



**GOBIERNO
FEDERAL**

NOTA SOBRE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

**SUBSECRETARÍA DE PROSPECTIVA, PLANEACIÓN Y
EVALUACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA**

**PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS
PRIORITARIAS (PDZP)**



Vivir Mejor

Noviembre, 2011

CONTENIDO

	Página
Introducción	1
I. Antecedentes: Diagnóstico del programa	2
1.1. Problema o necesidad que busca resolver el programa	2
1.2. Poblaciones potencial y objetivo del programa	3
II. Actualización de las poblaciones	4
2.1. Población potencial	4
2.2. Población objetivo	7
2.3. Revisión y actualización de Información (Diagnóstico y cuantificación de población potencial y objetivo)	9

INTRODUCCIÓN

La presente Nota Técnica fue elaborada por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) en colaboración con la Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional (DGAPM) de la Unidad de Microrregiones, con el objeto de actualizar el Diagnóstico de la problemática social y población potencial que atiende el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).¹

En la primera parte del documento se presenta un breve recuento del documento Diagnóstico del PDZP así como la problemática enfrentada para la cuantificación de la población potencial y objetivo. En la segunda parte se expone un cambio en la definición de las poblaciones potencial y objetivo del programa, así como las cuantificaciones correspondientes.

¹ El PDZP es producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, que funcionaron de forma independiente, pero coordinada, durante el ejercicio fiscal 2008.

I. Antecedentes

En 2008 se elaboró el documento “Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias”, en cumplimiento con los Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social.²

De acuerdo con los Lineamientos citados, los Diagnósticos de los Programas de Desarrollo Social son elaborados por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP), o bien por las Unidades Responsables previa autorización de la primera. En este caso, el Diagnóstico del PDZP fue producto de la colaboración entre la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, y fue elaborado por la Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional (DGAPM) bajo la coordinación de la DGAP.

1.1. Problema o necesidad que busca resolver el programa

El Diagnóstico del PDZP tuvo como propósito caracterizar el problema público que atiende el PDZP, en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP),³ las localidades con grado de marginación alto o muy alto, y las localidades predominantemente indígenas.

Las ZAP presentan insuficiencias que limitan las oportunidades de sus habitantes para ampliar sus capacidades, y les impiden dejar su condición de rezago para insertarse en la dinámica del desarrollo nacional. Entre estas características se encuentran la insuficiente infraestructura social básica y la carencia de servicios básicos en las viviendas, en sus dimensiones local y regional.

Con base en la metodología del marco lógico, **el problema central** se definió como ***“Insuficiente infraestructura social básica y condiciones inadecuadas en las viviendas de los territorios con grado de marginación alto y muy alto”***

Las **causas principales del problema** son: 1) alta dispersión poblacional, 2) baja densidad poblacional, 3) caminos en mal estado o intransitables, 4) orografía accidentada, 5) falta de vías de acceso a territorios de orografía accidentada e 6) insuficiente nivel de profesionalización de los gobernantes y funcionarios públicos.

² Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009.

³ La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en el capítulo IV, artículo 29, indica, que 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 establecidos en esta Ley. 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 que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.

Por su parte, **los efectos más importantes del problema** son: 1) disparidades regionales de acceso a infraestructura en comparación con otros territorios de marginación media y baja, 2) altos niveles de morbilidad y mortalidad en los territorios marginados, 3) baja inversión en actividades productivas en los territorios marginados, 4) bajo nivel de capital humano y 5) bajo nivel de productividad.

1.2. Poblaciones potencial y objetivo del programa

Por un lado, el Diagnóstico del PDZP no definió a la población objetivo y sí definió y cuantificó a la población potencial en términos de habitantes⁴ lo que presentaba importantes dificultades dada la forma de operar y los tipos de apoyo que otorga el programa. Por otro lado, las Reglas de Operación del PDZP no definen a la población potencial y equiparan a la cobertura total del programa como la población objetivo.

Por ello, en la segunda sección de la Nota se presenta la cuantificación de la poblaciones en términos de localidades, es decir, la unidad de medida se modifica para responder adecuadamente a las características del programa. Este cambio se expone con más detalle a continuación. Asimismo, la población objetivo, también expresada en términos de localidades se estima con base en información sobre las localidades que el PDZP ha atendido.

⁴ El Diagnóstico estableció como población potencial a aquella que habita en las Zonas de Atención Prioritaria y en aquellos territorios con alta marginación dominados por la presencia de las cadenas montañosas, con poca accesibilidad y comunicación. Con base en el Censo de Población y Vivienda 2005 se cuantificó la magnitud de la población potencial que ascendía a 22, 929,404 personas.

