas condiciones conducen altas tasas de mortalidad y migración, por lo que al ser poblaciones pequeñas el interés público y privado suele ser menor. La inversión pública, como hospitales y escuelas tiende a concentrarse en donde hay mayores concentraciones poblacionales. Así, la pobreza endémica o preexistente tiende a ser persistente, por lo que requiere intervenciones que generen un gran impulso económico para salir adelante; particularmente la vinculación de esas regiones a mercados por medio de infraestructura carretera, telecomunicaciones y provisión de herramientas para aprovechar las nuevas oportunidades (capacitación laboral y de negocios, desarrollo de planes de negocio, reconversión de cultivos, etc.).

Es fundamental tomar como punto de partida el tipo y causa de pobreza que se pretende atender para seleccionar el *mecanismo* que mejor sirva para ayudarla. La mayoría de los indicadores de pobreza se basan en el supuesto de superación o trampas de pobreza: educación, salud, alimentación, vivienda; la seguridad social es el indicador por excelencia del supuesto de red de protección; y el ingreso, de incentivos. La propuesta matriz de referencia para evaluación de intervenciones pretende ser una herramienta útil para analizar el nivel de focalización, costo estimado, complejidad de ejecución y potencial impacto de las mismas.

Es fundamental además que se planee desde el diseño de las acciones y de los programas el punto de salida de los beneficiarios, es decir, proyectar como se “graduarán” de los programas. Si esto no se hace, se corre el riesgo de generar dependencia de los programas y la necesidad de aumentar el presupuesto destinado a ellos para atender la demanda. Como resultado, los programas resultarán insostenibles y recortes a los mismos tendrán un costo social muy alto.

Debido a la insuficiencia de información no fue posible estimar el costo de reducir un punto porcentual de pobreza. En su defecto, se revisó la distribución presupuestal y se clasificó el listado de programas del Sistema de Programas Públicos de Jalisco según indicador de pobreza. Como resultado, se detectó que la mayor parte del presupuesto se destina a programas que atienden carencia por ingreso y rezago educativo. Interesantemente éstos son los indicadores en los que mayor rezago y avance hay, respectivamente. Valdría la pena realizar un análisis a mayor detalle de los incentivos incluidos en los programas, que pueden estar motivando estas reacciones.

Jalisco tiene el doble reto de contar con un alto número de localidades predominantemente pobres, con pocos habitantes; y una Zona Metropolitana que agrupa un gran número de pobres, que representan un porcentaje bajo de los habitantes en esas localidades. Es por ello que se plantea utilizar indicadores tanto de número como de porcentaje de personas a nivel municipal para la toma de decisiones. La propuesta de

seccionar la categoría de 5,000 habitantes y menos en dos va también en esta línea. Si se utiliza como único criterio el número de la población a atender, como en el caso de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la totalidad del gasto se ejecutará en la Zona Metropolitana.

Una ventaja de la medición de pobreza multidimensional es su fácil desagregación entre tipos de carencias y grupos vulnerables. CONEVAL presenta los datos de pobreza y rezago social en términos porcentuales, pero también el número de personas en condición de pobreza, incentivando a la atención de las localidades más y menos pobladas. Sin embargo, la disponibilidad de datos pertinentes para la toma de decisiones informadas a nivel subnacional es baja y en algunos casos, nula. El MCS-ENIGH en que se basa el cálculo de pobreza tiene representatividad a nivel estatal, y las estimaciones a nivel municipal derivadas de ella deben ser estimadas por la CONEVAL cada cinco años.

Así, en tanto que la evolución de la pobreza se evalúa cada dos años, las entidades federativas cuentan con datos suficientemente desagregados para la distribución del gasto (a nivel localidad y AGEB de los Censos; estimaciones de pobreza a nivel municipal), cada cinco años. Lo ideal sería que la ENIGH ampliara su representatividad a nivel municipal, pero en su defecto, la recomendación es que a fin de tener herramientas concretas para el combate a la pobreza, el estado proponga levantar una encuesta similar, así sea como prueba piloto. Entretanto, se sugiere pensar los esfuerzos de combate a la pobreza en términos de oferta y demanda, a fin de diagnosticar su estado e identificar la mejor manera de impulsarlas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Johnson and Robinson (2001) "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91:1369-1401
- Acemoglu, D. And Robinson, J. 2013. *Why Nations Fail. The origins of power, prosperity, and poverty.* NY: Crown Publishing
- Alkire, S. & Foster, J. 2009. "Counting and multidimensional poverty measurement (revised and updated), *OPHI Working Paper 32.* <http://www.ophi.org.uk/working-paper-number-32>
- Alkire, Sabina. 2004. "The Capability Approach to the Quality of Life" <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/capabilityapproach.pdf>
- Alkire, Sabina. 2011. "Multidimensional Poverty and its Discontents." OPHI Working Paper No. 46, Oxford University. <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-WP-46.pdf>
- Ariely, Dan. 2008. *Predictably Irrational, the Hidden Forces That Shape Our Decisions.* New York: Harper Collins
- Banerjee, A. Et al. 2006. *Understanding Poverty.* Oxford: Oxford University Press.
- Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo. 2007. "The Economic Lives of the Poor." *Journal of Economic Perspectives*, 21(1): 141-168
- Attanasio, O.P., C. Meghir and A. Santiago. 2012. "Education choices in Mexico: using a structural model and a randomized experiment to evaluate Progreso." *The Review of Economic Studies* 79(1):37-66.
- Baker, Judy L., and Margaret Grosh. 1994. "Poverty Reduction through Geographic Targeting: Does it Work?" *World Development* 22(7):983-94.
- Banco Mundial. Nota electronica sobre focalización
- Banerjee, A., E. Duflo, R. Chattopadhyay, and J. Shapiro. 2007. "Targeting Efficiency: How well can we identify the poor? Institute for Financial Management and Research, Centre for Micro Finance. Working Paper Series No. 21
- Banerjee, A.V., E. Duflo and R. Glennerster. 2008. "Putting a Band-Aid on a corpse: Incentives for nurses in the Indian public health care system." *Journal of the European Economic Association* 6(2-3):487-500.
- Banerjee, Abhijit V. and Sendhil Mullainathan. 2010. "The Shape of Temptation: Implications for the Economic Lives of the Poor." NBER Working Paper No. 15973 <http://www.nber.org/papers/w15973>
- Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo. 2011. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty.* New York: Perseus Books, Public Affairs.

- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Raghavendra Chattopadhyay, and Jeremy Shapiro. 2009. "Targeting Efficiency: How well can we identify the poorest of the poor?" MIT mimeo.
- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Raghavendra Chattopadhyay, and Jeremy Shapiro. 2011. "Targeting the Hard-Core Poor: An Impact Assessment." Mimeo. <http://www.povertyactionlab.org/publication/targeting-hard-core-poor-impact-assessment>
- Bauer, Michal, Julie Chytilová, and Jonathan Morduch. 2012. "Behavioral Foundations of Microcredit: Experimental and Survey Evidence from Rural India." *American Economic Review* 102 (2): 1118–39
- Behrendt, C. (2000). Do means-tested benefits alleviate poverty? Evidence on Germany, Sweden and the United Kingdom from the Luxembourg Income Study. *Journal of European Social Policy*, 10, 23–41
- Bertrand, Marianne, Sendhil Mullainathan, and Eldar Shafir, 2004. "A Behavioral Economics View of Poverty." *American Economic Review*. 94(2): 419-423.
- Bertrand, Marianne, Sendhil Mullainathan, and Eldar Shafir. 2006. "Behavioral Economics and Marketing in Aid of Decision-Making among the Poor." *Journal of Public Policy and Marketing*. 25(1): 8-23.
- Besley, Timothy and Stephen Coate. 1992. "Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs." *American Economic Review* 82(1):249-61.
- Besley, Timothy, and Ravi Kanbur. 1993. "Principles of Targeting." in Michael Lipon and Jacques van der Gaag, eds. *Including the Poor*. World Bank, Washington, D.C.
- Brady, D. (2009). *Rich democracies, poor people: How politics explain poverty*. New York: Oxford University Press.
- Brady, D., Fullerton, A., & Moren-Cross, J. (2009). Putting poverty in political context: A multi-level analysis of adult poverty across 18 affluent Western democracies. *Social Forces*, 88, 271–300
- Brady, David and Rebekah Burroway. 2012. "Targeting, Universalism, and Single-Mother Poverty: A Multilevel Analysis Across 18 Affluent Democracies." *Demography*, 49(2): 719-749. DOI 10.1007/s13524-012-0094-z
- Castro, Manuel F., G. Lopez-Acevedo, G. Beker Buskeet y X. Fernandez Ordonez. 2009. "El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional", Serie de Documentos de Trabajo DCE, no. 20. Washington, D.C.: World Bank Independent Evaluation Group. <http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/infopublic/ElsistemademonitoreodeMexicoesp.pdf>

- Coady, D. and S. Parker. 2009. Targeting social transfers to the poor in Mexico. Working Paper 9/60 International Monetary Fund
- Coady, David, Margaret Grosh, and John Hoddinott. 2004a. "Targeting Outcomes Redux." World Bank Research
- Coady, David, Margaret Grosh, and John Hoddinott. 2004b. Targeting Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. World Bank, Washington D.C.
- Coady, Grosh & Goddinot, 2004
- CONAPO. 2011. Índice de Marginación 2010 por localidad (base de datos) <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/IndicedeMarginacionporLocalidad2010>
- CONAPO. Índice de Marginación por entidad federativa y municipio <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/IndicesdeMarginacion2010porentidadfederativaymunicipio>
- CONAPO Índice de Marginación (historial) <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/IndicesdeMarginacionPublicaciones>;
- CONEVAL. 2013. Medición de la Pobreza en México 2010 y 2012 (bases de datos).
- CONEVAL. Líneas de bienestar <http://www.coneval.gob.mx/medicion/paginas/lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> (consultado en noviembre 2014)
- CONEVAL Pobreza en Jalisco <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Jalisco/pobreza.aspx>;
- CONEVAL Índice de Rezago Social <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- CONEVAL, 2010. Metodología para la medición municipal de la pobreza en los municipios. <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Metodologia%20municipal%202010/METODOLOGIAPARALAMEDICIONMUNICIPALDELAPOBREZAENLOSMUNICIPIOS2010.pdf> (Consultado en noviembre, 2014)
- CONEVAL, Diagnóstico de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, Resumen Ejecutivo. Octubre 2013 <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/RESUMENDIAGNOSTICODISE%3%91OCNCHOCTUBRE.pdf>
- Congdon, William J., Jeffrey R. Kling, and Sendil Mullainathan. 2011. Policy and Choice, Public Finance through the Lens of Behavioral Economics. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- Daponte, B.O., S. Sanders and L. Taylor. 1999. "Why do low-income households not use food stamps? Evidence from an experiment." *Journal of Human Resources* pp. 612-628.
- De Alba, A. 2014. Análisis y monitoreo del esquema de focalización de los programas federales de combate a la pobreza. PNUD
- De Donder, Philippe, and Jean Hindriks. 1998. "The Political Economy of Targeting." *Public Choice* 95(1/2): 177-200.
- Deaton, Angus. 2010. "Price Indexes, Inequality, and the Measurement of World Poverty." *American Economic Review*, 100(1): 5-34.
- Della Vigna, Stefano and Ulrike Malmendier. 2006. "Paying Not to Go to the Gym." *American Economic Review*, 96(3): 694-719.
- Diamond, J. 1997. *Guns, Germs and Steel*. NY: W.W. Norton and Co.
- Duflo, E., R. Hanna and Stephen P. Ryan. 2012. "Incentives Work: Getting Teachers to Come to School." *American Economic Review* 102(4):1241-78.
- Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson. 2011. Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya. *American Economic Review*, 101(6): 2350-90 <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.101.6.2350>
- Dupas, Pascaline, and Jonathan Robinson. 2013. Why Don't the Poor Save More? Evidence from Health Savings Experiments. *American Economic Review*, 103(4): 1138-1171
- Dupas, Pascaline. 2013. Short-Run Subsidies and Long-Run Adoption of New Health Products: Evidence from a Field Experiment. Forthcoming (*Econometrica*) <http://www.stanford.edu/~pdupas/Subsidies&Adoption.pdf>
- Easton, David. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Elbers, C., Fujii, T., Lanjouw, P., Ozler, B. and Yin, W. (2007) 'Poverty Alleviation Through Geographic Targeting: How Much Does Disaggregation Help?' *Journal of Development Economics*, 83(1): 198-213.
- Elbers, C., Lanjouw, J., and Lanjouw, P. (2003) "Micro-level Estimation of Poverty and Inequality", *Econometrica*, Vol 71(1), January, 355-364.
- Ellis, Frank. 2012. "'We Are All Poor Here': Economic Difference, Social Divisiveness and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa." *Journal of Development Studies*. 48(2): 201-214
- ENSANUT, 2012. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados principales. <http://ensanut.insp.mx/doctos/ENSANUT2012SintEjec-24oct.pdf>
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Evanson, Elizabeth, "The Dynamics of Poverty," Focus5 (1) (Madison: Institute for Research on Poverty, 1981). <http://www.ird.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc51c.pdf>
- Gamboa Montejano, Claudia. 2013. "CRUZADA CONTRA EL HAMBRE" Análisis Teórico Conceptual, de Marco Jurídico, Políticas Públicas, Derecho Comparado y de Opiniones Especializadas. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis de Políticas Interior. Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-84-13.pdf>
- Gobierno de Jalisco. Sistema de Programas Públicos de Jalisco <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>
- Gobierno de Jalisco. Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>
- Gobierno de Jalisco. Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/ped-2013-2033>
- Gobierno de Jalisco. Programas Sectoriales <http://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/programas-sectoriales-especiales>
- Grosh, Margaret. 1995. "Toward Quantifying the Trade-Off: Administrative Costs and Incidence in Targeted Programs in Latin America." In Dominique van de Walle and Kimberly Nead, eds., *Public Spending and the Poor*. Baltimore. MD: John Hopkins University Press.
- Hammock, J. & de Alba, A. 2013. "Vulnerabilities, Humanitarian Aid and Human Development: Lessons Learned from Hurricane Mitch", presentado en HDCA 2013 Annual Conference.
- Harrison, L. and Huntington, S., eds. 2000. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. NY: Basic Books.
- IIEG, 2014. Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco. Atlas de Caminos y Carreteras. <http://sitel.jalisco.gob.mx/portal2/index.php/apps-accej>
- IIEG. 2011. Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, Sistema de Información Territorial en Línea. Atlas de caminos y carreteras del estado de Jalisco <http://sitel.jalisco.gob.mx/portal2/index.php/top-descargas#cartografiavectorial>
- INEGI, 2010. Censo 2010. Principales resultados por localidad (ITER) <http://www.inegi.org.mx/sistemas/consultaresultados/iter2010.aspx>
- INEGI, 2015. Censo 2015. Principales resultados por localidad (ITER) <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/iter2005.aspx>
- INEGI. 2013. Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2010 y 2012, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) –bases de datos - <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mcs/default.aspx> [Consultado en noviembre de 2013]

- Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, and Richard H. Thaler. 1991. Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias. *Journal of Economic Perspectives* 5(1) 193-206
- Kahneman, Daniel. 2012. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus, and Giroux.
- Karlan, Dean, Margaret McConnell, Sendhil Mullainathan, and Jonathan Zinman. 2010. "Getting to the Top of Mind: How Reminders Increase Saving." NBER Working Paper No. 16205 <http://www.nber.org/papers/w16205>
- La Porta et al. 2008. "The Economic Consequences of Legal Origins." *Journal of Economic Literature* 46: 285-332
- Laibson, David I., and Leeat Yariv. 2007. "Safety in Markets: An Impossibility Theorem for Dutch Books," NBER Working Paper <http://scholar.harvard.edu/files/laibson/files/safetyinmarketsanimpossibilitytheoremfordutchbooks.pdf>
- Lise, J., S. Seitz and J. Smith. 2004. Equilibrium policy experiments and the evaluation of social programs. Technical report National Bureau of Economic Research.
- México Evalúa, 2014. Cruzada Nacional contra el ¿Hambre? Por Oliver Azuara <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/09/Doc-Cruzada-y-respuesta-editsOliverAzuara.pdf>
- Moore, B. 1993. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press
- Mullainathan, Sendhil 2006. "Better Choices to Reduce Poverty," in *Understanding Poverty*, eds. Abhijit Vinayak Banerjee, Roland Benabou & Dilip Mookherjee, Oxford University Press, pp. 379-389.
- Nelson, K. 2004. "Mechanisms of Poverty Alleviation." *Journal of European Social Policy*, 14: 371-390.
- North, D. 1982. *Structure and Change in Economic History*. NY: W.W. Norton and Co.
- Nunn, N. 2008. "The Long-Term Effects of Africa's Slave Trades." *Quarterly Journal of Economics* 123: 139-76
- Pierson, P. (ed.). 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford
- PNUD. Informes de Desarrollo Humano México <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library.html>
- Putnam, R. et al. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Ravallion, M. and Jalan, J. (1998). "Determinants of Transient and Chronic Poverty: Evidence from Rural China." Policy Research Working Papers, World Bank.
- Rivera-Dommarco, Juan A. et al. 2013. Desnutrición crónica en México en el último cuarto de siglo: análisis de cuatro encuestas nacionales. *Salud Pública de México*, vol.55, n. , ISSN 0036-3634.
- Rothstein, B. 2001. "The universal welfare state as a social dilemma." *Rationality and Society*, Vol. 13, No. 2, pp. 213–233.
- Sachs, J. 2006. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. NY: Penguin.
- SEDESOL. 2013. Reglas de Operación de Programas Sociales 2006-2012: <http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/en/NORMATECA/Historicas> [Consultado en octubre de 2013]
- SEDESOL., 2013. Zonas de Atención Prioritaria. Catálogo de localidades en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?buscar=1&tipo=nombre&campo=mun&valor=Cabo%20Corrientes&varent=> [Consultado en diciembre, 2014]
- SEDESOL. 2013. Criterio de selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/4NOTATECNICADELPROCEDIMIENTOSELECCIONDELOS400MUNICIPIOSPRIORITARIOSDELACNCH.pdf> [Consultado en diciembre, 2014]
- Sen, Amartya (1982). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford New York: Clarendon Press Oxford University Press.
- Sen, Amartya K. 2008. "The Economics of Happiness and Capability." In *Capability and Happiness*, edited by Luigino Bruni, Flavio Comim, and Maurizio Pugno. New York: Oxford University Press.
- Thaler, Richard H. and Cass R. Sunstein. 2009. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. London: Penguin Books.
- Thaler, Richard H. and Cass R. Sunstein. 2003. "Libertarian Paternalism." *The American Economic Review* 93 (2): 175-179
- Weber, M. 2002. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. NY: Penguin.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

