

Diagnóstico

El Programa de Atención a Personas en Desamparo tiene como finalidad el otorgar apoyos en especie a la ciudadanía morelense en estado de vulnerabilidad con el objetivo de mitigar su condición de desamparados.

En este sentido, es preciso mencionar que la definición de vulnerabilidad, es un concepto tan amplio que en México existe una diversidad de mediciones que establecen criterios distintos para determinar a la población vulnerable. Las mediciones de vulnerabilidad muestran coincidencias en los parámetros, orientándose principalmente a medir el contexto económico, social y de la salud de los individuos.

La medición con mayor antigüedad en México, es el índice de Marginación (IM) que se elaboró en 1995, a partir del primer Censo de Población y Vivienda que precedió al Censo de 1990, cuando se presentó un documento titulado “*Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México*”. Desde entonces, cada 5 años se actualiza el IM, el cual, en la última medición de 2020, se ubicó un índice de marginación de 19.814, ubicando el grado “*Medio*” Ubicando a la entidad en el 16° lugar a nivel nacional de las Entidades Federativas con mayores índices. Lo que representa un aproximado de 390,636 mil personas viviendo en municipios de Alta y Muy Alta marginación¹.

Por otro lado, con la instauración del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2005, surge el Índice de Rezago Social instrumentado en el mismo año; y posteriormente, la Medición de la Pobreza Multidimensional, elaborado por primera vez en 2008².

De esta forma, y conforme a lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el DOF el 09-12-2003 donde establece “*Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores*

- I. *Ingreso corriente per cápita;*
- II. *Rezago educativo promedio en el hogar;*
- III. *Acceso a los servicios de salud;*
- IV. *Acceso a la seguridad social;*
- V. *Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa; (Fracción reformada DOF 22-06-2018)*
- VI. *Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa; (Fracción reformada DOF 22-06-2018)*

¹ Base de Datos del Índice de Marginación
(http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Marginacion/Datos_Abiertos/Entidad_Federativa/IME_2020.xls) 1990 – 2020, CONAPO.

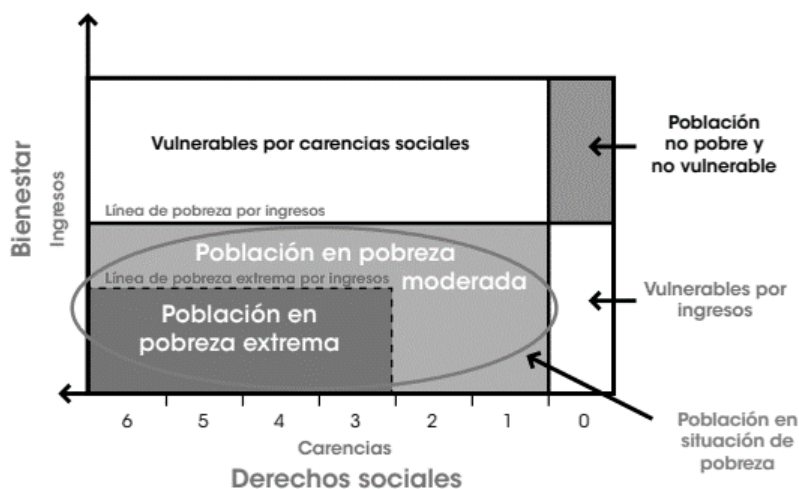
² <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-lapobreza.aspx>

- VII. *Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; (Fracción reformada DOF 07-11-2013, 01-06-2016)*
- VIII. *Grado de cohesión social, y (Fracción reformada DOF 07-11-2013 IX). Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada. (Fracción adicionada DOF 07-11-2013)*

En base a lo anterior, la medición de pobreza oficial en México es la primera a nivel mundial que adoptó una aproximación multidimensional basada en derechos que incorpora tres grandes espacios analíticos: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial (CONEVAL, 2020).

La metodología oficial de México define a una persona en situación de pobreza “... cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”³. Con base en esta conceptualización, se define a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Una persona que padece al menos una carencia social y tiene un ingreso inferior al costo monetario de la LPI se califica como pobre, y como pobre extremo cuando presenta al menos tres de las seis carencias sociales y un ingreso inferior a la LPEI. definida por CONEVAL en

Figura 1. Identificación de la población en situación de pobreza



2020⁴).

