

Nota Metodológica sobre la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2021

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 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 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 Bienestar antes Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)¹ y conforme a los Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2021, 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 2021, incluyendo el proyecto de Decreto de Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2021.

En este sentido, las consideraciones para las zonas rurales otorgan un mayor peso a los municipios que presentan los más altos índices de marginación y rezago social en el país, y que a su vez presentan mayor población indígena o altas concentraciones de población en pobreza extrema o un alto 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 y rezago social, sustentando el proyecto de Declaratoria y sus anexos I y II en la siguiente metodología.

¹ Actualmente, es el reglamento que norma y rige las atribuciones de la Secretaría de Bienestar, de conformidad con lo dispuesto en el Transitorio Décimo Tercero del Decreto que modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

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), el Grado de Rezago Social 2015⁴ y el porcentaje de la población en pobreza extrema 2015⁵, ambos generados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los municipios con mayor población indígena de acuerdo a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas⁶ (CDI), hoy Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y los municipios con mayor nivel delictivo con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)⁷, además de utilizar la Densidad media urbana de la metodología para la Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015⁸ para la identificación de los municipios rurales. Estos elementos permitieron focalizar los municipios que presentan marcados desequilibrios territoriales y regionales que aún persisten en nuestro país en el ámbito rural.

El análisis realizado sobre la información disponible de las insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social, permite establecer seis 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 los 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

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

⁴ http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx

⁵ https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx

⁶ <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>

⁷ <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>

⁸ <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>

propuesta de declaratoria, incluye a aquellos municipios considerados como indígenas, de acuerdo con la metodología empleada por la CDI, hoy Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), 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 prioritarios quedando estos conformados por 1,178 municipios.

Tercero, 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 1,178 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, 734 también presentaron índice de marginación muy alto o alto o considerados municipios indígenas, por lo que ya se encontraban incluidos en los 1,178 municipios prioritarios, adicionando únicamente 8 municipios; obteniendo como resultado 1,186 municipios prioritarios.

Cuarto, puesto que la pobreza y la desigualdad son las primeras causas estructurales de la violencia, se requiere identificar aquellos municipios con mayor cantidad de delitos de alto impacto para su incorporación a la propuesta de ZAP Rurales, a través de la medición de 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.

Esta medición se realizó con base en las proyecciones de población 2020 de CONAPO⁹ y el acumulado de la tasa de incidencias delictivas reportadas por el SESNSP¹⁰ de enero 2017 a junio del 2020, considerando los 7 delitos de alto impacto: Homicidio Doloso, Secuestro, Abuso Sexual, Robo de Vehículo Automotor, Violencia Familiar, Corrupción

⁹ <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>

¹⁰ <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>
<https://drive.google.com/file/d/1eZuUEv84EzGg-PwtUHxIUBheBk4E8fUA/view>

de Menores y Narcomenudeo en sus diversas modalidades, tomando en consideración los siguientes subtipos de delito:

Delitos Alto Impacto	Bien Jurídico afectado	Tipo de Delito	Subtipo de Delito
1	La vida y la integridad corporal	Homicidio	Homicidio doloso
2	Libertad personal	Secuestro	Secuestro
3	La libertad y la seguridad sexual	Abuso sexual	Abuso sexual
4	El patrimonio	Robo	Robo a vehículo automotor
5	La familia	Violencia familiar	Violencia familiar
6	La sociedad	Corrupción de menores	Corrupción de menores
7	Otros	Narcomenudeo	Narcomenudeo

El cálculo de esta medición denominada nivel delictivo¹¹, se realiza de la siguiente manera:

1. Se calcula la incidencia delictiva por municipio de los 7 delitos subtipo.
2. Se calcula la tasa de incidencia delictiva por municipio, en donde: $tasa = (100 \text{ mil habitantes}) * (Incidencia delictiva del municipio / Población del municipio, CONAPO 2020)$.
3. Se realiza un ordenamiento ascendente de la *tasa de incidencia*, exceptuando dos casos especiales: municipios sin datos y municipios sin incidencia de delitos.
4. Se realiza el acumulado de la tasa de incidencia y se determina el porcentaje acumulado.
5. Finalmente, en función del porcentaje acumulado de la tasa de incidencia delictiva, se determina el nivel delictivo, 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

De acuerdo a la metodología aplicada, 443 municipios se consideran como municipios prioritarios con alto índice delictivo, de los cuales, 24 ya estaban considerados como prioritarios, por lo que se agregan a la propuesta 419 municipios, obteniendo como resultado 1,605 municipios prioritarios.

Quinto, para minimizar el error de exclusión se incluyen los municipios cuyo porcentaje de personas en pobreza extrema es mayor o igual al 50%, dando como resultado 226 municipios, los cuales ya se encuentran incluidos en los 1,605 municipios prioritarios.

Sexto, para identificar los municipios cuya población habita principalmente en el ámbito rural, se utilizó la información de la metodología de Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015¹². De los 1,605 municipios prioritarios, se identificaron

¹¹ Revisar Apéndice I: Nivel Delictivo

¹² <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>

aquellos que forman parte de las 74 zonas metropolitanas, y que además son municipios centrales con una Densidad Media Urbana de al menos 110 habitantes por hectárea; como resultado, se obtuvieron 40 municipios, los cuales pasan a formar parte de las ZAP urbanas, obteniéndose así un universo de 1,565 municipios prioritarios.

