



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



Programas sociales y sus territorios.

Información georreferenciada a nivel nacional

Carpeta informativa núm. 106

Natalia Hernández

Información que fortalece el quehacer legislativo

Enero de 2019

Programas sociales y sus territorios.

Información georreferenciada a nivel nacional

Natalia Hernández*

* Licenciada en Geografía por la UNAM y maestrante por el CentroGeo. Líneas de interés: estudios urbanos y de la megalópolis, geografía electoral, análisis espacial de políticas públicas, pobreza y desigualdad. Correo: h.natalia11@gmail.com

Presentación

- Anteriormente, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) presentaba un conjunto de mapas disponibles en línea que describían la geografía general del país. Éstos consistían básicamente en una serie cartográfica correspondiente a la geografía nacional del año 2000 en la que se podía consultar información a nivel estatal de carácter poblacional, electoral, del medio ambiente y recursos naturales, tipo y uso de suelo e incluso de los límites administrativos en dos principales escalas (estatal y municipal).
- Ahora, con la elaboración de esta primera Carpeta Informativa bimestral se pretende dar inicio de nueva cuenta a este trabajo especializado en donde cualquier usuario pueda hallar de manera sencilla los **elementos geográficos** básicos y actualizados del país junto con otras variables de carácter social.
- El objetivo primordial es que el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) muestre otra manera de entender y visualizar el **territorio nacional**. En esta nueva etapa se pretende que la información cartográfica se acompañe **con algunas temáticas** de coyuntura relacionadas con la **población, infraestructura, servicios**, entre otros.

Programas sociales y su población objetivo

- Se pretende acercar al usuario a una exploración ágil del territorio nacional a partir de la **población objetivo** de las dos instituciones que más presupuesto ejercieron en **programas y acciones sociales** en 2017, y de una de las dos instituciones que menos presupuesto ejercieron.
- De esta manera, se presentan algunos mapas que exponen la distribución poblacional a nivel nacional que —se supone— es la población objetivo de determinados programas sociales, dado que coinciden en términos del tipo de atención que desde el Estado se brinda. Aunado al conjunto de mapas se muestra la información pública más reciente en cuanto a la cantidad de políticas públicas, traducidas en programas sociales, alineadas con dos de los derechos sociales más importantes: educación y salud.
- El territorio de los programas sociales se describe como la relación que hay entre el alcance de las acciones específicas de cada programa y el lugar determinado en donde inciden, cambian o transforman las condiciones de vida de las personas. Para explorarlo, se realiza este primer ejercicio de georreferenciación de las principales condiciones de la población en cuanto a la dimensión del tipo de bienestar que se busca, como lo es la salud y la educación, además de dos condiciones más: adultos mayores de 65 años y mujeres.

Del plan a la instrumentación

- Un programa social deriva de un plan en el que se establecen los alcances, la metodología, la población objetivo y que, generalmente, mediante la instrumentación de las políticas públicas es impulsado por el gobierno para atender a la sociedad en aspectos como pobreza, vivienda, salud, educación, empleo, entre otros.
- Es así que:

De las políticas públicas surgen estrategias como las políticas sociales, las cuales, a su vez, devienen en **programas sociales**. [...] Por lo tanto, estas acciones se relacionan con la distribución de recursos y con la provisión de servicios sociales, que generalmente tienen que ver con la salud, vivienda, educación, etcétera. Para que exista un programa social, es necesario un diseño previo vinculado de forma estricta con la población objetivo.¹
- Pese a que en muchos casos los programas sociales suelen enfocarse en la atención de algún sector de la población en particular, algunos otros pueden hacerlo de manera transversal para atender más de una necesidad o carencia; no obstante, el objetivo siempre es el mismo: mejorar las condiciones y calidad de vida de las personas que más lo necesiten para que, al mismo tiempo, se cierre la brecha de desigualdad con respecto al sector más favorecido.