En el Estado de Morelos se han registrado indicadores entre 2008 y 2020. Por medio de éstos, se logró detectar incidencias importantes para el desarrollo de políticas públicas encaminadas a combatir la desigualdad social. En el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 emitido por el CONEVAL se observó indicadores de desigualdad entre diversos grupos sociales en el Estado de Morelos respecto al acceso que tienen a la seguridad social. Especialmente a quienes se dedican al trabajo doméstico, jornaleros agrícolas y personas que se encuentran en la economía informal.

³ Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza emitidos por COEVAL.

⁴ <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>

Mientras que, en el Estudio de Zonas de Atención Prioritaria para el Estado de Morelos y sus Municipios para el ejercicio fiscal 2019 se identificó a las áreas geográficas en las que reside población con niveles importantes de vulnerabilidad social y en donde se requiere direccionar los esfuerzos de política social.

A partir del ejercicio previo realizado en 2018, se identificó para Morelos la posibilidad de definir las ZAP a nivel de colonias en el ámbito urbano y localidades en el ámbito rural, ya que se trata de espacios territoriales claramente identificables tanto por parte de la población que reside en los mismos como por parte de las autoridades municipales y estatales. Esto, a su vez, facilita la implementación de intervenciones y el monitoreo de las mismas.

La identificación adecuada de las áreas en las que se recomienda priorizar las acciones sociales se orienta a fortalecer la capacidad de incidencia de las acciones, esto es, promover la eficiencia y efectividad del gobierno.⁵

Así mismo dicho informe advierte de las desigualdades existentes en la carencia de calidad y espacios de vivienda donde en hogares con al menos un poblador indígena habitante de una zona rural suelen ser los que presentan mayor índice de vulnerabilidad en comparación a los circundantes a la zona urbana.

El bienestar económico, el cual es calculado por el ingreso y egreso de los núcleos socioeconómicos, constituye un indicador importante para la medición de la pobreza. El ingreso representa, en mayor parte, la posibilidad de las personas para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades, por lo que resulta de gran importancia identificar a la población cuyos ingresos no son suficientes para adquirir los bienes y servicios básicos para garantizar una vida digna.

⁵ Estudio de Zonas de Atención Prioritaria para el Estado de Morelos y sus Municipios para el ejercicio fiscal 2019 Versión Final. (<http://evalua.morelos.gob.mx:8080/ocs/coeval/archivos/zap/2019/ZAP2019.pdf>)

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, durante la medición de la línea de pobreza por ingresos, registró durante el periodo de 2008 a 2020, un incremento de 4.6% dentro del Estado de Morelos. En términos poblacionales es un estimado de 215,100 personas que tuvieron un ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria. Superando en 2018 el registro de 1,217,800 pobladores.

La cifra anteriormente descrita, es un indicador importante que permitió detectar que los programas sociales vigentes dentro del Estado de Morelos, no eran suficientes o no estaban bien encaminados a generar impacto positivo en la población registrada en este indicador.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 identificó que el ingreso de la población más pobre del país se compone principalmente de transferencias gubernamentales y remesas, dejándolos vulnerables ya que su fuente de ingreso no se puede mantener constante ante las distintas eventualidades que puedan surgir.

En el marco del mismo indicador, se encuentra el porcentaje de población en la línea de pobreza extrema por ingresos, el cual mide el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos en Morelos, mismo que incrementó 2.1% o que se traduce en 83,600 personas que tuvieron un ingreso insuficiente para comprar la canasta alimentaria, al pasar de 307,900 en 2008 a 391,500 en 2018.

El valor mensual por persona de la línea de pobreza extrema por ingresos en la zona urbana pasó de \$874.72 en agosto de 2008 a \$1,516.62 en agosto de 2018.

Para el ámbito rural el cambio fue de \$613.90 a \$1,073.69 en el mismo periodo. Esto significa un incremento en el costo de los alimentos básicos de las personas.

Entre las recomendaciones emitidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se encontró el Implementar políticas y programas que sirvan como red de protección social para compensar las fluctuaciones del mercado y evitar cambios bruscos en el consumo de la población más pobre..