II. Actualización de las poblaciones

En esta sección, además de la actualización de las poblaciones, se plantea una definición consistente con las características del programa y que además, ya fue reportada en la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 y valorada como definida por el evaluador.

2.1. Población potencial

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias constituye una herramienta fundamental de la política social con enfoque territorial bajo la cual se articulan acciones necesarias para brindar oportunidades de desarrollo a la población que habita las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

El PDZP opera a partir de un enfoque territorial en el cual se considera que el territorio trasciende lo espacial, es decir, las intervenciones realizadas por el Programa consideran que en el territorio existe un conjunto interconectado de dinámicas políticas, institucionales, económicas y sociales que persiguen de manera coordinada el logro de propósitos comunes de bienestar, convivencia y calidad de vida para todos los grupos sociales que se encuentran en un territorio determinado.

Considerando el enfoque teórico y los tipos de apoyo que otorga el PDZP,⁵ se dificulta la cuantificación de la población potencial y objetivo utilizando como unidad de medida “habitantes”, particularmente para el caso de los apoyos clasificados como Obras de Infraestructura Social Básica y de Servicios debido a que es difícil atribuir cuántas personas efectivamente se benefician de dichas obras.⁶

Si bien en el caso de mejoramiento de la vivienda es posible cuantificar el número de viviendas apoyadas, en el caso de las obras de infraestructura social básica (OISB), no es claro el número de hogares y personas que son beneficiadas con la obra de carácter comunitario. Por lo anterior, se sugiere cuantificar las poblaciones usando la localidad como unidad de medida.

⁵ De acuerdo con el numeral 3.5 de las Reglas de Operación 2011, el PDZP, apoyará obras y acciones en los siguientes principales rubros: a) Infraestructura Social y de Servicios, elaboración de estudios o proyectos ejecutivos y construcción, ampliación, mejoramiento, equipamiento o rehabilitación de: Sistemas para la provisión de agua potable; Obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras; Rellenos sanitarios o similares; Redes o sistemas de energía eléctrica, incluyendo el acercamiento de este servicio a los domicilios de los beneficiarios; Infraestructura educativa (rehabilitación, equipamiento y construcción de aulas, escuelas, entre otros); Centros de salud o similares (rehabilitación, equipamiento y construcción de centros de salud, entre otros); Infraestructura productiva comunitaria (invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, entre otros); Sistemas de comunicación (telefonía y conectividad digital, entre otros); Centros comunitarios digitales y otros espacios para el desarrollo comunitario. b) Mejoramiento de la Vivienda, primordialmente se apoyarán acciones para la construcción o instalación de: Pisos firmes (eliminación de pisos de tierra); Servicio sanitario (baños, letrinas, fosas sépticas, pozos de absorción o similares); Fogones altos, estufas rústicas o similares; Muros reforzados y techos.

⁶ Entre las que destacan los Sistemas para la provisión de agua potable, Obras de saneamiento, Rellenos sanitarios, Redes o sistemas de energía eléctrica, Infraestructura educativa, entre otros.

El uso de la localidad como unidad de medida responde también a:

- a) Las Obras de Infraestructura Social Básica (OISB) que apoya el programa pueden presentar alguna de las siguientes características:
 - Beneficiar a la totalidad de habitantes que integran a la localidad en la que se asienta la obra,
 - Beneficiar a sólo a un porcentaje de los habitantes que integran a la localidad en la que se asienta la obra.
 - Es posible que las OISB beneficien también a los habitantes de localidades aledañas a la localidad en la que se llevo a cabo la Obra.
- b) Como resultado del enfoque territorial, las intervenciones de los programas públicos consideran las particularidades del territorio y se procura que los beneficios tengan efectos multiplicadores sobre el conjunto del mismo.
- c) Los Términos de Referencia de las Evaluaciones Específicas de Desempeño señalan que es necesario definir la unidad de medida de la población potencial, objetivo y atendida. Debido a que el PDZP cuenta con diversas líneas de acción es problemático definir una única unidad de medida para todos los tipos de apoyo. Por lo tanto, la localidad resulta la unidad de medida que mejor se ajusta a los objetivos y operación del PDZP.

El documento “*Estimación de la población potencial y objetivo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*”,⁷ elaborado por la Unidad de Microrregiones y Dirección General de Análisis y Prospectiva en marzo de 2011 presentó la cuantificación de la población potencial en términos de localidades.

