



REPORTE

ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA RURALES ZAP, ÍNDICES DE MARGINACIÓN Y APOYOS PARA LA PRODUCCIÓN

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO

JULIO 2020





ÍNDICE

Introducción.....	3
1. Conceptualización de las ZAP Rurales	5
1.1 Definición y regulación en la legislación	5
1.2 Definiciones institucionales de marginación y ZAP	9
1.3 Delimitación en la Declaratoria de las ZAP rurales 2020	11
1.4 Marginación e índice de delincuencia	13
2. Expresión Programática y Presupuestal	16
2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 PND	17
2.2 Programas que inciden en la producción de las ZAP rurales	18
Producción para el Bienestar	18
Sembrando Vida	20
Precios de Garantía Productos Alimentarios Básicos.....	21
3. Marginación y Producción en las ZAPs rurales	23
3.1 Principales estados con ZAP rurales	23
3.2 Regionalización de las ZAPs con enfoque productivo.....	28
Conclusiones	30
Fuentes consultadas	32

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo fue planteado, originalmente para analizar el Índice de Desarrollo Humano en las Zonas de Atención Prioritaria rurales (ZAPr) que, por definición, corresponden a municipios cuyos índices de marginación son elevados. El Índice de Marginación constituye la forma de medir la pobreza, y a partir de esa medición se delimita a las ZAPr. En razón de ello, dado que la marginación no puede ser analizada solamente en base a los ingresos de la población, se recurrió a un análisis multidimensional que, al tratarse de lo rural, hacía indispensable abordar también la temática productiva.

En este sentido, la estructura que se dio a esta investigación aborda en primer lugar los fundamentos jurídicos para definir las ZAPr, las materias y los apoyos que por ley deben enfocarse a estas zonas; en segundo término, se ocupa de la perspectiva programática que parte del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural, con la finalidad de analizar los programas que inciden en estas zonas.

Por otra parte, se buscó destacar los alcances productivos de estas zonas y sugerir la definición de regiones que permitan la realización de programas específicos con la concurrencia de dos o más municipios, independientemente de las entidades federativas a que correspondan.

En suma, se buscó dimensionar las posibilidades de que las ZAPr contribuyan a la autosuficiencia alimentaria, partiendo de la premisa de que su producción es destinada -en proporción importante- al autoconsumo, sugiriendo un esquema

de reagrupamiento regional que permita la orientación de programas focalizados en las ZAPr, para aprovechar su potencial.

1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS ZAP RURALES

1.1 DEFINICIÓN Y REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece en su artículo 29 que se consideran Zonas de Atención Prioritaria ZAPs las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de sus 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 la misma Ley señala, debiendo en todo tiempo promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.

Los elementos de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México atiende a ciertos criterios (CONEVAL, 2009), dentro de los cuales se insertan los 9 indicadores establecidos en el artículo 36 de la LGDS vigente a saber: Ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a una alimentación nutritiva y de calidad; grado de cohesión social; y grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, más que definir a las Zonas de Atención Prioritaria se refiere en diversos artículos al bienestar social y las formas de procurarlo, en el marco de las actividades productivas y del Desarrollo Rural Sustentable, como un concepto integral.

En este sentido, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en la fracción VI de su artículo 3, establece que para los efectos de esta Ley se entenderá por Bienestar Social la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la población incluidas, entre otras: la seguridad social, vivienda, educación, salud e infraestructura básica. Asimismo, en la fracción XIV, del artículo en comento, considera al Desarrollo Rural Sustentable como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio. Incluso, en su fracción XXVIII del mismo artículo, establece como uno de los elementos sustantivos del Bienestar Social a la seguridad alimentaria, entendida como el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población.

Por otra parte, el artículo 5 de la citada Ley, dispone que en el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno Federal en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos, dando relevancia, en su fracción I, a promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural con la participación de organizaciones o asociaciones, especialmente la de aquellas que están integradas por sujetos que forman parte de los grupos vulnerables referidos en el artículo 154 de la misma Ley, mediante la

diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso.

En relación con el Programa Especial Concurrente PEC, dispone que éste fomentará acciones para el desarrollo rural sustentable en materia de educación, de salud y alimentación, vivienda, y combate a la pobreza y la marginación en el medio rural.