En el marco de la detección y atención de la población en desamparo, se tienen los siguientes indicadores municipales, mismos que servirán como base para determinar los mecanismos de acción y clasificación de atención en todo el Estado de Morelos.

Atlatlahucan fue el municipio que presentó la mayor reducción en su porcentaje de pobreza, con una diferencia de 9.4 puntos porcentuales entre 2010 y 2015. El municipio de Morelos con mayor aumento fue Tlanepantla, ya que su porcentaje de pobreza se incrementó en 14.2%.

Por el contrario, el municipio de Cuernavaca tuvo un porcentaje de pobreza relativamente bajo; sin embargo, es el municipio con mayor número de personas en esta condición en comparación con los demás municipios de la entidad federativa.

Los municipios con mayor porcentaje de pobreza en 2010 fueron Tetela del Volcán, Temoac, Axochiapan, Ocuituco y Puente de Ixtla. En conjunto concentraban el 11.7% de la población en pobreza del Estado.

En 2010 los municipios con mayor número de personas en situación de pobreza fueron Cuernavaca, Cuautla, Jiutepec, Temixco y Yautepec en los que se concentraba el 44.0% de la población en pobreza del Estado.

Para 2015, los cinco municipios con mayor porcentaje de pobreza extrema fueron Axochiapan, Ocuituco, Miacatlán, Tetela del Volcán y Temoac. Juntos concentraron el 18.0% de la población del estado en esa situación.

Los municipios con mayor número de personas en pobreza extrema en 2015 fueron Cuautla, Temixco, Cuernavaca, Puente de Ixtla y Axochiapan. En ellos se concentró el 36.6% de la población en pobreza extrema del Estado de Morelos.

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

La medición de pobreza del año 2018 registró un aproximado de 343,600 menores de edad en situación de pobreza dentro del Estado de Morelos. Esta cifra coloca al Estado dentro de las primeras siete entidades federativas con mayor registro de pobreza a nivel nacional.

Ante ese indicador, la realidad de que nuestros programas de atención a grupos vulnerables, requieren de una actualización en su operatividad y evaluación es contrastante. De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, se emite la recomendación de identificar, de manera rigurosa y transparente, las acciones y programas que tengan mayor incidencia en el acceso a los derechos sociales de la población objetivo para fortalecer su implementación y continuidad.

En lo concerniente a la población de adultos mayores en el país, se detectó un aumento, a la vez que la población infantil está decreciendo, esto con base en los censos de población y vivienda de los años 1990, 2000 y 2010 del INEGI.

En 2018, Morelos ocupó el noveno lugar respecto a las demás entidades federativas por su porcentaje de adultos mayores en situación de pobreza, con aproximadamente 98,200 adultos mayores.

El porcentaje de adultos mayores en pobreza en el estado aumentó 1.8% entre 2008 y 2018, mientras que la población con menos de 65 años en la misma situación aumentó 2.1%.

A diferencia de las problemáticas que presenta la población menor de edad, la situación de los adultos mayores en pobreza no puede atenderse de manera preventiva. Hay riesgos inherentes en esta etapa de vida, por lo que los adultos mayores requieren de un sistema de protección social que aborde estos riesgos.

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

En 2018, el estado ocupó el séptimo lugar respecto a las demás entidades federativas por su porcentaje de población con discapacidad en situación de pobreza, lo que equivale a aproximadamente 98,800 personas.

De no ser atendida, la condición de discapacidad conlleva obstáculos para el disfrute de derechos sociales básicos. Es importante que las problemáticas particulares de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración al elaborar las estrategias de desarrollo social. Hay que explorar políticas públicas que puedan fomentar el acceso de personas con discapacidad al ejercicio pleno de sus derechos sociales.

Las oportunidades para las mujeres en el Estado de Morelos han ido en aumento los últimos años. Como se menciona en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, la brecha educativa entre mujeres y hombres se ha cerrado y cada vez más mujeres participan en trabajos remunerados.

En 2018, Morelos ocupó el séptimo lugar respecto a las demás entidades federativas por su porcentaje de mujeres en pobreza, que equivale a aproximadamente 521,800 mujeres en esta situación.

Los avances en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres no deben invisibilizar las brechas que todavía persisten y que representan un reto para el desarrollo social. Se debe reconocer la disparidad en la carga del trabajo no remunerado y la violencia hacia las mujeres, resultado de las desigualdades de género, económicas y sociales que persisten.

En el marco de las acciones de los Estados para la erradicación de la pobreza, mismos que fueron establecidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, Dinamarca, 1995) y que posteriormente, en la Cumbre de Desarrollo Social (Ginebra, Suiza, 2000) fueron retomadas, comprometiendo a todas las naciones a elaborar una estrategia integral con perspectiva multidimensional y de género en los programas sociales y políticas públicas con el objetivo de implementar y lograr por vez primera una meta mundial para reducir a la mitad la población que vive en pobreza extrema, velar porque las niñas y niños tengan acceso al derecho de vivir una vida libre de trabajo y explotación laboral infantil. Así como de incluir medidas para garantizar un desarrollo social equitativo en la población vulnerable.

Dentro de los compromisos adquiridos internacionalmente por los Estados Unidos Mexicanos durante la plataforma de Acción de Beijing (15 de septiembre de 2005) está el revisar y modificar, con la participación plena e igualitaria de la mujer, las políticas macroeconómicas y sociales con miras a alcanzar los objetivos de la Plataforma de

Acción; Analizar, desde una perspectiva de género, las políticas y los programas encaminados al desarrollo social; y elaborar y ejecutar programas contra la pobreza, incluidos programas de empleo, que mejoren el acceso a los alimentos, de las mujeres que viven en situación de pobreza.

Como se ha visto a partir de la revisión de las mediciones, la falta de oportunidades sociales para las y los ciudadanos, sus familias y comunidades, les expone a privaciones y riesgos, colocándolos en una situación de vulnerabilidad que requiere de la atención del sector público para atender sus carencias sociales.

El marco normativo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos es la Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad Ciudadana del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el 21 de noviembre de 2007, la cual obliga a redefinir la asistencia social como el conjunto de acciones promovidas por el Estado, a través del gobierno y la sociedad, dirigidas a prevención, protección y ayuda de personas, familias o grupos en situación vulnerable, en tanto superen su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica, social o cultural y puedan procurarse bienestar por sí mismos de tal forma que estén en condiciones de integrarse a la sociedad.⁶

El artículo 15 de la Ley en comento refiere: *“El Poder Ejecutivo del Estado, contará con un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos el cual será el organismo rector de la asistencia social en la Entidad, y tendrá como objetivos, la prestación de servicios en ese campo, promoción de la asistencia social y el incremento de las acciones coordinadas que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas y privadas, así como la realización de las demás acciones que establece esta Ley, con la finalidad de fortalecer a la familia, mediante consensos ciudadanos y políticas públicas que permitan concretar el desarrollo comunitario y familiar en todos los municipios de la entidad.*

El Sistema podrá celebrar convenios con los Sistemas municipales para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos, con el fin de crear delegaciones regionales y municipales de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia”.

Cabe mencionar que el Artículo 4 del mismo instrumento antes referido, señala que: *“Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que, por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar”.*

Tomando en cuenta las características de la asistencia social enmarcada por la Ley, El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos como ente coordinador de las políticas públicas en materia de asistencia social, atiende por lo menos cinco de las carencias sociales establecidas por el CONEVAL:

⁶ Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad Ciudadana del Estado de Morelos. P. 8, Art. 2.

- I. Por la parte del ingreso, se cuenta con diversas acciones de apoyo, tanto en especie como en recurso asignado de manera anual de una partida estatal.
- II. Por la parte de la seguridad social, como sucedáneo se cuenta con las atenciones para personas con discapacidad y gestión de aparatos funcionales;
- III. En cuanto a los servicios de salud, se otorga el transporte a hospitales de alta especialidad;
- IV. En el acceso a la seguridad social, se pueden enmarcar diversas formas de atención a través de los proyectos de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y Población de la Sociedad Civil (PSC).
- V. Finalmente, en el tema de alimentación, se vinculan acciones a favor de la población infantil lactante.

Tomando en cuenta lo anterior, para este programa, el Sistema DIF Morelos empleará el concepto de *personas en situación de vulnerabilidad* para referirse a la población que es atendida con los recursos o medios que se otorgan a través del Programa Atención a Personas en Desamparo (PAPD).