



Nota Metodológica sobre la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2020

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, del ámbito rural o urbano, cuya población registra índice de 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 Bienestar, 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 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)¹ y conforme a los Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2020, 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 2020, incluyendo el proyecto de Decreto de Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2020.

Las consideraciones para las zonas rurales otorgan un mayor peso a los municipios que presentan los más altos índices de marginación en el país, y que a su vez presentan mayor población indígena o se encuentran con mayor nivel delictivo; mientras que para las zonas urbanas, se dio un mayor peso a las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS²) Urbanas que presentan los más altos índices de marginación o se ubican en ZAP Rurales, sustentando el proyecto de Declaratoria y sus anexos A y B en la siguiente metodología.

¹ Actualmente, es el reglamento que norma y rige las atribuciones de la Secretaría de Bienestar http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Reglamento_Interior_mod_y_comple

²Una 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.



Zonas de Atención Prioritaria Rurales (Anexo A)

La propuesta de Zonas de Atención Prioritaria Rurales (ZAP Rurales), considera al territorio municipal como el área fundamental para orientar las acciones de los tres niveles de gobierno 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 de Grado de Marginación por municipio 2015³ elaborados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), los municipios con mayor población indígena de acuerdo a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas⁴ (CDI) y los municipios con mayor nivel delictivo con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Estos tres elementos permitieron focalizar los municipios que presentan marcados desequilibrios territoriales y regionales que aún persisten en nuestro país.

El análisis realizado sobre la información disponible de las insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social, permite establecer tres elementos para la determinación de las ZAP 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, haciendo posible la identificación de 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, derivado de las condiciones de pobreza, discriminación y exclusión que enfrentan las comunidades indígenas, debido a que gran parte de su población no tiene acceso a la alimentación, salud, educación, vivienda digna y servicios de agua potable, drenaje y electrificación, además de no contar con fuentes de ingreso permanentes, vinculadas con trabajos productivos que potencien el desarrollo de capacidades y vocaciones productivas de la población y sus regiones, socavando el ejercicio de sus derechos sociales y agudizando las brechas de desigualdad, segregación y pobreza; la propuesta de declaratoria incluye a aquellos municipios considerados como indígenas de

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

⁴ <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>



acuerdo con la metodología empleada por la CDI, la cual toma como base la identificación del hogar indígena y la cuantificación de la población a partir del total de sus integrantes; asimismo, utiliza la tipología de municipios de acuerdo a la concentración de población indígena en las siguientes categorías:

Tipología	Categoría	Descripción
Municipios Indígenas	A	Son los municipios en los que su Población Indígena es equivalente o superior al 70% de la población total.
	B	Son los municipios en los que su Población Indígena es entre el 40% y 69.9% de la población total.

En este sentido, y adicionalmente a los 1,100 municipios prioritarios, se incluyen 623 municipios con categoría A y B considerados como municipios indígenas, de los cuales 457 son de categoría A y 166 categoría B; sin embargo, de los 623 municipios indígenas, 545 presentaron índice de marginación muy alto o alto, por lo que ya se encontraban incluidos en los 1,100 municipios prioritarios, adicionando únicamente 78 municipios; obteniendo como resultado 1,178 municipios.

Tercero, puesto que la pobreza y la desigualdad son las primeras causas estructurales de la violencia, se requiere formular una metodología que permita focalizar aquellos municipios con mayor cantidad de delitos de alto impacto para su adición a la propuesta de ZAP Rurales; esta metodología permite la generación de un indicador denominado nivel delictivo, definida como la ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas.

El nivel delictivo, se determinó con base en las proyecciones de población 2019 de CONAPO^{5,6} y tomando como base las incidencias delictivas configuradas en el catálogo de delitos (98) de la SESNSP⁷, resultando en un indicador conformado por 4 delitos de alto impacto: Homicidio Doloso, Extorsión, Secuestro y Robo de Vehículo, compuestos a su vez por 12 modalidades.

⁵ <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/992890a0-f5c9-4bb1-bd70-573ad98c9e61>

⁶ <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/6624ac8e-71fd-44e2-8499-f089c4e62fca>

⁷ <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>
https://drive.google.com/file/d/1I7fkyH0EhriddDrDhOO-M5Lsr2bWjKz_/view



Alto Impacto	Bien jurídico afectado	Tipo de delito	Subtipo de delito	Modalidad
1	El patrimonio	Extorsión	Extorsión	Extorsión
2	La vida y la Integridad corporal	Homicidio	Homicidio	Con arma de fuego
3	La vida y la Integridad corporal	Homicidio	Homicidio	Con arma blanca
4	La vida y la Integridad corporal	Homicidio	Homicidio	Con otro elemento
5	La vida y la Integridad corporal	Homicidio	Homicidio	No especificado
6	El patrimonio	Robo	Robo de vehículo automotor	Robo de coche de 4 ruedas Con violencia
7	El patrimonio	Robo	Robo de vehículo automotor	Robo de coche de 4 ruedas Sin violencia
8	Libertad personal	Secuestro	Secuestro	Secuestro extorsivo
9	Libertad personal	Secuestro	Secuestro	Secuestro con calidad de rehén
10	Libertad personal	Secuestro	Secuestro	Secuestro para causar daño
11	Libertad personal	Secuestro	Secuestro	Secuestro exprés
12	Libertad personal	Secuestro	Secuestro	Otro tipo de secuestro