CNCH: Cruzada Nacional Contra el Hambre

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

ENSANUT: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

IIEG: Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco

IM: Índice de Marginación

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IRS: Índice de Rezago Social

ITER: Principales resultados del Censo (2005, 2010) por localidad

LB: Línea de Bienestar

LBM: Línea de Bienestar Mínima

LGDS: Ley General de Desarrollo Social

MCS: Módulo de Condiciones Socioeconómicas

PM: Pobreza Multidimensional

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SEDIS: Secretaría de Desarrollo e Integración Social

ZAP: Zonas de Atención Prioritaria

DIRECTORIO DE PARTICIPANTES

Ana Cecilia de Alba González. Maestra en Negocios Internacionales y Desarrollo Económico, es Candidata a Doctor en Economía Política por la escuela Fletcher de la Universidad de Tufts. Ha trabajado proyectos de consultoría para agencias internacionales como el Banco Mundial, PNUD, OEA y USAID; gobiernos locales, asociaciones civiles y empresas. Tiene experiencia en diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, desarrollo de capacidades institucionales, emprendedurismo y economía del comportamiento. Es co-fundadora de las empresas Policy-LAB en México y Kredeve en Singapur.

Aishwarya Venkat. Estudiante de posgrado en el Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental de la Universidad de Tufts. Cuenta con más de 2 años de experiencia con GIS, con un enfoque en temas de salud pública, desarrollo urbano, y aplicaciones de desarrollo internacional. Actualmente trabaja como asistente técnica en el Laboratorio de GIS de Tufts, donde asiste a estudiantes con sus proyectos y proporciona apoyo a investigaciones espaciales en desarrollo.

Ana María Topete Jiménez. Estudiante de la licenciatura en Ciencias Políticas y Gestión Pública en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Secretaria General de la Sociedad de Alumnos de Ciencias Políticas y Gestión Pública. Colabora en investigación sobre el impuesto predial en México financiado por Lincoln Institute of Land Policy. Formó parte del comité organizador y coordinó el trabajo de redes sociales en el Foro Internacional de Políticas de Bienestar y Desarrollo celebrado en Guadalajara, Jalisco en noviembre de 2014.

Álvaro Madrigal Montes de Oca. Estudiante de Ingeniería Financiera en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Actualmente realiza un estudio sobre los elementos de la plusvalía residencial en la ZMG para Estrategia Cinco (unión de constructoras desarrolladoras). Formó parte del comité organizador en el Foro Internacional de Políticas de Bienestar y Desarrollo celebrado en Guadalajara, Jalisco en noviembre de 2014. Colaboró en la investigación "Creación de empresas en torno a las universidades por los ex-alumnos de las mismas" para el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Fue colaborador asistente del Doctorado en Administración de la Universidad Ramon Llull en Barcelona.

ANEXOS

ANEXO 1. CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES SEGÚN SUPUESTOS QUE LOS SUSTENTAN

PROGRAMA	SUPUESTOS		
	RED DE PROTECCIÓN	TRAMPAS DE POBREZA	INCENTIVOS
P. Desarrollo Zonas Prioritarias	✓	✓	
P. Abasto Rural (Diconsa)	✓		
P. Pensión Adultos Mayores	✓		
P. Atención a Jornaleros Agrícolas	✓	✓	
P. Abasto Alimentario (zonas prioritarias)	✓		
P. Seguro de Vida Jefas de Familia	✓		
FONART			✓
INAPAM		✓	
P. Empleo Temporal	✓		
3x1 para Migrantes			✓
P. Coinversión Social			✓
P. Opciones Productivas	✓		✓
P. Desarrollo Humano Oportunidades	✓		✓
P. Abasto Alimentario (fuera de zonas prioritarias)	✓	✓	
P. Estancias Infantiles	✓	✓	
P. Suministro de Leche	✓	✓	

Fuente: de Alba, A. 2014.

ANEXO 2. TABLA COMPONENTES INDICADORES

	Índice de Rezago Social	Índice de Marginación	Pobreza	Índice de Desarrollo Humano
Educación				
Población de 15 años y más analfabeta (%)	✓	✓	✓ (16-30 años sin secundaria o 30+ sin primaria)	✓ (Tasa de alfabetización)
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (%)	✓		✓ (3 a 15 años)	✓ (Tasa de asistencia escolar)
Salud				
Población sin derechohabencia a servicios de salud (%)	✓		✓	(Tasa de mortalidad infantil)
Seguridad Social				
			✓	
Vivienda				
Drenaje	✓	✓	✓	
Agua	✓	✓	✓	
Electricidad	✓	✓	✓	
Combustible para cocinar			✓	
Piso de tierra	✓	✓	✓	
Techo de desecho			✓	
Paredes de desecho			✓	
Hacinamiento	✓	✓	✓	
Bienes (refrigerador, lavadora)	✓			
Alimentación				
			✓	
Ingreso				
		✓ (Hasta 2 salarios mínimos)	✓ (Inferior a la línea de bienestar)	✓ (IPC anual, dólares PPC)
Dispersión geográfica				
Población en localidades con menos de 5,000 habitantes (%)		✓		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL, COEPO y PNUD.

