

**Secretaría Ejecutiva**  
**Oficio No.VQZ.SE.132/19**

**Ciudad de México, 12 de julio de 2019**

**ASUNTO:** CRITERIOS GENERALES PARA LA DEFINICIÓN DE ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA 2020.

**ING. MARÍA LUISA ALBORES GONZÁLEZ**  
**SECRETARIA DE BIENESTAR Y**  
**PRESIDENTA DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE**  
**LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**  
**Presente**



Estimada Presidenta,

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 el *Acuerdo por el cual se actualizan 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 (DOF) el 30 de octubre de 2018, me permito enviar a usted, anexo al presente, los Criterios Generales para la Determinación de Zonas de Atención Prioritaria 2020.

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. Javier May Rodríguez – Subsecretario de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional. – BIENESTAR  
 C.c.p. Ricardo C. Aparicio Jiménez – Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza. – CONEVAL

*Aca*  
 GHL\RCA\JAMCL\DARR\WGAM\DCRZ

# Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria, 2020

Julio 2019

## 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 Bienestar<sup>1</sup> 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 Bienestar 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, señala que la información a emplearse será la que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Asimismo, el Consejo dio a conocer el 16 de junio de 2010 en el Diario Oficial de la Federación, los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.<sup>2</sup>

Derivado de los cambios en el contexto normativo que atañen a la medición de la pobreza suscitados desde la publicación de la Metodología de 2010, en 2018, por acuerdo del H. Comité Directivo del CONEVAL, se actualizó la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, conservando los mismos fundamentos, criterios generales y la definición de pobreza multidimensional. Dicha actualización, se hizo del conocimiento público el 30 de octubre de 2018 con la publicación en el DOF del *Acuerdo por el cual se actualizan los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Antes Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

<sup>2</sup> *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Diario Oficial de la Federación, 16 de junio de 2010. Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010)

<sup>3</sup> *Acuerdo por el cual se actualizan los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Diario Oficial de la Federación, 30 de octubre de 2018. Disponible en:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018)

De esta manera, y en atención al marco jurídico que rige su quehacer, el CONEVAL hace del conocimiento de la Secretaría de Bienestar los resultados más recientes de los indicadores de pobreza, Índice de Rezago Social e indicadores de corto plazo, con el fin de apoyar el establecimiento de las Zonas de Atención Prioritaria, mismas que consideran información proveniente de las encuestas que realiza el INEGI como la Encuesta Intercensal 2015, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2018 (ENIGH) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

### **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 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. Indicadores de pobreza 2018.<sup>4</sup>
  2. Indicadores e Índice de Rezago Social 2010 y 2015.
  3. Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza que recupera los ingresos por Intervalos de Salario (ITLP).
  4. 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. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.
- A nivel AGEB:
  1. Clasificación de AGEB según rango del porcentaje de pobreza 2015.
  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.

---

<sup>4</sup> Las estimaciones de la medición de pobreza 2018 se publicarán en el segundo semestre del 2019, toda vez que el INEGI publicará la información de la ENIGH 2018 el 31 de julio de 2019

### **Estimaciones de pobreza municipal 2010 y 2015, nacional y estatal 2018**

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 de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 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 utiliza la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (ENIGH), la 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 la información más reciente de la pobreza nacional y estatal 2018 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 2018**

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>5</sup>, el porcentaje y el número de personas en:
  - Rezago educativo.
  - Carencia por acceso a servicios de salud.
  - Carencia por acceso a la seguridad social.
  - Carencia por calidad y espacios en la vivienda.
  - Carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda.
  - Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

<sup>5</sup> La información correspondiente a 2018 se publicarán en el segundo semestre de 2019.

- En el espacio de bienestar económico, el porcentaje y número de personas:
  - Con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.
  - Con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos.
  
- En el espacio del contexto territorial:
  - Cohesión social:
    - Coeficiente de Gini.
    - Índice de polarización social.
    - Índice de percepción de redes sociales.<sup>6</sup>
    - Razón de ingresos entre pobres extremos y no pobres y no vulnerables.
  
  - Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

### **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.
4. Hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de nueve años aprobados de escolaridad.<sup>7</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.

<sup>6</sup> Indicador disponible a escala nacional y estatal.

<sup>7</sup> Según el grado de desagregación de la información, podrá considerarse a la población de 15 años y más con educación básica incompleta.

**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**

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 y a partir de la línea de pobreza por ingresos (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.

## 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.

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 Secretaría de Bienestar.

El CONEVAL recomienda que la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria se oriente a privilegiar aquellas entidades, municipios, localidades y AGEB con elevados porcentajes y número de personas o rangos en situación de pobreza y con altos niveles de rezago social o una combinación de esas condiciones.