



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

**Secretaría Ejecutiva**  
**Oficio No.VQZ.SE.115/18**

**Ciudad de México, 23 de julio de 2018**

**ASUNTO: CRITERIOS GENERALES PARA LA DETERMINACIÓN  
DE ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA 2019.**

**LIC. EVIEL PÉREZ MAGAÑA**  
**SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL Y**  
**PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE**  
**LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**  
**Presente**

Estimado Presidente,

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social, el Ejecutivo Federal revisará anualmente las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y tendrá como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Para ello, y con fundamento en los Lineamientos y Criterios Generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, y en su anexo único *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, dados a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010, me permito enviar a usted, anexo al presente, los Criterios Generales para la Determinación de Zonas de Atención Prioritaria 2019.

Dichos criterios toman en cuenta la información sociodemográfica disponible, así como los resultados de la medición oficial de pobreza a nivel nacional, estatal y municipal, entre otros indicadores.

Sin más por el momento, espero que esta información le sea de utilidad y aprovecho para enviarle un cordial saludo

**ATENTAMENTE**  
**SECRETARIO EJECUTIVO**

**DR. GONZALO HERNÁNDEZ LICONA**

Anexo(1)  
c.c.p.- Lic. Francisco Javier García Bejos. Subsecretario de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional.- SEDESOL  
c.c.p.- Mtro. Ricardo C. Aparicio Jiménez. Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza.- CONEVAL

GHL/RCAJ/AMGL/DARR

# Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria, 2019

Julio 2018

## Marco Jurídico

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se consideran Zonas de Atención Prioritaria “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, 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”. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Asimismo, el artículo 29 del Reglamento de la LGDS establece que la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal determinará anualmente las Zonas de Atención Prioritaria, con el propósito de dirigir las acciones más urgentes para superar las marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social y fortalecer el desarrollo regional equilibrado.

El artículo 30 de la LGDS señala que el Ejecutivo Federal revisará anualmente las Zonas de Atención Prioritarias y que, para ello, deberá tener como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza que emita el CONEVAL. Por su parte, el artículo 30 del Reglamento de la LGDS establece que la Secretaría de Desarrollo Social dará a conocer los distintos instrumentos de política social y los procedimientos que se utilicen para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria.

De acuerdo con el artículo 36 de la LGDS, el CONEVAL tiene la facultad y responsabilidad de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Además, el artículo señala que la información a emplearse será la que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Asimismo, el 16 de junio de 2010, el CONEVAL dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza<sup>1</sup>.

En atención al marco jurídico que rige su quehacer, el CONEVAL pone a consideración de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) los siguientes criterios de resultados más recientes, con el fin de apoyar el establecimiento de las Zonas de Atención Prioritaria, de acuerdo con la información basada en la Encuesta Intercensal 2015, en el Modelo Estadístico 2016 para la Continuidad del MCS-ENIGH (MEC 2016 del MCS-ENIGH), en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018 (ENOE), levantados por el INEGI y en la información de pobreza y rezago social generada por el CONEVAL.

---

<sup>1</sup> Lineamientos y criterios de pobreza, el cual puede consultar en la liga siguiente:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010)

## Indicadores

Para orientar la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria se sugiere considerar información actualizada que cubra los indicadores que menciona la LGDS, así como los indicadores establecidos en los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza y en su anexo metodológico. Por tal motivo, y según los diferentes niveles de desagregación: estatal, municipal, localidad o por AGEB urbanas, se recomienda privilegiar, por lo menos, alguno de los indicadores más recientes contenidos en las siguientes fuentes de información:

- A nivel estatal:
  1. Estimaciones de pobreza 2010, 2012, 2014 y 2016.
  2. Indicadores de pobreza 2010 y 2012, 2014 y 2016.
  3. Indicadores e Índice de Rezago Social 2010 y 2015.
  4. Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza que recupera los ingresos por Intervalos de Salario (ITLP).
  5. Zonas Económicas Especiales.
- A nivel municipal:
  1. Estimaciones de pobreza 2010 y 2015.
  2. Indicadores de pobreza 2010 y 2015.
  3. Indicadores e Índice de Rezago Social 2010 y 2015.
- A nivel localidad:
  1. Indicadores e Índice de Rezago Social 2010.
  2. Indicadores y Grado de Rezago Social AGEB urbanas 2010.
- Información complementaria considerada rigurosa, válida y confiable acorde con la operación de los programas sociales.

