



Secretaría Ejecutiva
Oficio No.VQZ.SE.0123/2020

Ciudad de México, 9 de julio de 2020

ASUNTO: CRITERIOS GENERALES PARA LA DEFINICIÓN DE ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA 2021.

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

Estimada Presidenta:

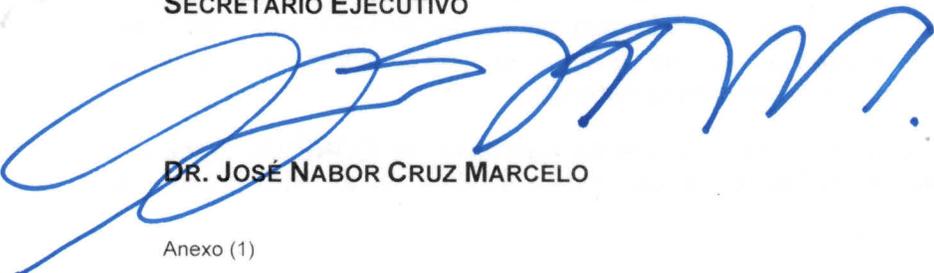
De acuerdo con el artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social, el Ejecutivo Federal revisará anualmente las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y tendrá como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política 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 2021.

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. JOSÉ NABOR CRUZ MARCELO

Anexo (1)

C.c.p. Javier May Rodríguez– Subsecretario de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional. – BIENESTAR
C.c.p Dra. Alida Marcela Gutiérrez Landeros. – Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza. – CONEVAL

JNCM/AMGL/DARR/MRGO/DLLB



Criterios Generales para la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria, 2021

Julio 2020

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 tal 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 Bienestar¹ 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 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, 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.²

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*.³

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

¹ Antes Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

² *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

³ *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



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 de los Hogares 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 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. Indicadores de pobreza 2018.
 2. Indicadores de carencias sociales, bienestar económico y contexto territorial 2018
 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. Sistema de Información de Derechos Sociales: componente de acceso efectivo que consta de 47 indicadores.
 6. Indicadores de accesibilidad a carretera pavimentada.
- A nivel municipal o alcaldía:
 1. Indicadores de pobreza 2010 y 2015.
 2. Indicadores de carencias sociales, bienestar económico y contexto territorial 2010 y 2015.
 3. Indicadores e Índice de Rezago Social 2010 y 2015.
 4. Indicadores de accesibilidad a carretera pavimentada.
- A nivel localidad:
 1. Indicadores e Índice de Rezago Social 2010.
 2. Indicadores de accesibilidad a carretera pavimentada.
- A nivel AGEB:
 1. Indicadores y Grado de Rezago Social AGEB urbanas 2010.
 2. Rangos de pobreza en el ámbito urbano 2015 (Ageb urbanas).
- Información complementaria considerada rigurosa, válida y confiable acorde con la operación de los programas sociales.

Estimaciones de pobreza municipal o alcaldía 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 por medio 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 mediante un conjunto de indicadores que permiten aproximarse al grado de cohesión social.

Es importante recordar que, en cumplimiento con el marco normativo que rige el quehacer del CONEVAL, las fuentes de información que el Consejo utiliza para la medición multidimensional de la pobreza provienen del INEGI. Derivado de lo anterior, para la medición multidimensional a nivel nacional y estatal se emplea el Modelo Estadístico para la Continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (MEC del MCS-ENIGH); mientras que para el nivel municipal se emplea el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 (MCS-ENIGH), la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico para la Continuidad (MEC) del MCS-ENIGH 2015 y la Encuesta Intercensal 2015.

Se sugiere utilizar la información de las estimaciones de pobreza municipal o alcaldía 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 o alcaldía 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 o alcaldía. Estos indicadores son el porcentaje y el número de personas:

- En situación de pobreza.
- En situación de pobreza moderada.
- En situación de pobreza extrema.
- En situación de pobreza.
- Vulnerable por ingresos.
- Con al menos tres carencias sociales.
- Con al menos una carencia social.