De manera específica establece un Capítulo XV sobre el Bienestar Social y la Atención Prioritaria a las Zonas de Marginación, en el que destaca en su artículo 154 que los programas del Gobierno Federal impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad.

En ese orden, dispone que para el desarrollo de estos programas el Ejecutivo Federal, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los municipales, fomentará el Programa Especial Concurrente, juntamente con la organización social, para coadyuvar a superar la pobreza, estimular la solidaridad social, el mutualismo y la cooperación.

En su artículo 155 reitera que en el marco del Programa Especial Concurrente el Estado promoverá apoyos con prioridad a los grupos vulnerables de las regiones de alta y muy alta marginación caracterizados por sus condiciones de pobreza extrema, y que el ser sujeto de estos apoyos no limitara a los productores

el acceso a otros programas que forman parte del Programa Especial Concurrente PEC.

En relación al tema de la seguridad social dispone en su artículo 156 que, en el marco de las disposiciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, las organizaciones económicas y sociales del medio rural podrán otorgar seguridad social a sus miembros a través de los convenios de incorporación voluntaria que celebren con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual promoverá programas de incorporación para la población en pobreza extrema dentro del régimen de solidaridad social.

No obstante las evidentes dificultades y rezagos para hacer llegar seguridad social a la población del campo, específicamente de las Zonas de Atención Prioritaria, dado su alto grado de marginación producto en algunos casos de su aislamiento y dispersión, en su artículo 157 dispone que el Instituto Mexicano del Seguro Social formulará programas permanentes de incorporación de indígenas, trabajadores agrícolas, productores temporaleros de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, a los cuales la Ley del Seguro Social reconoce como derechohabientes de sus servicios dentro del régimen de Solidaridad Social. La atención a lo dispuesto en este artículo se ubica en el Ramo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación PEF : Aportaciones a la Seguridad Social.

Desde una perspectiva diferente destaca lo dispuesto en el artículo 159 de la propia ley, en el sentido de que la atención prioritaria a los productores y comunidades de los municipios de más alta marginación tendrá un “enfoque productivo” orientado en términos de justicia social y equidad, respetuoso de los valores culturales y usos y costumbres de los habitantes de dichas zonas.

Asimismo, dispone que para la atención de los grupos vulnerables vinculados al sector rural, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros, adultos mayores y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas, en los términos del Programa Especial Concurrente PEC.

1.2 DEFINICIONES INSTITUCIONALES DE MARGINACIÓN Y ZAP

Las mediciones de pobreza en México a partir de su multidimensión, son producto de un proceso en el que se considera la educación, vivienda, ingreso, salud y localización espacial, como factores determinantes. El índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD también aborda esta temática, aunque la integración de los índices que utilizan el CONAPO y el CONEVAL comprenden con amplitud esa información.

Así, con base en la información disponible, el CONAPO identifica 4 dimensiones de expresión del fenómeno: educación, vivienda, ingresos monetarios y, de manera adicional, una afectación por la ubicación espacial. (CONAPO a, 2016:12)

A partir del concepto general de la marginación como un fenómeno múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios, considerando como dimensiones socioeconómicas: educación, vivienda, distribución de la población e ingreso, establece diversos indicadores para medir la intensidad de la exclusión y, de

acuerdo a su presencia, determina la intensidad global de la marginación socioeconómica y con ello el índice de marginación.

El concepto de Índice Desarrollo Humano que ha promovido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido planteado desde diversas perspectivas; actualmente lo vincula a la Agenda 2030, con la que comparte los principios del universalismo que consiste en incluir a todas las personas, sin dejar a nadie atrás y la sustentabilidad económica, social y medioambiental. (PNUD b, 2019: 29)

Desde esta nueva perspectiva basada en esos 2 pilares, considera al desarrollo humano sostenible como la expansión de las libertades fundamentales de las personas en el presente, al tiempo que los gobiernos, empresas, grupos organizados y los propios individuos, realizan los esfuerzos razonables para evitar comprometer gravemente las libertades de las generaciones por venir en un futuro. (PNUD b, 2019: 33)

Antes del primer Informe de 1990 presentado por el PNUD, el debate público sobre el desarrollo se centraba en el crecimiento económico y en el aumento y maximización del ingreso promedio en los países, regiones, estados y municipios. A partir de entonces, el PNUD ha contribuido a cambiar la forma de pensar, identificar, analizar y evaluar el bienestar de los individuos, así como las políticas, programas y proyectos públicos para favorecerlo. El cambio de enfoque situó a las personas en primer plano e incluyó dimensiones diferentes, complementarias al ingreso, para definir y medir el bienestar. (PNUD b, 2019: 29)