## **Estimaciones de pobreza municipal 2010 y 2015, nacional y estatal 2010, 2012, 2014 y 2016**

La metodología oficial para la medición de la pobreza en México toma en cuenta los indicadores establecidos en la LGDS y los divide en tres espacios: el del bienestar económico, medido a través del ingreso corriente; el de los derechos sociales, medido a través de un conjunto de carencias asociadas a los derechos sociales que deben ser garantizados de manera universal a la población, y el espacio del contexto territorial, medido a través de un conjunto de indicadores que permiten aproximarse al grado de cohesión social.

Esta metodología utiliza la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), del Modelo Estadístico para la Continuidad del MCS-ENIGH, de los Censos de Población y Vivienda o de la Encuesta Intercensal 2015. Para los datos más actualizados de pobreza se utilizó el MEC 2016 del MCS-ENIGH, el cual contiene información para cada uno de los indicadores establecidos en la LGDS y permite medir la pobreza a nivel nacional y estatal. Para estimar la pobreza a escala municipal, el CONEVAL combinó la información del Módulo de

Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, del Modelo Estadístico para la Continuidad del MCS-ENIGH, de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015.

Se sugiere utilizar la información de las estimaciones de pobreza municipal 2010 y 2015 así como de la pobreza nacional y estatal de 2010, 2012, 2014 y 2016 realizadas por el CONEVAL. La información disponible permite conocer tanto el porcentaje y número de personas en pobreza y en pobreza extrema, como la vulnerabilidad por ingresos o por carencias sociales a nivel nacional, estatal y municipal.

### **Indicadores de pobreza municipal 2010, 2015 y pobreza nacional y estatal 2010, 2012, 2014 y 2016**

Se recomienda utilizar la información generada por el CONEVAL sobre los indicadores de pobreza a nivel estatal y municipal. Estos indicadores son:

- En el espacio de las carencias sociales<sup>2</sup>, el porcentaje y el número de personas en:
  - o Rezago educativo.
  - o Carencia por acceso a servicios de salud.
  - o Carencia por acceso a la seguridad social.
  - o Carencia por calidad y espacios en la vivienda.
  - o Carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda.
  - o Carencia por acceso a la alimentación.
- En el espacio de bienestar, el porcentaje y el número de personas:
  - o Con ingresos inferiores a la línea de bienestar.
  - o Con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo.
- En el espacio del contexto territorial, que abarca los indicadores de cohesión social:
  - o Coeficiente de Gini.
  - o Índice de polarización social.
  - o Índice de percepción de redes sociales.<sup>3</sup>
  - o Razón de ingresos entre pobres extremos y no pobres y no vulnerables.

### **Indicadores e Índice de Rezago Social estatal y municipal 2015**

El índice de rezago social incorpora los siguientes indicadores a nivel estatal, municipal y localidad:

#### **Educación**

1. Población analfabeta de 15 años o más.
2. Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.
3. Población de 15 años o más con educación básica incompleta.

<sup>2</sup> Indicadores disponibles de 2010 a 2015 a nivel estatal.

<sup>3</sup> Indicador disponible a escala nacional y estatal.

4. Hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de nueve años aprobados de escolaridad.<sup>4</sup>

Acceso a servicios de salud

5. Población sin derechohabiencia a servicios de salud.

Calidad y espacios en la vivienda

6. Viviendas particulares habitadas con piso de tierra.
7. Promedio de ocupantes por cuarto.

Servicios básicos en la vivienda

8. Viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario.
9. Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.
10. Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.
11. Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica.

Activos en el hogar

12. Viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora.
13. Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador.

**Indicadores y Grado de Rezago Social a nivel AGEB urbano 2010**

El grado de rezago social incorpora los siguientes indicadores a nivel AGEB urbanas:

Educación

1. Población de 15 años o más con educación básica incompleta.
2. Población de 15 a 24 años que no asiste a la escuela.
3. Población de 15 años o más analfabeta.
4. Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.