ANEXO 3. MUNICIPIOS CON MAYORES CARENCIAS SEGÚN NÚMERO Y PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN, 2012⁴⁶

INGRESO (LB)

MUNICIPIO	%	POB.	MUNICIPIO	POB.	%
Santa María del Oro	69.7	3737	Guadalajara	433645	28.3
Cuautitlán de García Barragán	64.5	20368	Zapopan	368808	28.5
Chimaltitán	64.1	4947	Tlaquepaque	263554	44.9
Atemajac de Brizuela	53.8	7940	Tonalá	180336	38.8
Jilotlán de los Dolores	55.0	10653	Tlajomulco de Zúñiga	174905	37.1

INGRESO LBM

MUNICIPIO	%	POB.	MUNICIPIO	POB.	%
Santa María del Oro	69.7	2849	Guadalajara	93955	6.1
Cuautitlán de García B.	64.5	14807	Zapopan	90359	7.0
Chimaltitán	64.1	3615	Tlaquepaque	76396	13.0
Atemajac de Brizuela	61.3	9772	Puerto Vallarta	50993	9.9
Jilotlán de los Dolores	57.7	4544	Tonalá	45093	9.3

EDUCACIÓN

MUNICIPIO	%	POB.	MUNICIPIO	POB.	%
Quitupan	42.7	4746	Guadalajara	233322	15.2
Jesús María	41.1	7433	Zapopan	163920	12.7
Tuxcacuesco	40.4	1826	Tlajomulco de Zúñiga	133557	28.3
Cañadas de Obregón	38.6	1286	Tlaquepaque	100226	17.1
San Martín de Bolaños	37.3	1353	Tonalá	94633	20.3

⁴⁶ Checar si es 2012 o 2010. Marcar nacionales.

SALUD

MUNICIPIO	%	POB.	MUNICIPIO	POB.	%
Villa Hidalgo	58.8	1360	Guadalajara	546295	35.6
Jalostotitlán	55.9	9279	Zapopan	437656	33.8
Jocotepec	55.8	20920	Tlajomulco de Zúñiga	216722	46
Jesús María	51.3	17949	Tonalá	194163	41.7
Cuautla	50.6	8253	Tlaquepaque	190689	32.5

SEGURIDAD SOCIAL

MUNICIPIO	%	POB.	MUNICIPIO	POB.	%
Jilotlán de los Dolores	93	11979	Guadalajara	671754	43.8
Atemajac de Brizuela	92.6	8492	Zapopan	616805	47.6
Bolaños	91.8	7222	Tlajomulco de Zúñiga	266473	56.5
Santa María del Oro	90.7	3709	Tlaquepaque	257054	43.8
Chimaltitán	89.8	5065	Tonalá	233662	50.2

CARENCIA POR CALIDAD Y ESPACIOS DE LA VIVIENDA

MUNICIPIO	%	POB.	MUNICIPIO	POB.	%
Mezquitic	43.0	6860	Zapopan	64306	5.0
Cuautitlán de García B.	32.5	7467	Guadalajara	52708	3.4
Bolaños	31.2	2454	Tlaquepaque	49837	8.5
Poncitlán	24.7	11273	Tonalá	46596	10.0
Zapotitlán de Vadillo	22.0	2134	Puerto Vallarta	26808	11.4

SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA

MUNICIPIO	%	POB.	MUNICIPIO	POB.	%
Mezquitic	69.7	11115	Tlajomulco de Zúñiga	143405	30.4
Cuquío	67.9	12830	Tonalá	87210	18.7
Villa Guerrero	61.0	2517	Zapopan	71563	5.5
Ixtlahuacán del Río	56.9	10410	Tlaquepaque	52775	9.0
Bolaños	56.3	4429	Lagos de Moreno	28100	17.2

ALIMENTACIÓN

MUNICIPIO	%	POB.	MUNICIPIO	POB.	%
Unión de San Antonio	46.5	9852	Guadalajara	289893	18.9
Cabo Corrientes	41.8	4115	Zapopan	182520	14.1
Ojuelos de Jalisco	38.9	12667	Tlaquepaque	161804	27.6
Tomatlán	36.5	16658	Tonalá	111839	24
Poncitlán	36.5	13219	Tlajomulco de Zúñiga	106891	22.7

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de CONEVAL.