Indicadores de carencias sociales, bienestar económico y contexto territorial municipal o alcaldía 2010, 2015 y a nivel nacional y estatal 2018

- En el espacio de las carencias sociales, 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 de la vivienda.
 - Carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda.
 - Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

- 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:⁴
 - Coeficiente de Gini.
 - Grado de polarización social.⁵
 - Índice de percepción de redes sociales.
 - Razón de ingresos entre la población en pobreza extrema y la población no pobre y no vulnerable.

 - Indicadores de accesibilidad a carretera pavimentada:
 - Porcentaje de la población en localidades con accesibilidad muy baja o baja a nivel estatal.
 - Porcentaje de la población en localidades con accesibilidad muy baja o baja a nivel municipal.
 - Grado de accesibilidad a carretera pavimentada a nivel localidad.

Rangos de pobreza en el ámbito urbano 2015 (AGEB urbanas)

- Se clasifica en rangos a cada Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) ubicada en las localidades urbanas de los municipios con 15 mil habitantes o más, según el porcentaje de pobreza y pobreza extrema.

⁴ Los indicadores de grado de polarización social e índice de percepción de redes sociales se encuentran a nivel nacional y por entidad federativa. En cuanto a la razón de ingresos entre la población en pobreza extrema y la población no pobre y no vulnerable, se cuenta con desagregación a nivel nacional y municipal. Por último, el coeficiente de Gini se cuenta con información a nivel nacional, estatal y municipal.

⁵ Para estos cálculos se utiliza el índice de marginación de CONAPO, 2005, 2010 y 2015.



Indicadores e Índice de Rezago Social estatal y municipal o alcaldía 2010 y 2015 y nivel localidad 2010

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 y más con educación básica incompleta.

Acceso a servicios de salud

4. Población sin derechohabiencia a servicios de salud.

Calidad y espacios en la vivienda

5. Viviendas particulares habitadas con piso de tierra.

Servicios básicos en la vivienda

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

Activos en el hogar

10. Viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora.
11. 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

- 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)⁶

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

Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS)

El componente de acceso efectivo consta de 47 indicadores, con desagregación a nivel entidad federativa, que permite conocer el avance y los retos en la materialización del ejercicio de los derechos sociales en la vida de las personas, así como identificar el grado de disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios que presta el Estado para que la población ejerza plenamente sus derechos. Además, contribuye a identificar brechas y rezagos de manera específica, brindando así insumos a los hacedores de la política social y tomadores de decisiones para orientar y dar seguimiento a la política social.

Grado de accesibilidad a carretera pavimentada

El grado de accesibilidad a carretera pavimentada se genera a nivel de localidad, clasificándolo en cinco grupos (muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto). Con base en este grado, se considera el porcentaje de población con grado de accesibilidad bajo o muy bajo a nivel estatal, y de manera análoga el porcentaje a nivel municipal.

La accesibilidad refiere a un concepto complejo que integra dos dimensiones de naturaleza distinta: a) la geográfica, la cual corresponde a la cercanía geográfica entre dos puntos, por lo que deben considerarse elementos relacionados con las características orográficas y del medio natural y, b) la social, que toma en cuenta las características de las personas o de los servicios a los que se quiere

⁶ Para la construcción del ITLP, el CONEVAL utiliza la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la cual es levantada por el INEGI desde 2005 para informar sobre las características ocupacionales de la población. De acuerdo con el comunicado de prensa número 142/20 del INEGI [<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/especiales/INEGI-COVID.pdf>], el Instituto tomó medidas extraordinarias adoptadas ante la COVID-19 por lo que se postergan hasta nuevo aviso todas las encuestas que involucran la interacción cara a cara entre las personas, entre ellas la ENOE correspondiente al segundo trimestre 2020, por lo que el CONEVAL informará las siguientes publicaciones referentes al ITLP e indicadores de corto plazo, relacionados con la publicación de dicha encuesta una vez que se cuente con la información para ello.

