

Nota Metodológica sobre la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2018

Los artículos 29, 30, 31 y 43, fracción III de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y 29 de su Reglamento, regulan las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) con el objetivo principal de garantizar el pleno ejercicio de los derechos para el desarrollo social, estableciendo como prioritarios y de interés público, los programas dirigidos a dichas zonas.

La conceptualización de las ZAP como áreas o regiones, rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social, se establecen de conformidad con los criterios de resultados que para el efecto define el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En este sentido, el Ejecutivo Federal, establecerá su determinación y revisión, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a fin de presentar a la Cámara de Diputados, el listado de las ZAP para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal respectivo.

Por lo anterior, el presente documento establece la metodología propuesta para la determinación de las ZAP, cuya elaboración está a cargo de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 9, fracción X del Reglamento Interior de la SEDESOL y conforme a los Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2018 emitidos por el CONEVAL.

La metodología propuesta se somete a consideración de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a efecto de establecer asignaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, incluyendo el proyecto de Decreto de Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2018.

Las consideraciones para las zonas rurales otorgan un mayor peso a los municipios que presentan los más altos índices de rezago social y marginación en el país, y que a su vez se encuentran con mayores niveles de carencias sociales; mientras que para las zonas urbanas, se dio un mayor peso a las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS¹) Urbanas que presentan los más altos índices de rezago social y marginación, sustentando el proyecto de Declaratoria y sus anexos A y B en la siguiente metodología.

Zonas de Atención Prioritaria Rurales (Anexo A)

La propuesta de Zonas de Atención Prioritaria Rurales, considera al territorio municipal como el área fundamental para orientar las acciones de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil organizada, con el fin de atender a la población que registra índices de pobreza y marginación, indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en la LGDS. Para su determinación, se utilizaron como referentes principales, los indicadores del Grado de Rezago Social 2015 por municipio², generado por el CONEVAL y el Grado de Marginación por municipio 2015³, determinado por el Consejo Nacional de Población, lo cual permitió focalizar los marcados desequilibrios territoriales y regionales que aún persisten en nuestro país.

El análisis realizado de la información disponible sobre las insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social, permite establecer dos elementos para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales.

Primero, se considera el grado de marginación de los municipios, ya que resume en un solo índice, nueve formas de

¹Una AGEB urbana es asignada al interior de las localidades urbanas y agrupa de 25 a 50 manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios y comercial.

² http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx

³ http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

exclusión agrupadas en cuatro dimensiones: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios, permitiendo identificar aquellos municipios cuya población enfrenta las carencias socioeconómicas más intensas en los grados de marginación alto y muy alto.

En este contexto, se consideran como prioritarios 1,100 municipios que presentan un grado de marginación muy alto o alto, de los cuales 283 poseen grado de marginación muy alto y 817 alto grado de marginación.

Segundo, se considera el grado de rezago social de los municipios como una medida ponderada que resume, cuatro indicadores de carencias sociales: educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda, en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a los municipios según sus carencias sociales.

En este sentido, y adicionalmente a los 1,100 municipios prioritarios, se incluyen 742 municipios con muy alto o alto rezago social, de los cuales 175 son de muy alto grado de rezago social y 567 de alto grado de rezago social. Es preciso señalar, que de los 742 municipios con rezago social, 727 también presentaron índice de marginación muy alto o alto, por lo que ya se encontraban incluidos en los 1,100 municipios prioritarios, adicionando únicamente 15 municipios; obteniendo como resultado 1,115 municipios prioritarios.

Finalmente, para minimizar el error de exclusión se seleccionaron los municipios cuyo porcentaje de personas con al menos tres carencias fuese mayor o igual al 50%, dando como resultado 32 municipios con grado de marginación muy alto, los cuales ya se incluían en los 1,115 municipios prioritarios. Es importante señalar que las carencias se calcularon conforme a los Lineamientos de Evaluación de

Condiciones Socioeconómicas de los Hogares⁴ y los datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Como resultado de la aplicación de la metodología de Zonas de Atención Prioritaria Rurales, se proponen un total de 1,115 municipios como Zonas de Atención Prioritaria Rurales, los cuales se ubican en 24 entidades federativas y de los que a continuación se presenta su distribución de marginación y rezago social (Tabla 1).

Tabla 1. Distribución de marginación y rezago social de los 1,115 municipios propuestos como ZAP Rurales.

		GM						
		Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	No Dato	
GRS	Muy alto	163	12	0	0	0	0	175
	Alto	116	436	15	0	0	0	567
	Medio	1	342	0	0	0	0	343
	Bajo	0	22	0	0	0	0	22
	Muy bajo	0	0	0	0	0	0	0
	No dato	3	5	0	0	0	0	8
		283	817	15	0	0	0	1,115

GRS: Grado de Rezago Social

GM: Grado de Marginación

Para mantener un referente constante en las reglas de operación de los programas federales y locales y, fundamentalmente, sostener las intervenciones de la política pública en el mediano y largo plazos, sobre todo en aquellas vinculadas con la creación y rehabilitación del capital físico territorial, los municipios propuestos se caracterizan por contar con altos índices de marginación y/o rezago social.