¹ Cámara de Diputados, “Programas sociales recuento de sus principales aspectos”, Revista *Cámara, Programas sociales. Principales aspectos*, núm. 33, año 3 2014. Disponible en [<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/326569/1150885/file/Revista%2033%20jul-4.pdf>] consulta: 14 de enero de 2019.

Número de programas y acciones estatales de desarrollo social por entidad federativa 2014

En 2014 existían 2,528 programas, su distribución por entidad federativa era la siguiente:

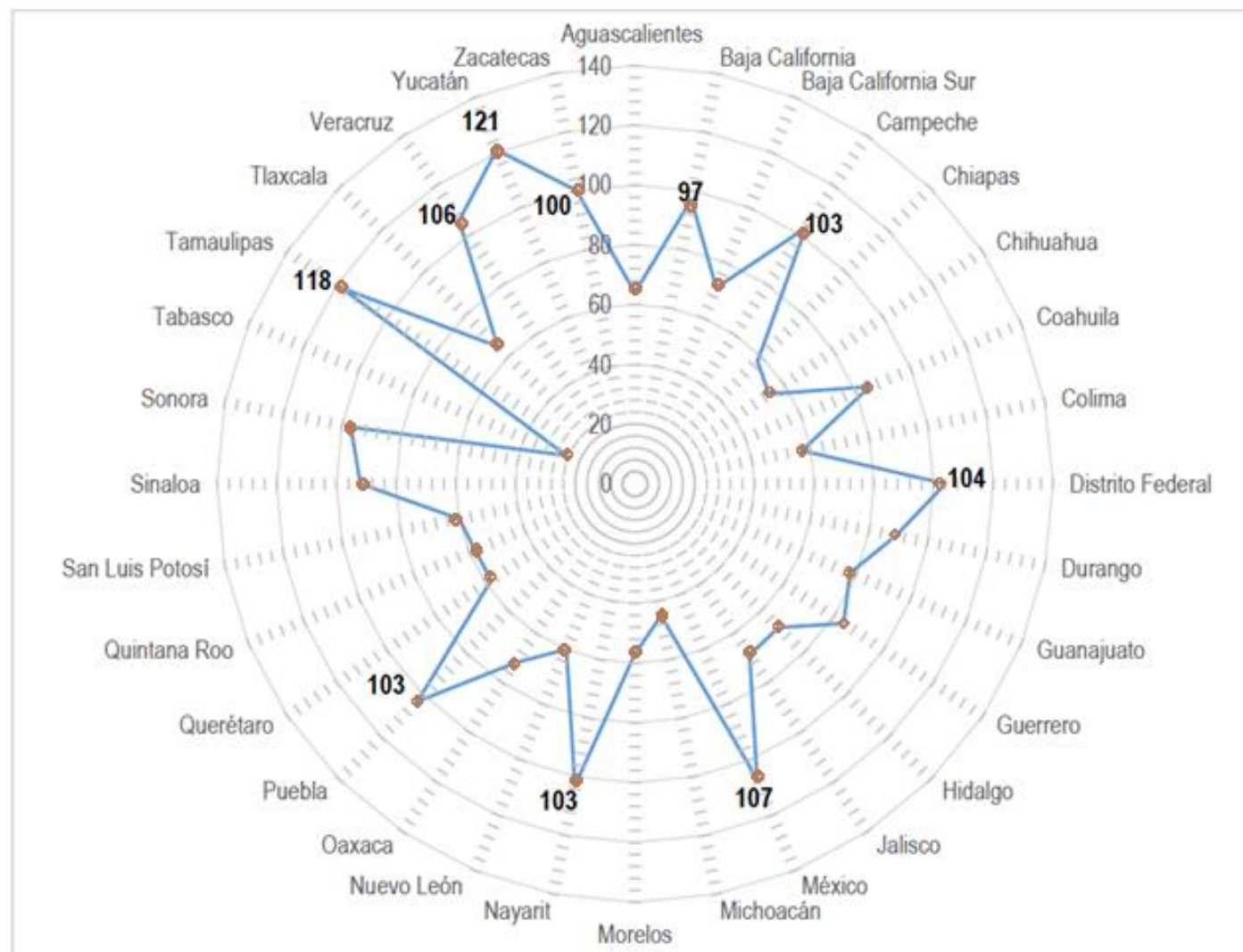
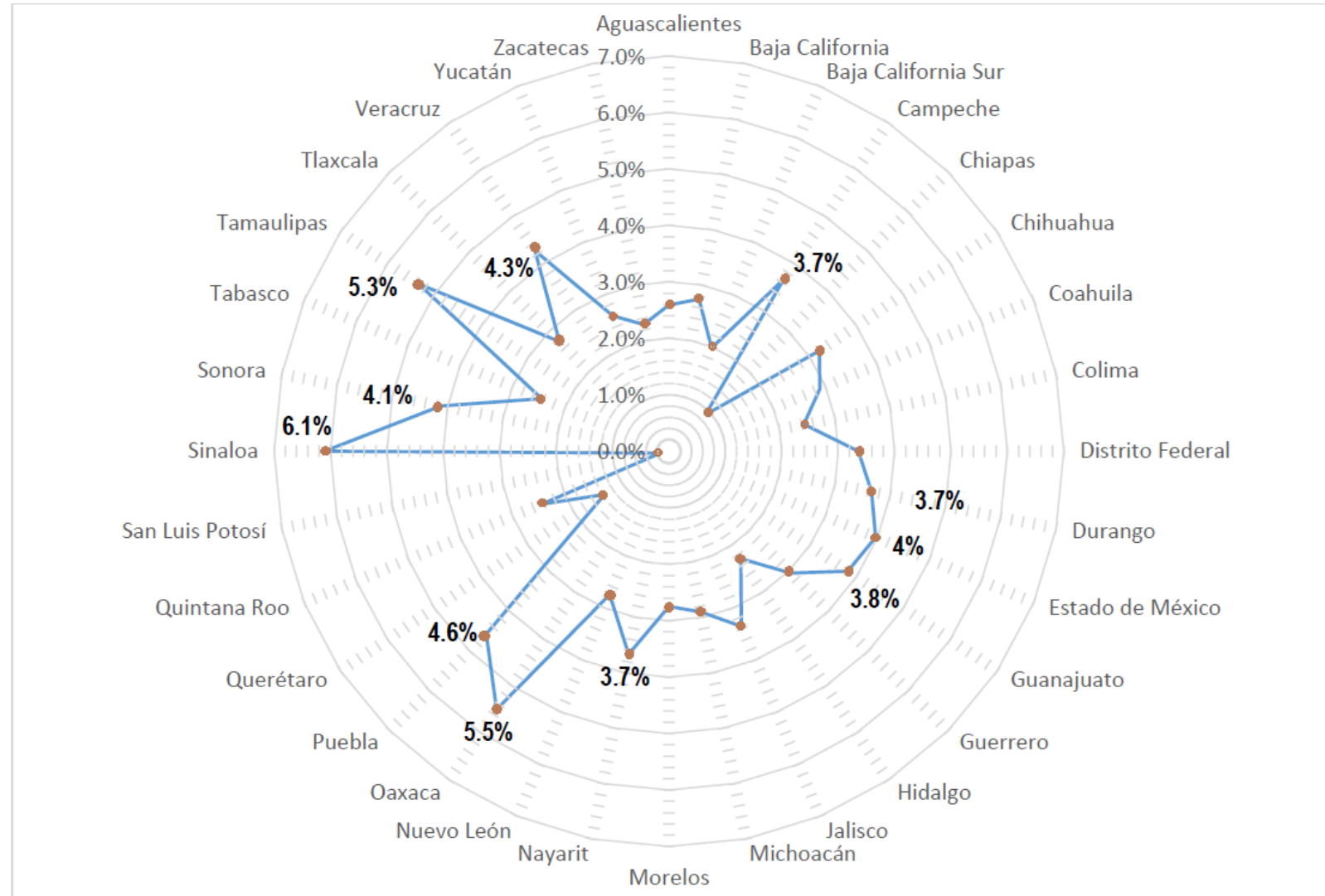


Imagen tomada de la presentación y análisis del “Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2013-2014”, septiembre, 2016, p. 11. Disponible en: [<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>] consulta: 15 de enero de 2019.