ANEXO 4. DISTRIBUCIÓN DE PROGRAMAS ESTATALES SEGÚN INDICADOR DE POBREZA QUE ATIENDEN

POBREZA	→ REZAGO EDUCATIVO →	152 Operación de los servicios educativos del -Instituto Estatal para la Educación de los Jóvenes y Adultos; Apoyo al Transporte para Estudiantes; Apoyo para Estudiar en la Escuela Normal Miguel Hidalgo de Atequiza Bajo la Modalidad de Internado.; Becas Académicas; Becas Contigo Para Hijos de Policías; Becas de instituciones de educación privada, gestionadas y entregadas a jóvenes; Becas Indígenas; Becas Para Hijos de Migrantes; Becas para Hijos de Militares; Bienevales; ECOS Música para el desarrollo; Educación Dual; Internados en Educación Primaria -Beatriz Hernández (para niñas) y Valentín Gómez Farías (para niños); Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas; Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas; Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica; Programa de Apoyo a la Educación Artística y Tecnológica; Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes; Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica; Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa; Programa Escuela para Padres; Programa Escuela Segura; Programa Escuela y Salud; Programa Escuelas de Calidad; Programa escuela de tiempo completo; Programa Estatal para la Dotación de Anteojos "Yo Veo por Jalisco"; Programa fideicomiso Caracol; Programa Mochilas con los Útiles; Proyecto de Prevención y Atención al Rezago Educativo por Enfermedad, "Sigamos Aprendiendo en el Hospital"; Ramo 33, Infraestructura Educativa Básica 2014.; Ramo 33, Media Superior 2014; Seguridad y Emergencia Escolar; Ver Bien para Aprender Mejor
	→ CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA →	Adquisición de lotes con servicio; Adquisición de vivienda; Fondo de Apoyo a Migrantes; Fondo de Infraestructura Social para las entidades; Juntos por nuestro Hogar; Programa para el Desarrollo de Zonas prioritarias
	→ SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA →	Mejoramientos de Vivienda; Programa de Infraestructura indígena
	→ ALIMENTACIÓN →	Acceso a la alimentación para las familias; Apoyos y servicios existenciales a familias en situación vulnerable; Bienestar del adulto mayor; Desarrollo de habilidades y capacidades autogestivas en comunidades; Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; Programa Integral de Desarrollo Rural, Componente Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria; Programa por la Seguridad Alimentaria
	→ SERVICIOS DE SALUD →	Asociaciones para el Bienestar; Comunidades Saludables; Operación de los Centros de Atención Primaria en Adicciones; Prevención y atención de la niñez y la adolescencia en situación de vulnerabilidad; Programa Jalisco Incluyente; Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; Programa Seguro Médico Siglo XXI; Seguro Popular de Salud; Talleres interactivos para la promoción de la salud TIPPS
	→ SEGURIDAD SOCIAL →	Atención a los Adultos Mayores; Atención Integral a las Personas con Discapacidad; Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad; Compensación a la Ocupación Temporal; Custodia, Tutela y Adopciones; Prevención y atención a la violencia Intrafamiliar; Igualdad de género con Población Indígena; Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres; Programa de Empleo Temporal; Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; Programa Estatal de Capacitación, Certificación y Microemprendimiento para Buscadores de Empleo 2014; Programa Hábitat; Programa para el Empleo Temporal para el Mantenimiento de la Infraestructura Urbana; Subprograma Fomento al Autoempleo; Subprograma Repatriados Trabajando
	→ INGRESO →	Apoyo a Mujeres Jefas de Familia; Avanza 2.0; Emprende 2.0; Feria de proveedores de Gran Canal; Ferias, Exposiciones Encuentros de Negocios; Fondo Complementario para el Desarrollo Regional; Formación empresarial, incubación y aceleración; Impulso a tu negocio; Inicia tu negocio; Jalisco Competitivo Generando Bienestar y Desarrollo -Económico; Liquidez a tu negocio; Mi Crédito; Operación del Centro de Valor Agregado (CVA) en Lagos de Moreno; Operación y Vigilancia Pecuaría; Programa 3 X 1 para Migrantes; Programa de Apoyo a la Agricultura (Apoyo a la Ganadería y el Sector Lechero); Programa de Apoyo a la Agricultura, seguro por siniestros en actividades agropecuarias; Programa de Calidad para 100 Micro, Pequeñas y Medianas Organizaciones; Programa de Capacitación Artesanal; Programa de capacitación virtual "Yo Exporto"; Programa de Concurrencia con Entidades Federativas; Programa de Construcción y Distribución de Redes Hidroagrícolas (Sistemas de Riego); Programa de Estímulos a la Innovación y Diseño Artesanal; Programa de Fomento a la Agricultura; Programa de Fomento de Actividades Acuícolas y Pesqueras; Programa de Fomento Ganadero; Programa de Opciones Productivas; Programa de promoción Comercial de Productos Agropecuarios y Acuícolas, a través de Ferias, Expos y Giras Comerciales; Programa de Registro Artesanal y Censo; Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego; Programa de Vinculación Empresa - Universidad (PROVEMUS); Programa del Fondo Nacional para el Fomento de Artesanías.; Programa Integral de Desarrollo Rural, Componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua; Programa Jalisciense de Fomento a la Propiedad Intelectual.; Programa para el desarrollo económico de las industrias culturales y creativas; Programa una Computadora por Familia; Promoción Internacional de Productos y Servicios de Jalisco.; Proyecto; Proyectos de Logística apoyado con recursos federales del PROLOGYCA; Proyectos Estratégicos Apoyados con recursos federales INADEM; Proyectos Productivos; Proyectos productivos de MIPYMES apoyados con incentivos estatales; Segundo piso; Subprograma de Movilidad Laboral Sector Agrícola; Subprograma de Movilidad Laboral Sector Industrial y de Servicios; Transvale (reducción de tarifa del servicio de transporte público); RAMO 33, Superior 2014; Revalidación de Validez Oficial de Estudios (RVOE); Programa de Becas Posgrado; Becas de Educación Superior PRONABES; Becas de Escuelas Particulares de Educación Superior; Becas educación superior "Bécalos"; Atención educativa en el nivel superior