⁴http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Evaluacion_CSH.pdf



Sin embargo, la determinación de las ZAP no se debe restringir a una identificación territorial municipal o local, ya que para que se puedan atender de manera integral los grandes desequilibrios de desarrollo que aún imperan en el país, es necesario fortalecer un enfoque territorial en su dimensión regional, que permita impulsar la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno, tal como lo prevé el artículo 32 de la LGDS.

La marginación, la exclusión y el rezago social son determinantes de las condiciones de pobreza de la población y de la desigualdad social, mismas que se manifiestan en las limitadas posibilidades de acceso y disfrute de los servicios básicos de educación y salud, los rezagos en infraestructura básica y productiva, la vulnerabilidad de los recursos naturales y el riesgo ambiental.

Para cumplir con los propósitos de la determinación de las ZAP, se deberán contemplar estrategias de acción con carácter regional, que permitan dinamizar y maximizar los efectos de la inversión pública en infraestructura básica comunitaria y de servicios básicos, relacionados fundamentalmente con la salud y la educación de la población, a través de la interconexión de los territorios (localidades y municipios), la vinculación de los mercados locales y regionales, y el incremento de oportunidades para sus habitantes.

Siguiendo las consideraciones anteriores y en apego a la metodología propuesta, las Zonas de Atención Prioritarias Rurales para el año 2018, quedan integradas por un total de 1,115 municipios identificados con su clave oficial, de acuerdo al Marco Geoestadístico Nacional, versión junio 2017⁵ del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y presentados en el "Anexo A" del proyecto de Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2018.

Estos municipios deben considerarse como prioritarios para la intervención coordinada entre los tres órdenes de gobierno,

⁵ http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_geoestadistico.aspx

sin que ello limite la atención que se debe brindar a la población en condiciones de pobreza y rezago social que habita en otras zonas del país.

Zonas de Atención Prioritaria Urbanas (Anexo B)

La complejidad que presenta la pobreza en las zonas urbanas, donde se conjugan diversos aspectos tanto de carácter social como de infraestructura y servicios, y que se reflejan en distintas medidas y combinaciones de las diferentes zonas del país y en los diversos tamaños de localidades, que abarcan desde casi rurales hasta grandes conglomerados urbanos, requieren múltiples estrategias para la atención de la población en estas zonas.

En este sentido, se requiere plantear acciones que permitan atender a la población, considerando la focalización de áreas de pobreza, en determinadas zonas de las localidades urbanas y, por otra parte, generar acciones que otorguen atención a la población en condición de pobreza, independientemente de las zonas que tengan el carácter de prioritarias.

Para generar la metodología referente a la propuesta de Zonas de Atención Prioritaria Urbanas, se consideran como unidad fundamental las AGEBS urbanas, las cuales se encuentran en localidades de 2,500 habitantes o más, o en una cabecera municipal, aún cuando ésta no cuente con esta población.

La disponibilidad de los indicadores de marginación y rezago social 2010 (corresponde a la actualización más reciente de marginación y rezago social) a nivel de AGEBS urbanas, permiten focalizar la población que enfrenta carencias socioeconómicas más intensas en el ámbito urbano y establecer los elementos para determinar la propuesta de Zonas de Atención Prioritaria Urbana, utilizando dos criterios:

El primero de ellos, es el grado de marginación urbana 2010⁶, que es una medida resumen que permite diferenciar AGEBS

⁶http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

urbanas del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, a los servicios de salud, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes, lo que posibilita mostrar las disparidades territoriales que existen entre las AGEBS urbanas al interior de las ciudades y entre zonas urbanas del país.

En este contexto, se consideran como AGEBS urbanas prioritarias las 17,435 que cuentan con un grado de marginación muy alto o alto, de las cuales 6,451 son de muy alto grado de marginación y 10,984, de alto grado de marginación.

El segundo, es el grado de rezago social 2010⁷, que aunque no constituye una medición de pobreza, sí un análisis complementario de indicadores de carencias y rezago social en un nivel de desagregación territorial más pequeño (AGEBS urbanas).

En este sentido, y adicionalmente a los 17,435 AGEBS urbanas prioritarias, se incluyen 5,705 AGEBS urbanas con muy alto grado de rezago social, de los cuales 1,997 presentaron características de marginación muy alto o alto, por lo que ya se encontraban incluidas en las 17,435 AGEBS urbanas, habiendo únicamente 3,708 por adicionar; obteniendo un total de 21,143 AGEBS urbanas prioritarias.

Adicionalmente, se agregaron 1,478 AGEBS urbanas ubicadas en Zonas de Atención Prioritaria Rurales que no se encontraban incluidas en las 21,143 AGEBS urbanas prioritarias, dando un total de 22,621 AGEBS urbanas.

Siguiendo las consideraciones anteriores y en apego a la metodología propuesta, las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas para el año 2018, quedan integradas por 22,621 AGEBS urbanas identificadas con su clave oficial, de acuerdo a la Cartografía Geoestadística Urbana 2010 del INEGI (Censo de Población y Vivienda 2010), las cuales se distribuyen en

⁷http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx



4,022 localidades urbanas de 2,331 municipios y presentadas en el "Anexo B" del proyecto de Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2018.

ELABORÓ

CÉSAR GUADALUPE CAMACHO RAMÍREZ

DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE ANÁLISIS ESPACIAL

AUTORIZÓ

LUIS IÑAKI ALBERRO ENCINAS

DIRECTOR GENERAL DE GEOESTADÍSTICA Y
PADRONES DE BENEFICIARIOS