De acuerdo con condiciones de cobertura establecidas en las Reglas de Operación 2011 se cuantificó el **número de localidades** que cumplen con dichas condiciones, lo que ofrece una estimación de la cobertura en términos de localidades. Las condiciones son las siguientes:

- a) Localidades de los municipios de Alta y Muy alta marginación que forman parte de las ZAP.
- b) Localidades de los municipios con grado de marginación Medio, Bajo o Muy bajo catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), (40% o más de la población hablante de lengua indígena mayor de cinco años).
- c) Las localidades con grado de marginación Muy alto y Alto en municipios con grado de marginación Medio, Bajo o Muy bajo (excluyendo las localidades ubicadas en los

⁷ El documento fue presentado como soporte documental para reportar avances en el proceso de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora correspondiente al Mecanismo emitido por la SHCP, la SFP y el CONEVAL el 8 de marzo del 2011.

municipios predominantemente indígenas con grado de marginación Medio, Bajo o Muy bajo.

- d) Las localidades de Media, Baja y Muy baja marginación que presenten rezagos en materias de piso firme y/o servicio sanitario ubicadas en municipios de marginación Media, Baja y Muy baja,

Para el criterio **a)**, se consideró de manera específica a las localidades de los municipios de Alta y Muy Alta marginación que forman de las ZAP, de acuerdo con la Declaratoria del ejercicio fiscal en cuestión. Para 2011, los municipios de Alta y Muy Alta marginación susceptibles de ser apoyados por el Programa son 1,251,⁸ en los cuales se ubican 85,858 localidades.

Para el criterio **b)**, el programa, identifica a las localidades de los municipios catalogados como predominantemente indígenas con grado de marginación Medio, Bajo o Muy bajo, de acuerdo con los criterios establecidos por el CONAPO, (40% o más de la población hablante de lengua indígena mayor de cinco años); con base en el Índice de Marginación a nivel localidad 2005 (marginación de comunidades indígenas), elaborado por el mismo Consejo. Bajo este criterio con base en la información de 2005 se contabilizaron 618 localidades.

Al igual que en el criterio **a)**, el número de localidades que cumplen con el criterio **b)** se podrá actualizar una vez que el CONAPO publique tanto la clasificación de municipios predominantemente indígenas, como los índices de marginación a nivel de localidad con base en el Censo 2010.

Para el criterio **c)**, se tomó como referencia el grado de marginación de las localidades incluido en el Índice de Marginación a nivel localidad 2005, para identificar a las localidades de Muy alta y Alta marginación, ubicadas en municipios de marginación, Media, Baja y Muy baja. El número de localidades que cumplen con la característica descrita en 2005 ascendía a 24,927.

Finalmente, en el criterio **d)**, se identifican las localidades con otro grado de marginación (Medio, Bajo o Muy bajo), que presenten condiciones de rezago en materia de vivienda (especialmente piso y sanitario). Con información del Conteo 2005 se identificaron 20,678 localidades que tenían al menos una vivienda sin excusado o sanitario y/o con piso de tierra.⁹

En el caso de mejoramiento de vivienda el PDZP puede además de realizar pisos firmes y servicios sanitarios, fogones altos, estufas rústicas o similares, así como muros reforzados y techos. Sin embargo, en el Conteo 2005 no se incluyeron preguntas al respecto y por ello, la identificación de las localidades consideró únicamente las condiciones de las viviendas relativas a los dos primeros tipos de acción. No obstante, dado el importante rezago en

⁸ El CONAPO dio a conocer los Índices de Marginación 2010 a nivel municipal en octubre del presente año resultando que 849 municipios tienen un grado de marginación Alto y Muy alto.

⁹ Para la cuantificación de estas localidades se utilizó la base datos "Principales Resultados por Localidad" que pone a disposición del público el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), también conocida como ITER.

materia de piso firme y sanitario, es altamente probable que las localidades identificadas a través de los cuatro criterios anteriores presenten los rezagos que no son cuantificados.

En total, se cuantificó que la población potencial del PDZP es de **132,081 localidades**.

Cuadro 2. Localidades que conforman la población potencial

Tipo de localidad	Número
Localidades en municipios con grado de marginación Muy Alto o Alto	85,858
Localidades en municipios predominantemente indígenas (PI) con grado de marginación Medio, Bajo o Muy bajo ^{1/}	618
Localidades con grado de marginación Muy Alto y Alto en municipios con grado de marginación Medio, Bajo o Muy bajo (excluyendo los PI)	24,927
Localidades con grado de marginación Medio, Bajo y Muy Bajo donde hay rezagos de vivienda (excluyendo los PI)	20,678
Total	132,081

Notas:

^{1/} 25 Municipios predominantemente indígenas de acuerdo con la clasificación realizada por CONAPO

Fuentes: II Censo de Población y Vivienda 2005. Principales resultados por localidad (ITER), INEGI; Índices de Marginación 2005, CONAPO e Índices de Marginación por Localidad 2005, CONAPO.