Porcentaje de programas y acciones estatales de desarrollo social por entidad federativa 2014

En el mismo año, Sinaloa con (5.5%), Sonora y Tamaulipas (ambas con 5.1%) y Baja California (4.9%) concentraron en términos relativos el mayor número de participación porcentual.



Las instituciones que en 2017 ejercieron mayores recursos económicos del presupuesto para la implementación de programas y acciones de desarrollo social fueron:²

- La **Secretaría de Educación Pública** con más de 257 mdp;
- El **Instituto Mexicano del Seguro Social** con más de 227 mdp, y
- La **Secretaría de Salud** más de 115 mdp.

Por otro lado, aquellas que ejercieron menos recursos fueron:

- El **Instituto Nacional de las Mujeres** con poco más de 367 mdp y
- La **Secretaría de Cultura** con más de 477 mdp.

En el mismo año, sector poblacional al que se dirigieron la mayoría de los programas sociales fue el de personas adultas.

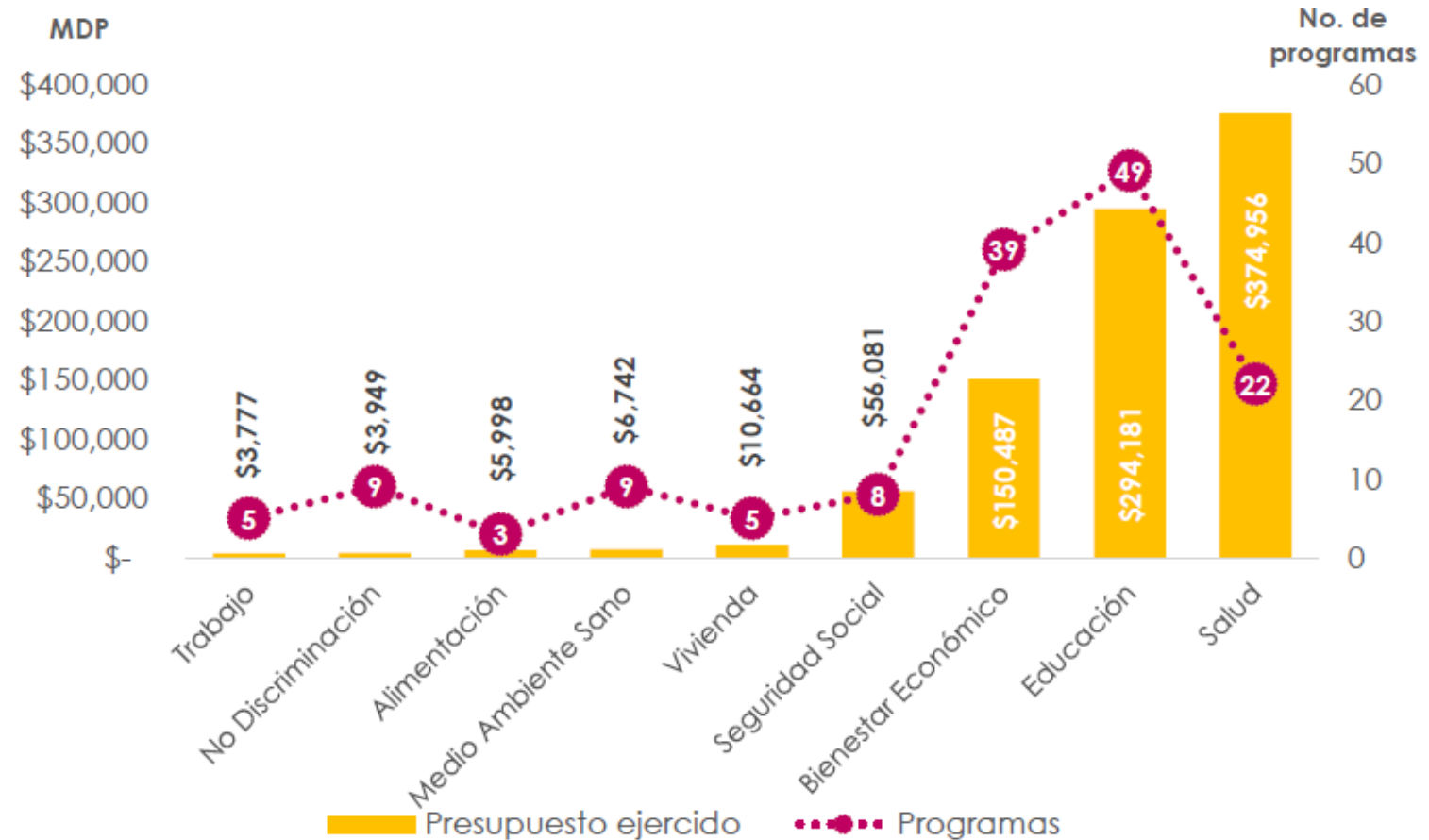
De las dos instituciones que ejercieron mayor presupuesto y de una de las dos que ejercieron menos, se presenta geográficamente la distribución de la población objetivo, así como de sus principales características relacionadas con la educación, salud, y la atención de las mujeres mexicanas mediante su instituto.