A partir del IDH (Índice de Desarrollo Humano), muchos países han creado sus propias mediciones multidimensionales de bienestar, como es el caso de México a través del Índice de marginación construido por el CONAPO. (PNUD b, 2019: 34) El IDH ha sido el sello distintivo del PNUD en su labor de impulsar el paradigma del desarrollo humano a escala global, a partir del cual fue precursor de 2 iniciativas que surgieron posteriormente: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. (PNUD b, 2019: 35)

1.3 DELIMITACIÓN EN LA DECLARATORIA DE LAS ZAP RURALES 2020

Conforme a la Nota Metodológica sobre la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2020, la conceptualización de las ZAP se establece acorde a los criterios que define el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La propuesta de Zonas de Atención Prioritaria rurales (ZAPr), considera al territorio municipal como el área fundamental para orientar las acciones de los 3 niveles de gobierno. Para su determinación, se utilizan como referentes principales los indicadores de Grado de Marginación por municipio, elaborados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), los municipios con mayor población indígena de acuerdo a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos (CDI) y los municipios con mayor nivel delictivo con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Estos 3 elementos permiten focalizar los municipios que presentan marcados desequilibrios territoriales y regionales.

El grado de marginación de los municipios resume, en un solo índice, 9 formas de exclusión agrupadas en 4 dimensiones: educación, vivienda, distribución de

la población e ingresos monetarios, haciendo posible la identificación de aquellos municipios cuya población enfrenta las carencias socioeconómicas más intensas en los grados de marginación alto y muy alto.

Adicionalmente, por las condiciones de pobreza, discriminación y exclusión que enfrentan las comunidades indígenas, debido a que gran parte de su población no tiene acceso a la alimentación, salud, educación, vivienda digna y servicios de agua potable, drenaje y electrificación y no contar con fuentes de ingreso permanente, se incorporan en 2 categorías las poblaciones indígenas: las “A”, son los municipios en los que su Población Indígena es equivalente o superior al 70% de la población total; y “B”, son los municipios en los que su Población Indígena es entre el 40% y 69.9% de la población total.

En este sentido, sumado a los 1,100 municipios prioritarios, se incluyen 623 municipios con categoría A y B considerados como municipios indígenas, de los cuales 457 son de categoría A y 166 B. Sin embargo, de los 623 municipios indígenas, 545 presentan índice de marginación muy alto o alto, por lo que ya se encontraban incluidos en los 1,100 municipios prioritarios, adicionando únicamente 78 municipios; obteniéndose como resultado 1,178 municipios.

A partir de la premisa de que la pobreza y la desigualdad son las primeras causas estructurales de la violencia, se generó un indicador denominado nivel delictivo, definido como la ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas.

El nivel delictivo se determinó con base en las proyecciones de población 2019 del CONAPO tomando como base las incidencias delictivas configuradas en el

catálogo de delitos del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública (SESNSP), resultando en un indicador conformado por 4 delitos de alto impacto: Homicidio Doloso, Extorsión, Secuestro y Robo de Vehículo, compuestos a su vez por 12 modalidades.

De acuerdo con la metodología aplicada, 330 municipios se consideran como municipios prioritarios con alto índice delictivo, de los cuales 29 ya estaban contemplados como prioritarios y se adicionan 302 municipios, quedando como propuesta de ZAP Rural 1,480 municipios que cumplen con las características de tener los más altos grados de marginación y nivel delictivo, así como ser municipios con la mayor concentración de población indígena; los cuales se ubican en 31 entidades federativas.

1.4 MARGINACIÓN E ÍNDICE DE DELINCUENCIA

Para la definición de las ZAPr incorporadas a la Declaratoria que acompañó al Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, el desarrollo del cálculo del nivel delictivo se realizó de la siguiente manera: Empleando las variables población e incidencia de delitos, definidos por municipio por año o lo que va del año en curso (2016 - julio 2019) y calculando la tasa de incidencia delictiva por municipio, en donde: $tasa = (100 \text{ mil habitantes}) * (Incidencia \text{ delictiva del municipio del periodo correspondiente} / Población \text{ del municipio, CONAPO 2019})$.