Acceso a servicios de salud

5. Población sin derechohabiencia a servicios de salud.

Calidad y espacios en la vivienda

6. Viviendas particulares habitadas con piso de tierra.
7. Personas que viven en condiciones de hacinamiento.

Servicios básicos en la vivienda

8. Viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario.
9. Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.
10. Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.
11. Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica.

Activos en el hogar

---

<sup>4</sup> Según el grado de desagregación de la información, podrá considerarse a la población de 15 años y más con educación básica incompleta.

12. Viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora.
13. Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador.
14. Viviendas particulares habitadas que no disponen de teléfono fijo.

### **Indicador de la Tendencia Laboral de la Pobreza que recupera los ingresos con Intervalos de Salarios (ITLP)**

Este indicador muestra trimestralmente la tendencia de la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral de los hogares.

El indicador se construye a partir de la información sobre los ingresos laborales y los rangos de salarios mínimos captados en la ENOE<sup>5</sup> y a partir de la Línea de Bienestar Mínimo (valor de la canasta alimentaria) construida para la medición de la pobreza. Este indicador proporciona información a nivel nacional y para cada una de las entidades federativas.

#### **Otros indicadores**

En la medida de lo posible, se sugiere el uso de indicadores de resultados pertinentes a los objetivos específicos de los programas de desarrollo social, sujeto a una matriz de indicadores que describa su finalidad, propósito, componentes, actividades, así como las metas, medios de verificación y supuestos, para cada uno de los niveles de objetivos.

Se sugiere establecer un mecanismo de recuperación de información de las AGEB urbanas definidas como ZAP, que permita actualizar los indicadores de carencias sociales para fines de la mejor asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Es recomendable que dicho mecanismo sea acorde con los medios empleados por el CONEVAL para la medición de la pobreza.

Además, se propone considerar las Zonas Económicas Especiales establecidas de acuerdo con la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

#### **Fuentes de información primaria**

De acuerdo con el marco jurídico vigente, se considera pertinente emplear como fuentes de información primaria las que generan el CONEVAL y el INEGI, de acuerdo con el nivel de desagregación territorial que mejor convenga para los fines específicos de los diferentes programas de desarrollo social.

En el caso de que las fuentes de información primaria no tengan los niveles de desagregación territorial que se requiere para la determinación de las ZAP, de acuerdo con la LGDS, entonces se sugiere considerar, en la medida de lo posible, otras fuentes de información complementarias, que contengan indicadores de pobreza de acuerdo a la metodología oficial en México y rezago social más actualizados y para niveles de desagregación no disponibles en las fuentes primarias.

<sup>5</sup> Ver Nota Técnica de la construcción del ITLP-IS:  
[http://www.coneval.org.mx/Informes/ITLP-IS/Nota%20ingresos%20e%20ITLP\\_IS.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/ITLP-IS/Nota%20ingresos%20e%20ITLP_IS.pdf).

Con la finalidad de tener fuentes de información complementarias que documenten el rigor técnico, riguroso, válido, y confiable. Además, estas fuentes deben tener evaluaciones periódicas y que estén en constante actualización, la cual no podrá exceder más de 3 años hacia atrás.

### **Sobre la disponibilidad y utilización de la información**

La información sobre pobreza y sus indicadores, el rezago social y sus componentes y el ITLP se encuentran disponibles en la página del CONEVAL [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

El CONEVAL sugiere que, conforme se disponga de nueva información de pobreza a nivel municipal o estatal, de acuerdo a lo establecido en la LGDS, ésta pueda ser considerada en la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria por la SEDESOL.

El CONEVAL recomienda que la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria se oriente a privilegiar aquellas entidades, municipios y localidades con elevados porcentajes y número de personas en situación de pobreza y con altos niveles de rezago social o una combinación de esas condiciones, así como los municipios, localidades o grupos de manzanas donde operan las estrategias de política de desarrollo social, tal como la Estrategia Nacional de Inclusión y/o la Cruzada Nacional Contra el Hambre.