El desarrollo del *cálculo del nivel delictivo*⁸ se realiza de la siguiente manera:

1. Emplear las variables *población e incidencia de delitos*, definidos por municipio por año o lo que va del año en curso (2016 - julio 2019)
2. Calcular la *tasa de incidencia delictiva* por municipio, en donde: $tasa = (100 \text{ mil habitantes}) * (\text{Incidencia delictiva del municipio del periodo correspondiente} / \text{Población del municipio, CONAPO 2019})$

⁸ Revisar Apéndice I: Índice Delictivo



3. Definir la *posición de los municipios*, la cual corresponde a un ordenamiento de menor a mayor respecto a la *tasa de incidencia*, exceptuando dos casos especiales: municipios sin datos y municipios sin incidencia de delitos.
4. Determinar el *nivel delictivo*, ordenando los municipios respecto a la *posición* de mayor a menor, obteniendo así el acumulado que corresponde a cada nivel en donde:
 - Mayor o igual al 50% del acumulado = alto
 - Mayor o igual al 20% y menor al 50% del acumulado = medio
 - Menor al 20% del acumulado = bajo
 - Municipios sin incidencia = nulo
 - Municipios que el SESNSP no reporta información = sin dato

De acuerdo a la metodología aplicada, 331 municipios se consideran como municipios prioritarios con alto índice delictivo, de los cuales 29 ya estaban considerados como prioritarios y se adicionan 302 municipios, quedando como propuesta de ZAP Rural 1,480 municipios que cumplen con las características de tener los más altos grados de marginación y nivel delictivo, así como ser municipios con la mayor concentración de población indígena; los cuales se ubican en 31 entidades federativas y de los que a continuación se presenta su distribución de marginación, categoría indígena y alto nivel delictivo (Tabla 1).

Tabla 1. Distribución de marginación, categoría indígena y alto nivel delictivo para los 1,480 municipios propuestos como ZAP Rurales.

		Grado de Marginación 2015					Sin Dato	
		Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo		
Municipios Indígenas	A	191	228	30	7	1	0	457
	B	33	93	30	9	1	0	166
	C	4	43	4	17	68	0	136
	D	1	10	1	0	2	0	14
	E	52	433	58	74	75	0	692
	F	2	6	0	1	0	0	9
	Sin Dato	0	4	0	1	0	1	6
		283	817	123	109	147	1	1,480
			63	93	145	1	302	



A, B - Municipios Indígenas

C, D - Municipios con Presencia Indígena

E - Municipios con Presencia Indígena Dispersa

F - Municipios Sin Población Indígena

Municipios con alto nivel delictivo, no indígenas y bajos grados 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 tener altos grados de marginación y nivel delictivo, así como ser municipios con la mayor concentración de población indígena.

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 y la exclusión 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 ZAP Rurales para el año 2020, quedan integradas por un total de 1,480 municipios identificados con su clave oficial, de acuerdo al Marco Geoestadístico, versión diciembre 2018⁹ del INEGI y presentados en el "Anexo A" del proyecto de Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2020.

⁹ <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/default.html#Descargas>



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 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 (Zap 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 2010 (corresponde a la actualización más reciente de marginación) 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 ZAP Urbanas, utilizando dos criterios:

El primero de ellos, es el grado de marginación urbana 2010¹⁰, 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, lo que permite mostrar las disparidades territoriales que existen entre las AGEBS urbanas al interior de las ciudades y entre zonas urbanas del país.

En este contexto, con base en el Marco Geoestadístico 2010 versión 5.0 (Censo de Población y Vivienda 2010)¹¹, se consideran como prioritarias las 6,404 AGEBS urbanas con un grado de marginación muy alto o alto y que no se ubican en municipios considerados Zap Rurales de las cuales 1,730 son de muy alto grado de marginación y 4,674 de alto grado de marginación.

¹⁰ http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

¹¹ <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/default.html#Descargas>



El segundo criterio, y con base en el Marco Geoestadístico, versión diciembre 2018¹², considera como prioritarias las 34,224 AGEBS urbanas, que se ubican en Zap Rurales, dando un total de 40,628 AGEBS urbanas.

No se omite mencionar que las consultas se realizaron a partir de la actualización de claves geográficas conforme al Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades, correspondiente a julio de 2019 (INEGI)¹³.

Siguiendo las consideraciones anteriores y en apego a la metodología propuesta, las ZAP Urbanas para el año 2020, quedan integradas por 40,628 AGEBS urbanas identificadas con su clave oficial de origen y actual, y que se distribuyen en 4,243 localidades urbanas de 2,314 municipios y 32 entidades federativas, las cuales son presentadas en el “Anexo B” del proyecto de Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2020.

ELABORÓ
CÉSAR GUADALUPE CAMACHO RAMÍREZ

DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE ANÁLISIS ESPACIAL

AUTORIZÓ
XIMENA FERNÁNDEZ PINEDA

DIRECTORA GENERAL DE GEOESTADÍSTICA Y PADRONES DE BENEFICIARIOS

¹² <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/default.html#Descargas>

¹³ <https://www.inegi.org.mx/app/ageem/>