De esta manera, Mayor o igual al 50% del acumulado = alto; Mayor o igual al 20% y menor al 50% del acumulado = medio; Menor al 20% del acumulado = bajo; Municipios sin incidencia = nulo; y Municipios que el SESNSP no reporta información = sin dato.

Al analizar la información contenida en la lista de ZAPr sobre la relación entre el índice de marginación con el nivel delictivo, se advierte que en el caso de las ZAPs rurales no concuerda con la premisa general de que la pobreza y la desigualdad son las primeras causas estructurales de la violencia, pues a menor grado de marginación (muy bajo o bajo) se presenta nivel delictivo alto o muy alto, y viceversa, a mayor grado de marginación (alto o muy alto), se presenta nivel delictivo bajo o medio (Ver Cuadro 1). Por ello se considera necesario revisar la pertinencia de este criterio que quizá podría resultar más apropiado para las ZAP urbanas.

El nivel de marginación bajo en las ZAPr normalmente está relacionado con su proximidad a zonas urbanas o a vías de comunicación que las conectan e interrelacionan debido a intercambios comerciales y servicios. Por su parte, el mayor grado de marginación, alto o muy alto, está relacionado también con factores de aislamiento y dispersión poblacional. Para ejemplificar, se consideraron 5 entidades que en conjunto agrupan al mayor número de ZAPr (989 de las 1480 de todo el país) además de ser las que tienen mayor población en condición de marginación.

Cuadro 1. Relación de marginación y delincuencia en las ZAP rurales

ENTIDADES	ZAP rurales	ZAP con alta y muy alta marginación	ZAP delincuencia baja o media	ZAP con baja y muy baja marginación	ZAP con delincuencia alta	s/d
Chiapas	104	96	97	1	0	7
Guerrero	73	69	60	4	11	3
Oaxaca	467	456	250	11	9	208

Puebla	176	132	113	44	51	11
Veracruz de Ignacio de la LLave	169	156	140	13	22	5

Fuente: Elaborado por CEDRSSA con base en el Anexo I de la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria 2020

2. EXPRESIÓN PROGRAMÁTICA Y PRESUPUESTAL

La inclusión de las ZAPs en los diversos programas destinados al desarrollo social y a elevar la producción, tienen fundamento, primero, en la Ley General de Desarrollo Social, la cual dispone en su artículo 18 que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual son objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, establece que son prioritarios y de interés público los programas dirigidos a las Zonas de Atención Prioritaria (ZAPs) cuya determinación se orientara por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Por ello, el Ejecutivo Federal debe revisar anualmente como lo determina la ley, las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente la evaluación de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el CONEVAL e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación, desagregado a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas en las zonas urbanas, para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto, hará la declaratoria de zonas de atención prioritaria, la cual debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Conforme al artículo 31 de la LGDS, la Declaratoria tiene los efectos siguientes: asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros

deficitarios; establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo; generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

2.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024 PND

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) tiene como objetivo fundamental promover el crecimiento económico y productivo que se traduzca en bienestar de la población. En lo referente a Sector Alimentario implica lograr autosuficiencia alimentaria con un enfoque de inclusión social a fin de reducir los índices de la pobreza rural.

El eje general de “Desarrollo económico” del PND tiene entre sus objetivos incrementar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y en todo el territorio.

Para alcanzar ese objetivo propone, entre otras estrategias, promover las actividades productivas en comunidades rurales, indígenas y afromexicanas mediante el desarrollo de capacidades locales y desarrollo, con énfasis en los sistemas agrícolas tradicionales, los ejidos, los cultivos básicos, la agroecología, la economía circular y los mercados regionales de cadena corta; asimismo, promover el comercio justo de productos ofertados por pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y rurales.

2.2 PROGRAMAS QUE INCIDEN EN LA PRODUCCIÓN DE LAS ZAP RURALES

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se incorpora como prioridad la realización de los siguientes Programas que, a su vez, tienen expresión en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR

El Programa de Producción para el Bienestar es un instrumento del Estado para cumplir el cometido de promover el crecimiento productivo en el campo con el propósito de dirigir los apoyos institucionales hacia los productores de cultivos básicos.

