

## **Nota Metodológica Sobre la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2017**

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), de conformidad con los artículos 29, 30, 31 y 43, fracción III y 29 de su Reglamento, establecen como objetivo principal, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, estableciendo como prioritarios y de interés público, los programas dirigidos a Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

La conceptualización de las ZAP como “áreas o regiones cuya población registra índices de pobreza, 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).

Por lo anterior, 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 mismas 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 lo establecido en los “Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria, 2017” 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 2017, incluyendo el proyecto de Decreto de Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017.

Las consideraciones para las zonas rurales otorgan un peso relativo mayor a los municipios que presentan los más altos Grados 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 peso relativo mayor a las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) que presentan los más altos Grados 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, 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 municipio<sup>1</sup> generado por el CONEVAL y el Grado de Marginación por municipio 2015<sup>2</sup> determinado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), 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 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 alto o muy 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 alto o muy 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 alto o muy

---

<sup>1</sup> [http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice\\_Rezago\\_Social\\_2015.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx)

<sup>2</sup> [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion)

alto, por lo que ya se encontraban incluidos en los 1,100 municipios prioritarios, habiendo únicamente 15 municipios por adicionar; dando como resultado 1,115 municipios prioritarios.

Finalmente, se validó que no existieran municipios donde la población enfrenta las carencias socioeconómicas más intensas y fueran omitidos del universo de los 1,115 municipios prioritarios, verificando que el porcentaje de personas con al menos tres carencias fuese mayor o igual al 50%. Es importante señalar, que las carencias se calcularon conforme a los Lineamientos de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares<sup>3</sup> y los datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Como resultado de la aplicación de la metodología antes mencionada, se obtuvo un total de 1,115 municipios propuestos como Zonas de Atención Prioritaria Rurales, 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	<b>175</b>
	Alto	116	436	15	0	0	0	<b>567</b>
	Medio	1	342	0	0	0	0	<b>343</b>
	Bajo	0	22	0	0	0	0	<b>22</b>
	Muy Bajo	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
	No Dato	3	5	0	0	0	0	<b>8</b>
		<b>283</b>	<b>817</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1,115</b>

**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 continuarán asociados a los índices de marginación y rezago social de la población.

<sup>3</sup>[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1\\_Menu\\_Principal/2\\_Normas/2\\_Sustantivas/Lineamientos\\_Evaluacion\\_CSH.pdf](http://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 Zonas de Atención Prioritaria 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 Zonas de Atención Prioritaria, 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 2017 quedan integradas por un total de 1,115 municipios identificados con su clave oficial, de acuerdo al Marco Geoestadístico Municipal versión 6.2 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 2017.

Estos municipios deben considerarse como prioritarios para la intervención coordinada entre los tres órdenes de gobierno, 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 zonas urbanas, donde se conjugan diversos aspectos de carácter social e infraestructura y servicios, y que se reflejan en distintas medidas y combinaciones de las diferentes zonas del país y en los variados tamaños de localidades, que abarca 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 Áreas Geoestadísticas Básicas (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. Una AGEBS 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.

La disponibilidad de los indicadores de marginación y rezago social 2010 a nivel de AGEBS urbanas, permiten focalizar la población que enfrenta carencias socioeconómicas más intensas en el ámbito urbano, estableciendo los elementos para determinar la propuesta de Zonas de Atención Prioritaria Urbana:

El primero de ellos, es el grado de marginación urbana 2010<sup>4</sup>, que es una medida resumen que permite diferenciar AGEBS 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. Así, el índice de marginación, contribuye a mostrar las disparidades territoriales que existen entre las AGEBS urbanas al interior de las ciudades y entre zonas urbanas del país.

---

<sup>4</sup>[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion)

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

El segundo, es el grado de rezago social 2010<sup>5</sup>, 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 alto o muy 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 2017, quedan integradas por 22,621 AGEBS urbanas identificadas con su clave oficial, de acuerdo a la Cartografía Geoestadística Urbana 2010 del INEGI (del Censo de Población y Vivienda 2010) y presentadas en el “Anexo B” del proyecto de Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017.

ELABORÓ

**CÉSAR GUADALUPE CAMACHO RAMÍREZ**

---

DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE ANÁLISIS ESPACIAL

AUTORIZÓ

**LUIS IÑAKI ALBERRO ENCINAS**

---

DIRECTOR GENERAL DE GEOESTADÍSTICA Y  
PADRONES DE BENEFICIARIOS

---

<sup>5</sup>[http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago\\_social\\_AGEB\\_2010.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx)