

Nota Metodológica Sobre la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2013

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”, 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 2013, conforme a la propuesta de Declaratoria y sus anexos que se presenta conjuntamente con 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 —tarea realizada en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio—. La definición 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 Inciso X del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

Zonas de Atención Prioritaria Rurales

La propuesta de Zonas de Atención Prioritaria en el ámbito rural para el año 2013 que se presenta, se realizó con base en los “Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria” que definió el CONEVAL mediante el oficio número VQZ.SE.206/12 del 26 de junio del 2012, así como en la información que se describe a continuación. La propuesta tiene al territorio municipal como área fundamental de trabajo y para la elaboración de la misma se utilizaron como referentes principales los indicadores e Índices de Rezago Social 2010, los Indicadores de Pobreza Multidimensional 2010 (ambas herramientas

generadas por el CONEVAL) y el Índice de Marginación 2010 y sus componentes, 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 los efectos de asignaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, dio un peso relativo mayor a los municipios que presentan los más altos índices de rezago social y de marginación en el país y que, a su vez, se encuentran en las entidades federativas con mayores niveles de pobreza multidimensional, 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, reconociendo el descenso en los niveles de marginación del país. Por una parte, se consideran municipios prioritarios aquellos que presentan muy alta y alta marginación de acuerdo con el CONAPO. Adicionalmente se incluyen a los municipios con muy alto y alto rezago social y finalmente se consideran como municipios prioritarios los que presentan al menos el 25% de su población en pobreza multidimensional extrema, y que son indicadores que permiten dar atención a las recomendaciones emitidas por el CONEVAL para el año 2013.

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 aquéllas 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 para el año 2013 quedan integradas por 1,080 municipios que cumplen con alguno de los criterios descritos y que están identificados con su clave oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el Anexo A de la propuesta de Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2013. En estos municipios habitan un total de 15.5 millones de habitantes que residen en 3.5 millones de viviendas particulares. En este universo se han identificado 461 municipios con el 40% o más de la población mayor de 5 años hablantes de lengua indígena.

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 las grandes concentraciones 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.

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

Con el objetivo de proponer las Zonas de Atención Prioritaria urbanas para el año 2013, se utilizaron insumos tanto del INEGI como de la propia SEDESOL, lo que permitió realizar un análisis de los componentes de la pobreza multidimensional para la totalidad de las manzanas en localidades urbanas en el país.

En la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria urbanas se utilizaron los siguientes elementos:

- La información cartográfica urbana del 2010 del INEGI, en particular la traza de manzanas de las 4,525 localidades consideradas como urbanas por el INEGI, ya sea por ser mayores de 2,500 habitantes o por ser cabeceras municipales con una población menor.
- La clave de identificación de cada una de los 1.37 millones de manzanas en localidades urbanas.
- La estimación por manzana del número de hogares censales con ingreso inferior a la línea de bienestar a partir de un modelo estadístico multivariado.
- Por manzana, el número de hogares censales con ingreso inferior o igual a la línea de bienestar con 1, 2, 3 y 4 carencias sociales (acceso a servicios de salud, rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos en la vivienda).

Es importante señalar que en la estimación del número de hogares con ingreso igual o inferior a la línea de bienestar, se utilizó un modelo estadístico multivariado que incorpora las variables que se encuentran disponibles en el Cuestionario Básico del Censo de Población y Vivienda 2010.

El Cuestionario Básico del Censo de Población y Vivienda 2010 permite calcular 4 de los 6 indicadores de carencias sociales establecidos por el CONEVAL, mismos que fueron utilizados para la clasificación de las manzanas. En la determinación de estas zonas, se consideraron las recomendaciones del CONEVAL para la identificación de hogares en pobreza multidimensional¹.

Con los insumos antes señalados para generar la propuesta de las Zonas de Atención Prioritaria urbanas, se realizó un análisis geoespacial con la totalidad de manzanas urbanas para determinar conglomerados con las mayores concentraciones de hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar. En la generación de los conglomerados se tomaron en consideración condiciones de proximidad, número de hogares y tamaño de los mismos.

Posteriormente, los conglomerados se clasificaron de acuerdo con la concentración de hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar, considerando como Zonas de Atención Prioritaria urbanas aquellos conglomerados con mayor concentración de hogares con esta característica.

Adicionalmente se destaca que para identificar la intensidad en la distribución de carencias en estos conglomerados, se utilizó el método de cortes naturales, con lo que se clasificaron los conglomerados a partir del promedio de las carencias en 5 niveles, que va desde muy baja hasta muy alta concentración de las mencionadas carencias sociales.

Como resultado de este proceso se identificaron 367,763 manzanas en donde habitan 3.87 millones de hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar, las cuales se han clasificado de acuerdo a su concentración de carencias. Estas manzanas se concentran en un total de 1,788 localidades de 1,024 municipios del país, mismas que se presentan de manera condensada en el Anexo “B” de la propuesta de Declaratoria antes referida, así como en forma desglosada en el Anexo “C” de esta nota metodológica.

¹ Los Lineamientos de pobreza de CONEVAL, establecen que una persona se encuentra en Pobreza Multidimensional si padece al menos una de las carencias sociales y su ingreso es igual o inferior a la línea de bienestar.