Está orientado a los productores de pequeña y mediana escala, y canaliza apoyos productivos por hectárea con anticipación a las siembras e impulsa entre los productores prácticas agroecológicas y sustentables, la conservación del suelo, el agua y la agrobiodiversidad; alienta la autosuficiencia en la producción de semillas y otros insumos, así como en maquinaria y equipo apropiado a la agricultura de pequeña escala, y la implantación de sistemas de energía renovable.

El Programa de Producción para el Bienestar apoya en las ZAPr a 1.18 millones de productores que siembran 3.19 millones de hectáreas, las cuales representan el 49% del total de la superficie apoyada por el programa. Destacan, por el número de ZAPr y la superficie atendida, los estados de Chiapas con un 22.1 por ciento de la superficie, Oaxaca (15.9), Guerrero (12.2), Puebla (9.2) y Veracruz (8.65).

Cuadro 2. Producción para el Bienestar en Zonas de Atención Prioritaria rurales en 2019

Entidad federativa	Población 2015	Producción para el Bienestar	
		Productores	Superficie (ha)
Nacional	121,368,751	1,888,194	6,441,218
Total ZAP's	20,199,473	1,179,314	3,194,967
Campeche	200,300	13,895	47,617
Colima	5,656	167	721
Chiapas	3,316,457	246,836	704,335
Chihuahua	169,973	35,640	111,773
Durango	134,645	13,841	41,405
Guanajuato	121,933	4,048	16,019
Guerrero	2,118,285	167,603	391,029
Hidalgo	1,852,850	60,813	123,245
Jalisco	451,190	7,748	38,913
México	1,356,101	51,803	131,584
Michoacán	987,947	39,951	164,175
Morelos	211,166	987	3,264
Nayarit	69,763	6,331	14,891
Nuevo León	31,660	2,852	9,285
Oaxaca	2,022,462	225,937	507,588
Puebla	2,477,198	104,243	293,463
Querétaro	80,691	4,047	11,443
Quintana Roo	177,026	12,431	35,619
San Luis Potosí	686,769	31,172	118,138
Sinaloa	46,586	2,812	12,020
Sonora	9,673	367	1,876
Tamaulipas	75,417	6,043	32,482
Tlaxcala	125,138	1,718	4,847
Veracruz	2,806,960	100,964	276,323
Yucatán	578,266	31,237	71,079
Zacatecas	85,361	5,828	31,831

Fuente: Elaboración del CEDRSSA con información del SIAP-SADER

SEMBRANDO VIDA

Sembrando vida es un programa dirigido a sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral. Su cobertura comprende los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Estimula a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, combinando la producción de los cultivos tradicionales con árboles frutícolas y maderables, y con el sistema de Milpa Intercalada entre árboles frutales (MIAF), con lo cual se contribuye a generar empleos, a incentivar la autosuficiencia alimentaria, y a mejorar sus ingresos, a la vez que se busca recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.

Otorga apoyo económico a sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales con un ingreso inferior a la línea de bienestar rural cuando son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales. Con este programa se generarán 400 mil empleos permanentes para productores, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Los beneficiarios reciben un apoyo mensual de 5 mil pesos de los cuales 500 pesos se destinan a una caja de ahorro que ellos administran, así como apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales

PRECIOS DE GARANTÍA PRODUCTOS ALIMENTARIOS BÁSICOS

El Objetivo del Programa es incrementar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida, a través del establecimiento de precios de garantía. Su cobertura es nacional y está orientado hacia los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz, trigo panificable y leche.

La determinación de los productores que reciben el apoyo se basa en los productos referidos, en algunos según la superficie que cultivan: maíz blanco, hasta 5 hectáreas de temporal; y frijol, hasta 20 ha de temporal y 5 ha de riego. En otros productos se determina por el volumen: arroz, 120 ton.; trigo panificable, 100 ton. y leche 15 litros por vaca, tratándose de los pequeños (de 1 a 35 vacas) y medianos (de 36 a 100 vacas) productores que están en el Padrón de LICONSA

El Programa se aplica de manera anual, sujeto a las disponibilidades presupuestales autorizadas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Las metas que pretende alcanzar en 2021 son:

Cuadro 3. Precios de garantía en el PPEF de 2021

Producto	Número de productores beneficiados	Volumen de producción apoyada (Toneladas)
Maíz		1,000,000
Maíz (programa de soberanía alimentaria)	181,926	8,500,000
Frijol	58,187	300,000
Arroz	2,000	150,000
Trigo panificable	28,000	1,250,000
Leche	8,000	550,000,000 ^a

Total	278,113	11,200,000 ^b
-------	---------	-------------------------

a) Litros de leche
b) No se considera la suma de los litros de leche

Fuente: Elaborado por CEDRSSA en el Análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable PEC 2021.