La cuantificación de la población potencial presentada, es consistente con el enfoque territorial bajo el que el PDZP opera, además de que facilita la posterior medición de la población atendida. La actualización de los cálculos puede realizarse de conformidad con las fechas en que estén disponibles las fuentes de información utilizadas.

2.2. Población objetivo

De acuerdo con los Lineamientos para elaborar diagnósticos, la población objetivo es un subconjunto de la población potencial que el programa podría atender considerando las limitaciones financieras e institucionales existentes.¹⁰ Con la finalidad de apegarse a dicha definición, se propone que la población objetivo se iguale al menos a la población atendida en el ejercicio fiscal anterior.

¹⁰ En la misma línea, el Modelo de Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 (27 de mayo de 2011), se define a la población objetivo como aquella que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir a la población potencial y que cubre con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Cabe señalar que los programas que dieron origen al PDZP operaron de forma independiente pero coordinada hasta 2008. En 2009 el PDZP inició operaciones con la lógica de los programas fusionados, y durante ese año consolidó su propio esquema de operación, que utilizó desde 2010. Por ello, la cifra de referencia adecuada es justo la de 2010 y que asciende a **30,600 localidades**.

Sobre la población objetivo deben tomarse en cuenta algunas consideraciones:

- a) El artículo 17 de la Ley General de Desarrollo establece que los principales ejecutores de las acciones de Desarrollo Social serán los Municipios, por lo que el PDZP debe considerar la demanda de proyectos presentada por los ejecutores. Esta condición implica que la población objetivo presentada se constituye como un número de localidades que el programa tiene programado atender durante un ejercicio fiscal determinado, pero no es posible contar con un listado específico de cuáles son dichas localidades. El listado definitivo de localidades dependerá de la demanda realizada por los ejecutores y sólo puede conocerse al cierre de la Cuenta de la Hacienda Pública del ejercicio correspondiente.
- b) Debe considerarse también que dado el tipo de intervención que realiza el programa, la población objetivo no se agrega de manera simple en el tiempo, pues las intervenciones en una misma localidad pueden realizarse en más de un ejercicio fiscal, dependiendo de la demanda de proyectos, las restricciones presupuestales y la integralidad de las acciones que otorga el PDZP. Por ejemplo, la intervención en una localidad puede incluir primero acciones de mejoramiento en la vivienda (en el ejercicio fiscal t) para luego intervenir en la misma localidad con acciones de infraestructura social básica (en el ejercicio fiscal $t+1$).
- c) Las posibles comparaciones entre la población atendida y objetivo sólo serán válidas para un ejercicio fiscal y que la atención a estas localidades queda sujeta entre otros factores a: 1) que las condiciones políticas sean estables para que los actores locales se comprometan a participar con el programa; 2) que los compromisos financieros y operativos asumidos por los municipios, los beneficiarios y las dependencias normativas y ejecutoras sean cumplidos, 3) el presupuesto autorizado a la plantilla de personal del programa, permita mantener al menos el mismo personal y mantener la presencia en los territorios objetivo; 5) los habitantes de las viviendas beneficiarias están dispuestos a participar en el programa y hacen buen uso de los bienes y servicios proporcionados.

2.3. Revisión y actualización de Información (Diagnóstico y cuantificación de población potencial y objetivo)

La información que se requiere para actualizar el Diagnóstico así como la cuantificación de las poblaciones se obtiene de los Conteos y Censos de Población. Por lo tanto, la actualización podrá realizarse una vez que se den a conocer los Resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, los cuales ya están disponibles al público.¹¹ Asimismo, por el enfoque territorial que caracteriza el programa, es necesario contar con los Índices de Marginación que publica el CONAPO a nivel municipal y a nivel de localidad.¹² También por parte del CONAPO, se requiere de la determinación de la característica de predominantemente indígena para los municipios del país. Finalmente, un insumo adicional es la última Declaratoria ZAP.¹³

Por su parte, la población objetivo se cuantificará cada año con base en la información de cierre del año anterior.

Por lo tanto, las actualizaciones podrán llevarse a cabo una vez que todas las fuentes de información más recientes, que son requeridas para la estimación, estén disponibles.

¹¹ La información disponible del Censo 2010 es el ITER y la base de datos de la Muestra.

¹² A la fecha, el CONAPO ha dado a conocer los Índices de Marginación a nivel estatal y municipal. Por tanto, aún está pendiente la publicación de los Índices a nivel de localidad.

¹³ La Cámara de Diputados emite la Declaratoria ZAP que se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para cada ejercicio fiscal al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.