

Nota Metodológica Sobre la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2015

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 30 y 43, fracción III, de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y 29 del Reglamento del citado ordenamiento, así como en los “Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria, 2015”, elaborados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Ejecutivo Federal —por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)— propone a la Honorable Cámara de Diputados la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015, conforme a la propuesta de Declaratoria y sus anexos que se presenta conjuntamente en el presente documento, misma que se sustenta en la siguiente metodología.

El artículo 29 de la LGDS establece el concepto de las Zonas de Atención Prioritaria, el cual involucra a dos componentes fundamentales: las áreas rurales, término que no debe asociarse con las actividades agrícolas o ganaderas, mismas que son consideradas como aquellas con menos de dos mil quinientos habitantes, que no son cabeceras municipales y las áreas urbanas de México, por ello es que se presenta, por un lado la propuesta de determinación de las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales —elaborada en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano— y, por otro, la relativa a la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria en áreas urbanas. La determinación de las Zonas de Atención Prioritaria es coordinada por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 9, fracción X del Reglamento Interior de la SEDESOL.

Zonas de Atención Prioritaria Rurales

La propuesta de Zonas de Atención Prioritaria en el ámbito rural para el año 2015 que se presenta, se realizó con base en los “Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria, 2015”, que definió el CONEVAL, mediante oficio número VQZ.SE.162/14 del 12 de agosto de 2014, así como en la información que se describe a continuación. La propuesta tiene al territorio municipal como área fundamental para orientar las acciones de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil, organizada con el fin de atender las causas que originan los fenómenos y los efectos que éstos tienen en la calidad de vida de la población que los padece. Para la elaboración de la misma, se utilizaron como referentes principales los indicadores del Índice de Rezago Social 2010¹,

¹ <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%c3%8dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>

los Indicadores de Pobreza Extrema 2010² (ambas herramientas generadas por el CONEVAL) y el Grado de Marginación por municipio 2010 y sus componentes³, elaborados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), lo cual permitió englobar los resultados en los marcados desequilibrios territoriales y regionales que aún persisten en nuestro país.

La presente propuesta, a ser considerada por la Honorable Cámara de Diputados para efectos de asignaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, dio un peso relativo mayor a los municipios que presentan los más altos Índices de Rezago Social y Grados de Marginación en el país y que, a su vez, se encuentran en las entidades federativas con mayores niveles de pobreza extrema, de acuerdo con el informe del CONEVAL.

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

Por una parte, se consideran municipios prioritarios los 849 municipios con grado de marginación muy alto y alto de acuerdo con el CONAPO, permitiendo sintetizar las variables que resaltan las carencias de los ocupantes en viviendas sin acceso a bienes y servicios básicos, además de emplear la variable de dispersión poblacional, condición altamente relacionada con el entorno de vida del medio rural marginado.

Adicionalmente, se incluyen a los municipios con muy alto y alto rezago social, este índice está diseñado para identificar desigualdades de las coberturas sociales en el ámbito municipal. Es así que se retoma esta medición para integrar a las Zonas de Atención Prioritaria Rurales 608 municipios con rezago social muy alto o alto. Aunque es preciso señalar, que 588 de éstos, presentaron también características de marginación, por lo que, ya formaban parte del primer grupo.

Finalmente, del cruce de información de los indicadores mencionados, se adicionan 1,037 municipios con 25% o más de población en condición de pobreza extrema, de acuerdo con la medición de la pobreza que realiza el CONEVAL. Al igual que el caso anterior, 826 de ellos, ya forman parte de los grupos anteriores, al mostrar de manera coincidente

² http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza_municipal/pobreza%20extrema%20y%20alimentacion%20por%20municipio.zip

³ http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio

condiciones de marginación y rezago social, quedando únicamente 211 por adicionar. Este proceso da como resultado un total de 1,080 municipios, de los que a continuación se describen algunas de sus características más sobresalientes (Tabla 1).

Tabla 1. Características Relevantes de los 1,080 municipios.

		Marginación						Total
		Muy Alto		Alto		Medio		
Rezago social	Población en pobreza extrema	<25%	≥25%	<25%	≥25%	<25%	≥25%	
	Muy Alto	/	113	/	/	/	/	113
	Alto	2	304	6	163	4	16	495
	Medio	1	21	23	199	/	136	380
	Baio	/	/	7	10	/	75	92
	Total	3	438	36	372	4	227	1,080

En este sentido y para los efectos de mantener un referente concreto para las reglas de operación de los programas federales y locales y, fundamentalmente, sostener las intervenciones de política pública en el mediano y largo plazo, sobre todo aquellas vinculadas con la creación y rehabilitación del capital físico territorial, los municipios propuestos continuarán asociados a estos tres referentes de los rezagos de la población.