3. MARGINACIÓN Y PRODUCCIÓN EN LAS ZAPs RURALES

3.1 PRINCIPALES ESTADOS CON ZAP RURALES

La determinación de las ZAPs rurales de 2020 se realizó conforme a la metodología expuesta en la Declaratoria de 2019. Ahora bien, para el propósito de enfocar el análisis de marginación y producción en esas zonas reagrupadas por entidad federativa, se consideraron diversos indicadores que permiten explicar, en parte, que en algunas entidades se ubique un mayor número de ZAPs rurales.

En las entidades que tienen grado de marginación Muy alto y Alto se ubican la mayoría de las ZAPs rurales, lo cual está relacionado, primero, con índices de pobreza y pobreza extrema por arriba de la media nacional que son de 41.9 y 7.4 por ciento, respectivamente; y segundo, esa marginación está relacionada también con que en esas entidades la población ubicada en localidades con menos de 5 mil habitantes es superior, significativamente, al promedio nacional.

Derivado de lo anterior, en Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán, se ubica el mayor número de ZAPs rurales (Ver cuadro 4).

Cuadro 4. Medición de pobreza y pobreza extrema nacional y por entidad federativa.

Entidad federativa	Población 2018	Población en Pobreza 2018 %	Población en Pobreza Extrema 2018 %	Población en localidades con menos de 5000 habitantes %	Grado de marginación 2015
Nacional	125,327,797	41.9	7.4	28.85	n.a
Aguascalientes	1,395,794	26.2	1.2	25.16	Bajo
Baja California	3,521,242	23.3	1.6	10.35	Muy bajo
Baja California Sur	771,294	18.1	1.5	15.62	Bajo
Campeche	967,319	46.2	9.8	30.88	Alto
Coahuila de Zaragoza	3,132,017	22.5	1.4	12.15	Muy bajo
Colima	760,333	30.9	2.4	14.47	Bajo
Chiapas	5,563,869	76.4	29.7	57.86	Muy alto
Chihuahua	3,727,984	26.3	2.6	17.05	Bajo
Ciudad de México	9,041,395	30.6	1.7	0.67	Muy bajo
Durango	1,836,460	37.3	2.2	36.18	Medio
Guanajuato	6,117,205	43.4	4.2	34.57	Medio
Guerrero	3,629,733	66.5	26.8	49.68	Muy alto
Hidalgo	3,014,258	43.8	6.1	58.71	Alto
Jalisco	8,238,991	28.4	3.0	17.50	Bajo
México	4,757,482	42.7	4.9	19.11	Bajo
Michoacán de Ocampo	4,791,977	46.0	6.1	40.58	Alto
Morelos	2,022,468	50.8	7.4	24.65	Medio
Nayarit	1,270,646	34.8	5.9	39.14	Medio
Nuevo León	5,533,147	14.5	0.5	6.70	Muy bajo
Oaxaca	4,120,741	66.4	23.3	61.51	Muy alto
Puebla	6,542,484	58.9	8.6	38.50	Alto
Querétaro	2,239,112	27.6	2.0	39.07	Bajo
Quintana Roo	1,684,541	27.6	3.5	14.36	Medio
San Luis Potosí	2,845,959	43.4	7.3	40.08	Alto
Sinaloa	3,131,012	30.9	2.7	32.85	Medio
Sonora	3,037,752	28.2	2.6	17.39	Bajo
Tabasco	2,544,372	53.6	12.3	53.65	Medio
Tamaulipas	3,620,910	35.1	3.3	13.92	Bajo
Tlaxcala	1,364,147	48.4	3.1	36.40	Medio
Veracruz de Ignacio de la Llave	8,488,447	61.8	17.7	46.20	Alto
Yucatán	2,233,866	40.8	6.7	26.27	Alto

Zacatecas	1,654,593	46.8	3.4	48.19	Medio
-----------	-----------	------	-----	-------	-------

Fuente: Elaborado por CEDRSSA con información de CONAPO y CONEVAL

En el conjunto de los municipios rurales considerados en la Declaratoria de las ZAPs habitan, con datos de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, 20.2 millones de personas, que representan el 16.6 % de la población total nacional en ese año.

Dichos municipios pertenecen a 26 entidades federativas, y el mayor número de habitantes se localiza en Chiapas con 3.3 millones, le siguen: Veracruz, 2.8; Puebla, 2.4; Guerrero, 2.1; Oaxaca, 2.0. En estas 5 entidades se asienta el 63.1% de la población total de las ZAPs rurales.

Conforme a la Medición de la Pobreza Multidimensional 2015 publicada por el CONEVAL, estas ZAPs presentan las características más severas de marginación y exclusión social en el ámbito nacional, situación que se corrobora al detectar que su índice promedio de Población en condición de Pobreza se determina en 70.4 %, proporción que se acrecienta a 83.5 % promedio en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, y Puebla, proporción que casi duplica la ponderación del promedio nacional de ese año (43.9).

Al considerar el Indicador de la Pobreza Extrema el grado de exclusión se magnifica, registrando un promedio del 21 % en las ZAPs rurales, cifra que triplica al promedio nacional de 7.9% ; en estas entidades (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz) radican 12.7 millones de personas en estas condiciones, lo que representa el 63 % del total de la población de las ZAPs en situación similar que, en conjunto, sólo representa el 16.6 % de la población nacional, parámetros que muestran las muy precarias condiciones de bienestar imperantes en estas regiones del país.

Cuadro 5. Población de las Zonas de Atención Prioritaria por entidad 2015

Entidad federativa	Población ZAPS (habitantes)	% Poblacion en Pobreza 2015	% Población en Pobreza Extrema 2015
Nacional	121,368,751	43.9	7.9
Total ZAP's	20,199,473	70.4	21.0
Campeche	200,300	62.9	15.2
Colima	5,656	59.8	10.3
Chiapas	3,316,457	86.1	41.6
Chihuahua	169,973	71.7	22.3
Durango	134,645	70.1	22.1
Guanajuato	121,933	67.0	10.3
Guerrero	2,118,285	79.3	36.0
Hidalgo	1,852,850	64.0	17.1
Jalisco	451,190	50.0	13.0
México	1,356,101	69.1	17.1
Michoacán	987,947	71.0	20.4
Morelos	211,166	61.7	12.7
Nayarit	69,763	85.0	42.4
Nuevo León	31,660	68.0	16.0
Oaxaca	2,022,462	88.0	41.3
Puebla	2,477,198	80.4	25.0
Querétaro	80,691	61.2	13.7
Quintana Roo	177,026	73.0	26.0
San Luis Potosí	686,769	76.2	22.8
Sinaloa	46,586	60.5	14.6
Sonora	9,673	63.4	11.0
Tamaulipas	75,417	73.5	19.0
Tlaxcala	125,138	73.0	13.0
Veracruz de Ignacio de la Llave	2,806,960	77.4	26.7

Yucatán	578,266	73.6	22.3
Zacatecas	85,361	66.2	12.2

Fuente: Elaborado por CEDRSSA con información de INEGI y CONEVAL

Nota: la diferencia en la suma de porcentos puede arrojar diferencias por redondeo.

3.2 REGIONALIZACIÓN DE LAS ZAPs CON ENFOQUE PRODUCTIVO

De acuerdo a la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria 2020, la determinación de las ZAPs no se debe restringir a una identificación territorial municipal o local, ya que para poder atender de manera integral los grandes desequilibrios de desarrollo que aún prevalecen en el país, es necesario fortalecer el 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 Ley General de Desarrollo Social.

En este sentido, para cumplir con los propósitos de la determinación de las ZAPs se deberán contemplar estrategias de acción con carácter regional, que permitan dinamizar y maximizar los efectos de la inversión pública en infraestructura básica comunitaria y de servicios básicos, 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.

Al respecto, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) ha estudiado la posibilidad de integrar 31 microrregiones partiendo de que no existen condiciones suficientes para que un municipio con prevalencia de ZAP rural pueda remontar de forma aislada su actual grado de rezago. Por ello, se optó por la conformación del Monitor Estadístico de la SADER, que aún guarda la condición de mecanismo interno de captura y ordenamiento de información que permite establecer la conformación de Microrregiones, identificando un conjunto de demarcaciones de una o varias entidades federativas de características afines, donde al abordar su problemática se puedan aplicar

políticas de fomento productivo y cobertura de servicios de manera unificada y homogénea buscando su mayor impacto.