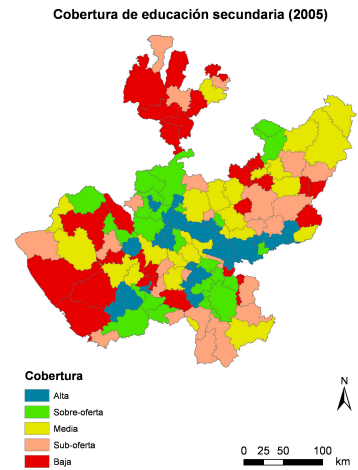
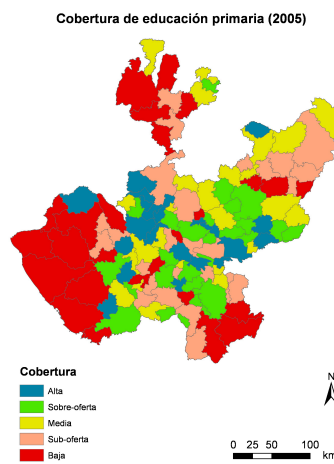
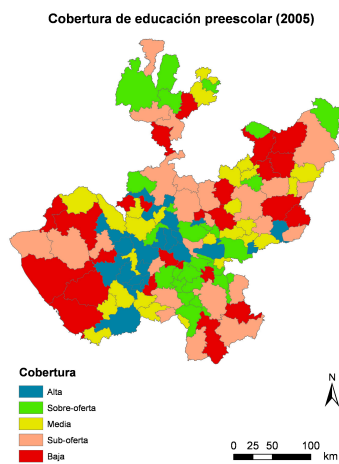
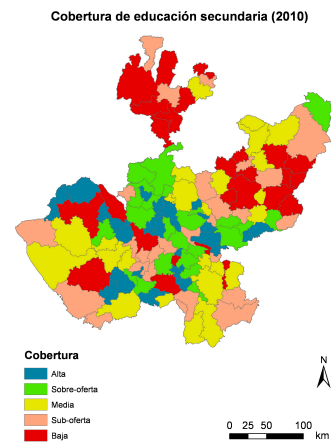
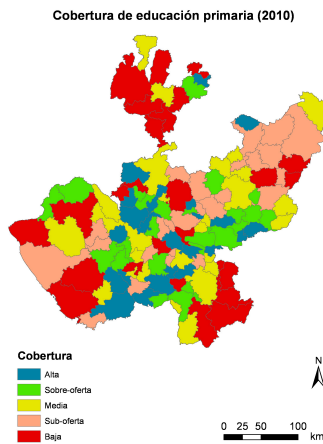
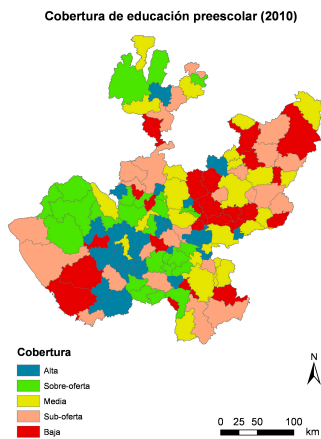
ANEXO 5. CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS Y LOCALIDADES SEGÚN COBERTURA ESCOLAR

MUNICIPIOS

PREESCOLAR

PRIMARIA

SECUNDARIA

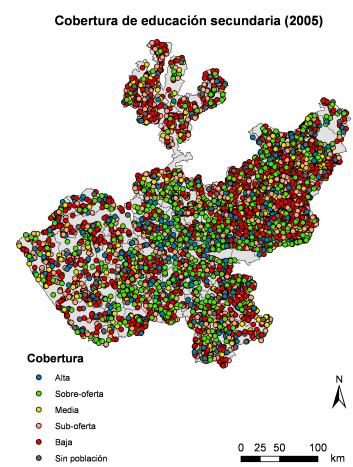
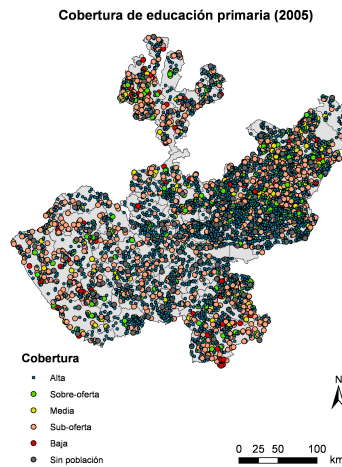
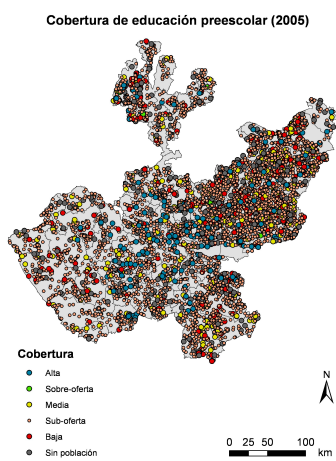
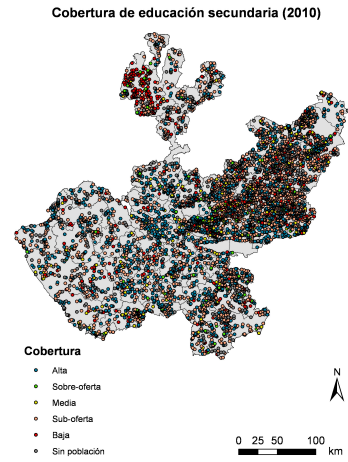
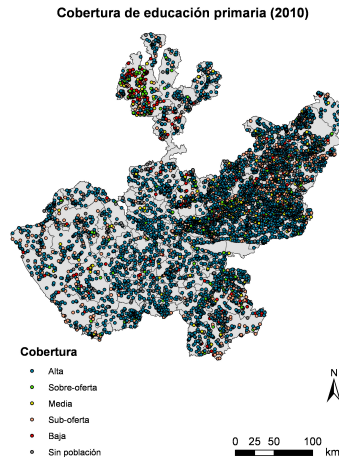
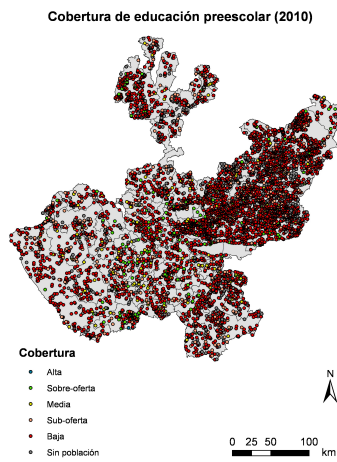


LOCALIDADES

PREESCOLAR

PRIMARIA

SECUNDARIA



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI 2005 y 2010, y del IEEG 2010

ANEXO 6. METODOLOGÍA EMPLEADA PARA EL ANÁLISIS

Es importante notar que la mayoría de este análisis se hizo con los programas STATA y ArcGIS.

Análisis de cobertura

Para el análisis de cobertura escolar y de servicios de salud, se utilizó el Atlas de Caminos y Carreteras del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEGJ), así como información del Censo 2010 del INEGI, para estimar la distancia mínima promedio a nivel localidad entre escuelas, hospitales y centros de salud (oferta) y la población en edad escolar o sin acceso a servicios de salud.

Para el análisis de proximidad se estimó la distancia euclidiana entre los puntos geodésicos de la infraestructura de interés y localidades. No se tomó en cuenta la existencia de calles o carreteras para calcular la distancia, ya que no todos los puntos se encontraban conectados a la red de caminos y carreteras. Se optó entonces por asumir una línea recta "caminable", aunque en un futuro podría estimarse esta distancia tomando en cuenta elevación del terreno.