Finalmente, aplicando la metodología antes descrita la propuesta de ZAP Rurales queda integrada por 1,565 municipios que cumplen con las características de tener los más altos grados de marginación, rezago social y nivel delictivo, así como las más altas concentraciones de pobreza extrema y población indígena; los cuales se ubican en 32 entidades federativas y de los que a continuación se presenta su distribución por entidad federativa (Tabla 1).

Tabla 1. Distribución de ZAP Rurales por Entidad Federativa.

Clave de Entidad	Nombre de Entidad	Municipios ZAP rurales	Clave de Entidad	Clave de Entidad	Municipios ZAP rurales
01	AGUASCALIENTES	5	17	MORELOS	23
02	BAJA CALIFORNIA	5	18	NAYARIT	3
03	BAJA CALIFORNIA SUR	5	19	NUEVO LEÓN	41
04	CAMPECHE	7	20	OAXACA	499
05	COAHUILA DE ZARAGOZA	22	21	PUEBLA	174
06	COLIMA	10	22	QUERÉTARO	10
07	CHIAPAS	109	23	QUINTANA ROO	9
08	CHIHUAHUA	27	24	SAN LUIS POTOSÍ	37
09	CIUDAD DE MÉXICO	3	25	SINALOA	8
10	DURANGO	12	26	SONORA	10
11	GUANAJUATO	21	27	TABASCO	13
12	GUERRERO	74	28	TAMAULIPAS	17
13	HIDALGO	53	29	TLAXCALA	3
14	JALISCO	22	30	VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	144
15	MÉXICO	50	31	YUCATÁN	90
16	MICHOACÁN DE OCAMPO	48	32	ZACATECAS	11

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 plazo, 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 2021, quedan integradas por un total de 1,565 municipios identificados con su clave oficial, de acuerdo al Marco Geoestadístico, versión septiembre 2019¹³ del INEGI y presentados en el “Anexo A” del proyecto de Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2021.

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 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 los siguientes criterios:

¹³ <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/default.html#Descargas>



Primero, el grado de marginación urbana 2010¹⁴ elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), 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, 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.

Segundo, el grado de rezago social 2010¹⁵, 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 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.

Tercero, con base en el Marco Geoestadístico, versión septiembre 2019¹⁶ y al Marco geoestadístico 2010, versión 5.0¹⁷, se consideran las 38,060 AGEBS urbanas que se ubican en ZAP Rurales, de las cuales 13,581 ya se consideraban como AGEBS urbanas prioritarias, por lo que se agregan a la propuesta 25,161 AGEBS, obteniendo como resultado 46,304 AGEBS urbanas prioritarias.

Es importante señalar que la clave de localidad de las AGEBS urbanas fue actualizada con conforme al Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades, correspondiente a mayo de 2020 (INEGI)¹⁸.

Cuarto, finalmente se incluyen a la propuesta de ZAP Rurales las AGEBS urbanas de municipios con una densidad media urbana de al menos 110 habitantes por hectárea y que cumplan con al menos uno de los siguientes criterios:

1. Alto o muy alto Grado de Marginación o
2. Alto o muy alto Grado de Rezago Social o
3. Al menos el 50% de población en pobreza extrema o
4. Municipios indígenas o
5. Alto nivel delictivo

Utilizando estos criterios se identifican 7,573 AGEBS urbanos, de los cuales 1,417 ya estaban considerados como AGEBS prioritarios, por lo que se agregan a la propuesta

¹⁴ http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

¹⁵ http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEBS_2010.aspx

¹⁶ <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/default.html#Descargas>

¹⁷ <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825292812>

¹⁸ <https://www.inegi.org.mx/app/ageem/>

6,156 AGEBS, obteniéndose así, un universo de 52,460 AGEBS urbanos que conformaran la propuesta de ZAP urbanas.

Siguiendo las consideraciones anteriores y en apego a la metodología propuesta, las ZAP Urbanas para el año 2021, quedan integradas por 52,460 AGEBS urbanas identificadas con su clave oficial de origen, y que se distribuyen en 4,398 localidades urbanas de 2,368 municipios y 32 entidades federativas (Tabla 2), las cuales son presentadas en el “Anexo B” del proyecto de Decreto de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2021.

Tabla 2. Distribución de ZAP Urbanas por Entidad Federativa

Clave de Entidad	Nombre de Entidad	AGEBS ZAP urbanos	Clave de Entidad	Clave de Entidad	AGEBS ZAP urbanos
01	AGUASCALIENTES	420	17	MORELOS	982
02	BAJA CALIFORNIA	1,804	18	NAYARIT	202
03	BAJA CALIFORNIA SUR	1,004	19	NUEVO LEÓN	2,566
04	CAMPECHE	310	20	OAXACA	2,519
05	COAHUILA DE ZARAGOZA	1,757	21	PUEBLA	2,352
06	COLIMA	551	22	QUERÉTARO	756
07	CHIAPAS	1,813	23	QUINTANA ROO	1,044
08	CHIHUAHUA	2,244	24	SAN LUIS POTOSÍ	1,328
09	CIUDAD DE MÉXICO	2,433	25	SINALOA	1,658
10	DURANGO	1,194	26	SONORA	1,990
11	GUANAJUATO	2,774	27	TABASCO	525
12	GUERRERO	2,324	28	TAMAULIPAS	1,850
13	HIDALGO	1,204	29	TLAXCALA	490
14	JALISCO	3,277	30	VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	2,798
15	MÉXICO	3,962	31	YUCATÁN	977
16	MICHOACÁN DE OCAMPO	2,221	32	ZACATECAS	1,131