Al planear y organizar las acciones gubernamentales conforme a un ámbito regional es más viable lograr mayores economías de escala, organizar a productores en actividades que generen valor agregado, formar los denominados Sistemas Regionales Alimentarios, ampliar la demanda efectiva de la producción local y vincular espacios rurales con urbanos, estrategias todas ellas enunciadas en el Programa Sectorial de SADER.

Considerando las atribuciones administrativas, de concretarse dicha Estrategia de Desarrollo Integral de Municipios ZAP, se implementaría de forma colegiada entre SADER, la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Salud, con la participación de SEDATU, SEMARNAT e INPI; donde además de planear y promover la producción de alimentos básicos con enfoque agroecológico y de inclusión, se articularían Sistemas Agroindustriales que vinculen producción-consumo campo-ciudad, conformen dietas locales y regionales acordes a una ingesta equilibrada en calidad y cantidad. ¹

¹ Fuente: Documento interno de la SADER, titulado “Cobertura General Físico – Financiera del Programa Producción para el Bienestar 2019”.

CONCLUSIONES

1. Es necesario revisar la procedencia de considerar el nivel delictivo como parámetro para las Zonas de Atención Prioritaria rurales ZAPs, pues al hacerlo se parte de la premisa de que a mayor marginación se incrementa la delincuencia. Sin embargo, en la Declaratoria de ZAP rurales 2020 se advierte que a mayor marginación el índice de delincuencia es bajo o medio.
2. A partir de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se establece el mandato para que el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación a través del Programa Especial Concurrente orienten acciones y programas a las ZAPs. En razón de ello, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2020 y de 2021 se destinan recursos al campo, pudiendo identificarse aquellos Programas que inciden en las ZAPs rurales, particularmente los Programas Sembrando Vida y Producción para el Bienestar. Sin embargo, aún es prematuro medir su impacto en las ZAPs rurales, pues se requiere de la evaluación tanto de su operación como del destino de los recursos presupuestales que se canalizan como transferencias.
3. En las ZAPs rurales se consideran municipios agrupados por entidades federativas, que hacen una importante contribución a la producción nacional de productos básicos y estratégicos que, en buena medida, es destinada al autoconsumo, por lo cual es importante reconocer su aportación a la estrategia de autosuficiencia alimentaria del país.
4. Si bien de manera simultánea a la discusión, análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos se realiza la aprobación de la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, no está claro que el Presupuesto de Egresos de la Federación ni el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo

Rural Sustentable (PEC), que forma parte de él, estén diseñados atendiendo las necesidades específicas de las ZAPs, en este caso de las rurales.

5. De ello se deriva la necesidad de implementar una ubicación con criterio regional de las ZAPs rurales, que permita optimizar el efecto de los programas y propiciar la concurrencia institucional, ya que hasta el momento -no obstante que se hace la Declaratoria anualmente no hay programas focalizados a las ZAPs rurales; éstos están incluidos en el contexto de programas de amplitud nacional o en los dirigidos a diversas entidades.

FUENTES CONSULTADAS**CÁMARA DE DIPUTADOS**

- a) Gaceta Parlamentaria, Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria 2020, Nota metodológica Anexo H y Anexo I, Año XXII Palacio Legislativo de San Lázaro, domingo 8 de septiembre de 2019 Número 5361-H.
- b) Leyes Federales y Estatales
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Ley General de Desarrollo Social
 - Ley de Desarrollo Rural Sustentable

CONAPO (Consejo Nacional de Población).

- a) *Índice de marginación por entidad federativa y municipios 2015*, México, D.F., Primera edición, 2016.

CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social

- a) Evaluación de pobreza y pobreza extrema nacional y entidades federativas 2008-2018

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)

- a) Anuario Estadístico por entidad federativa 2019

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)

- a) *Panorama General, Informe de Desarrollo Humano 2019, Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI.*
- b) *Transformando México desde lo local, Informe de desarrollo municipal 2010-2015, Ciudad de México, 2019.*
- c) *Localización de la Agenda 2030 en México, Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030, Ciudad de México, 2019.*