Los resultados se reportan como el porcentaje de la población que vive cerca o lejos de escuelas y hospitales. Se presentan a nivel localidad y se agregan a nivel municipal.

Cobertura Educación

El criterio para determinar el nivel de cobertura escolar fue la intersección entre la población objetivo (población infantil de 3-5, 6-12 y 13-15) y escuelas (preescolar, primaria y secundaria, respectivamente).

Para estimar la oferta se consideró una distancia de menos de 1km para escuelas de primaria y de 2kms para secundaria, que es una distancia caminable de 15-30 minutos, como cercana; y una distancia mayor a eso como lejana.

Para estimar la demanda, se promedió el número de personas que no asisten a la escuela entre el número de personas en el rango de edad correspondiente. Se consideró como asistencia alta una inasistencia menor al 10% y como baja, una mayor al 20%.

MATRIZ DE CLASIFICACIÓN DE COBERTURA

ASISTENCIA	ESCUELAS	
	CERCANAS (≤ 1 km primaria, ≤ 2 km secundaria y preescolar)	LEJANAS (> 1 km primaria y > 2 km secundaria y preescolar)
ALTA (inasistencia $< 10\%$)	Cobertura alta	Suboferta
BAJA (inasistencia $> 20\%$)	Sobreoferta	Cobertura baja

Para el análisis a nivel municipal se promedia la cobertura estimada para los tres tipos de escuela a nivel localidad. En localidades en las que no hay personas en edad escolar (3-15) se asume inasistencia igual a cero para mantener el mismo número de observaciones en el análisis. Como resultado, se sobre-estima la cobertura. Dado que el análisis pretende identificar los lugares en los que la cobertura es baja, no se considera que el sesgo afecte los resultados.

A diferencia del análisis municipal, el realizado a nivel localidad incluye todas las observaciones, agregando quinta una categoría para tomar en consideración las localidades en las que la población en ese rango de edad es cero.

Cambio demográfico

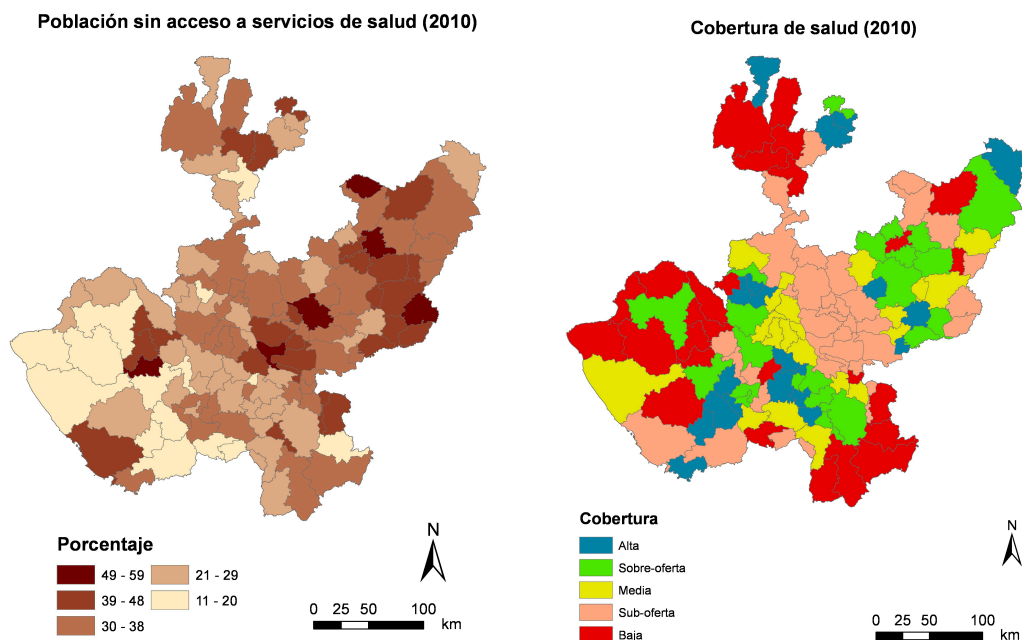
Se estimó:

- Cambio en asistencia/Cambio poblacional personas -15 años
- Sin educación/Personas con +15 años
- Ratio de población +65 años a población total (envejecimiento)

Cobertura Salud

Se estimó porcentaje de la población, es decir: Población sin derecho-habiciencia a servicios de salud/Población total. Se generó una matriz similar a la de educación, en la que se define oferta como: Localidades con hospitales a más de 25 kms y centros médicos a más de 5 kms; y demanda como: Localidades sin servicio de salud (Coneval, IRS).

A manera ilustrativa, se presentan dos mapas que contrastan distintos tipos de análisis de cobertura. El mapa de la izquierda refleja una perspectiva de acceso; muestra la distribución de la población sin acceso a servicios de salud. El de la derecha, genera una de intersección entre oferta y demanda, relacionando derecho-habiciencia con la distancia a recorrer para acceder a un hospital o centro de salud.



Análisis estadístico

Seguridad Social

La ecuación que se presenta en el documento es OLS:

```
. reg car_ss_pct -PEA +POCUPADA10 POB65_MAS10 PROM_OCUP10 HOGJEF_F10  
HOGJEF_M10 GRAPROES10 lb_pct lbm_pct, robust
```

```
. reg sinder -PEA +POCUPADA10 POB65_MAS10 PROM_OCUP10 HOGJEF_F10  
HOGJEF_M10 GRAPROES10 lb_pct lbm_pct, robust
```

Ingreso

Para estimar pobreza temporal, se revisó qué municipios tenían un cambio en el número de pobres por pobreza patrimonial de más de una desviación estándar entre 2008-2010 y 2010-2012.

```
tab mun if (p_patch>0 & p_patch<.3) & (p_patch2>.15 | p_patch2<-.15)
```




PLANEACIÓN
ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS

Subsecretaría
de planeación
y evaluación