15
AÑOS**CONEVAL**
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

acceder. Con base en esto, el indicador considera los siguientes elementos en su construcción: existencia de carretera pavimentada, ubicación de las localidades, pendiente del terreno, tipo de vegetación, uso de suelo, existencia de cuerpos de agua, disponibilidad de transporte público y tiempo de desplazamiento a las localidades con más de 15 mil habitantes.

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 que no tengan los niveles de desagregación territorial que se requiere para la determinación de las ZAP, de acuerdo con la LGDS, se sugiere considerar, en la medida de lo posible, otras fuentes de información complementarias, que contengan indicadores de pobreza de acuerdo con 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, éstas deben tener evaluaciones periódicas y que estén en constante actualización, la cual no podrá exceder más de tres años hacia atrás.

Sobre la disponibilidad y utilización de la información

La información sobre los indicadores de pobreza; indicadores de las carencias sociales, bienestar económico y contexto territorial; rangos de pobreza en el ámbito urbano (AGEB urbanas); Índice de Rezago Social; Grado de Rezago Social a nivel AGEB urbano; Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza que recupera los ingresos por intervalos de salario (ITLP); el Sistema de Información de

15
AÑOS

CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Derechos Sociales; y, por último, Indicadores del Grado de Accesibilidad a Carretera Pavimentada se encuentran disponibles en la página del CONEVAL⁷ www.coneval.org.mx.

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

Por lo anteriormente expuesto, 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.

⁷ En el Anexo 1 adjunto se encuentra la lista con las ligas de la página del Consejo que contienen la información mencionada en este oficio.



Información pública y disponible en la página del CONEVAL:

Indicadores de pobreza a nivel nacional y estatal para 2018:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Indicadores de pobreza a nivel municipal o alcaldía para los años 2010 y 2015:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

Indicadores de carencias sociales, bienestar económico a nivel nacional y estatal para 2018:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Indicadores de carencias sociales, bienestar económico y contexto territorial municipal para los años 2010 y 2015:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

Cohesión social a nivel nacional y estatal para 2018:

[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Cohesion social/Indicadores cohesion social entidad federativa Mexico 2008-2018.zip](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Cohesion%20social/Indicadores%20cohesion%20social%20entidad%20federativa%20Mexico%202008-2018.zip)

Cohesión social a nivel municipal o alcaldía para los años 2010 y 2015:

[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Cohesion social/Indicadores cohesion social municipio Mexico 2010-2015.zip](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Cohesion%20social/Indicadores%20cohesion%20social%20municipio%20Mexico%202010-2015.zip)

Indicadores de accesibilidad a carretera pavimentada para 2010:

[https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Grado accesibilidad carretera.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Grado%20accesibilidad%20carretera.aspx)

Rangos de pobreza en el ámbito urbano para 2015 (AGEB urbanas):

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/POBREZA-URBANA-EN-MEXICO-2015.aspx>

Indicadores e Índice de Rezago Social estatal y municipal para 2010 y 2015:

[https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice Rezago Social 2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice%20Rezago%20Social%202015.aspx)



Indicadores e Índice de Rezago Social a nivel localidad para 2010:

https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Rezago_Social/Rezago_Social_2010/Rezago_Social_Localidades_2000_2005_2010.zip

Indicadores y Grado de Rezago Social a nivel AGEB urbano para 2010:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Rezago_social_AGEB_2010.aspx

Información referente al Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza para el primer trimestre 2005 al primer trimestre 2020:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx

Indicadores de acceso efectivo del Sistema de Información de Derechos Sociales a nivel nacional y estatal:

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/SIDS/Indicadores%20de%20Acceso%20Efectivo.zip>

g