Sin embargo, la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria no se debe restringir a una identificación territorial a nivel 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, en general, 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 — tal como lo prevé la LGDS—, se deberán contemplar estrategias de acción con un carácter regional que permitan dinamizar y maximizar los efectos de la inversión pública en infraestructura básica comunitaria y de servicios esenciales 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, las Zonas de Atención Prioritarias Rurales para el año 2015, quedan integradas por 1,080 municipios que se encuentran en 26 entidades federativas y presentados en el “Anexo A” de la propuesta de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015 que cumplen con alguno de los criterios descritos y que están identificados con su clave oficial, de acuerdo al Marco Geoestadístico Municipal versión 5.0.A, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

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. En cualquier caso, considerando la disponibilidad de información del Censo de Población y Vivienda 2010, llevado a cabo por el INEGI, cada programa podrá —dentro de este universo municipal propuesto— llevar a cabo acciones de focalización, conforme a su propia naturaleza y objetivo de trabajo.

Zonas de Atención Prioritaria Urbanas

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

En este sentido, se requiere plantear acciones que permitan una atención 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 prioritaria.

Según el INEGI, un Área Geoestadística Básica (AGEB) urbana, es un conjunto de 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, que sólo son asignadas al interior de las localidades urbanas.

De esta manera, las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas que se presentan, tienen como fin identificar las AGEBS urbanas que, por sus condiciones, son objeto de distintas acciones sociales, lo que no limita la atención de la población en el resto de las localidades urbanas.

Con el objetivo de proponer las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas para el año 2015, se utilizaron como referentes, el Índice de Rezago Social 2010⁴ y el Grado de Marginación por AGEB 2010⁵ y sus componentes, elaborados por el CONEVAL y el CONAPO respectivamente.

Por una parte, como selección primaria, se consideran las 11,228 AGEBS urbanas del país con Índice de Rezago Social Alto o Medio y con Grado de Marginación Muy Alto o Alto (Tabla 2), permitiendo sintetizar variables que resaltan 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.

Tabla 2. Características Relevantes de las 11,228 AGEBS.

		Marginación		
		Muy Alto	Alto	Total
Rezago Social	Alto	1,894	103	1,997
	Medio	4,288	4,943	9,231
	Total	6,182	5,046	11,228

⁴ http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx

⁵ http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/marginacion_urbana/AnexoA/Base/CuadrosAnexoA_95CdsMapas_VF.xlsx

Adicionalmente, se consideran las AGEBs urbanas con Grado de Marginación Muy Alto o Alto e Índice de Rezago Social Bajo, así como las AGEBs con Índice de Rezago Social Alto o Medio y con Grado de Marginación Medio. Con esto se adicionan 6,911 AGEBs a la selección primaria (Tabla 3).

Tabla 3. Características Relevantes de las 6,911 AGEBs urbanas adicionales

		Marginación			
		Muy Alto	Alto	Medio	Total
Rezago Social	Alto	Selección primaria		13	13
	Medio			692	692
	Bajo	269	5,937	/	6,206
	Total	269	5,937	705	6,911

Siguiendo las consideraciones anteriores, las Zonas de Atención Prioritaria Urbanas para el año 2015, quedan integradas por 18,139 AGEBs urbanas (Tabla 4), con un total de 6.54 millones de hogares, distribuidos en 2,271 municipios y 3,950 localidades urbanas, presentados en el “Anexo B” del “Proyecto de Decreto de Declaratoria” de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015, los cuales cumplen con los criterios descritos por el CONEVAL y que están identificados con su clave oficial, de acuerdo a la Cartografía Geoestadística Urbana 2010, al cierre del Censo de Población y Vivienda 2010, y publicada por el INEGI.

Tabla 4. Características Relevantes de las 18,139 AGEBs urbanas consideradas como Zonas de Atención Prioritaria Urbanas 2015.

		Marginación						
		Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	No Definido	Total
Rezago Social	Alto	1,894	103	13	/	/	/	2,010
	Medio	4,288	4,943	692	/	/	/	9,923
	Bajo	269	5,937	/	/	/	/	6,206
	No Definido	/	/	/	/	/	/	/
	Total	6,451	10,983	705	/	/	/	18,139

Rúbrica del Director General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, José Antolino Orozco Martínez