² CONEVAL, “Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social”, año 2017. Disponible en [<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/graficasFedAnio.aspx>] consulta: 16 de enero de 2019.

Según el Coneval, en el Inventario Federal existen 150 programas y acciones de desarrollo social; en el Inventario Estatal hay 2,528, mientras que en el Inventario Municipal se registran 3,811.

Presupuesto ejercido en programas y acciones federales de desarrollo social por derecho social y dimensión de bienestar económico 2017 (en millones de pesos corrientes).

En la imagen se observan los dos derechos sociales y sus respectivos números de programas.



Nota: Se considera la variable "Derecho social o bienestar económico directo".

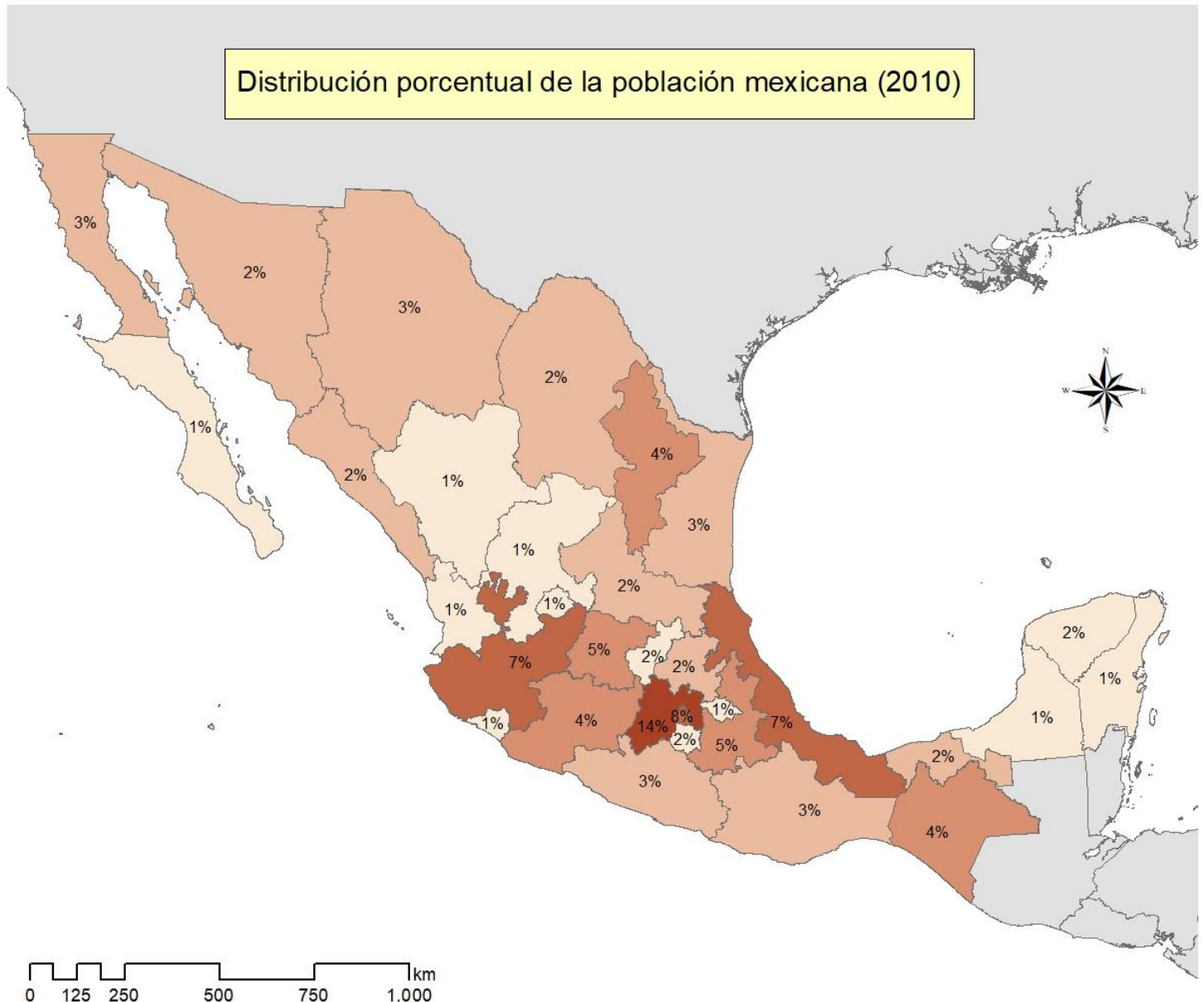
Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017.

- La población objetivo de los programas sociales se encuentra dentro de una sociedad conformada por un conjunto de individuos que tienen en común ciertas características, ya sea en sus creencias, acciones, actividades en general, en su estructura económica y política, entre otras; y todas ellas se enmarcan en un conjunto de normas preestablecidas.
- La similitud entre estas características, y en ocasiones las mismas diferencias, le permite a cada individuo coexistir con sus similares, en este sentido, el papel que juega el **espacio geográfico** es sustantivo porque se vuelve por ende el componente en *donde* se llevan a cabo las mediaciones, interacciones, construcciones y reproducciones sociales.
- A partir de aquí, se presenta la composición poblacional a nivel estatal en cada mapa para conocer cuantitativa y espacialmente la distribución de la población en función de su edad o condición social que se relaciona con el campo de acción de los programas sociales ya descritos, así como de su proporción con respecto al total nacional.

La distribución porcentual de la población mexicana tiende a concentrarse en la zona centro de nuestro país, las entidades federativas con el mayor número de población son: Estado de México (14%), la Ciudad de México (8%), Veracruz y Morelia (7% cada uno).

Las excepciones son Tlaxcala (1%), Morelos y Querétaro (ambas con 2%) que, pese a estar ubicadas en la región centro del país, su población relativa con respecto al total no es significativa.

Otra característica que se observa es que los estados fronterizos (tanto en el sur como en el norte) tienen porcentajes menores, ninguno supera el 4%.





Adultos mayores

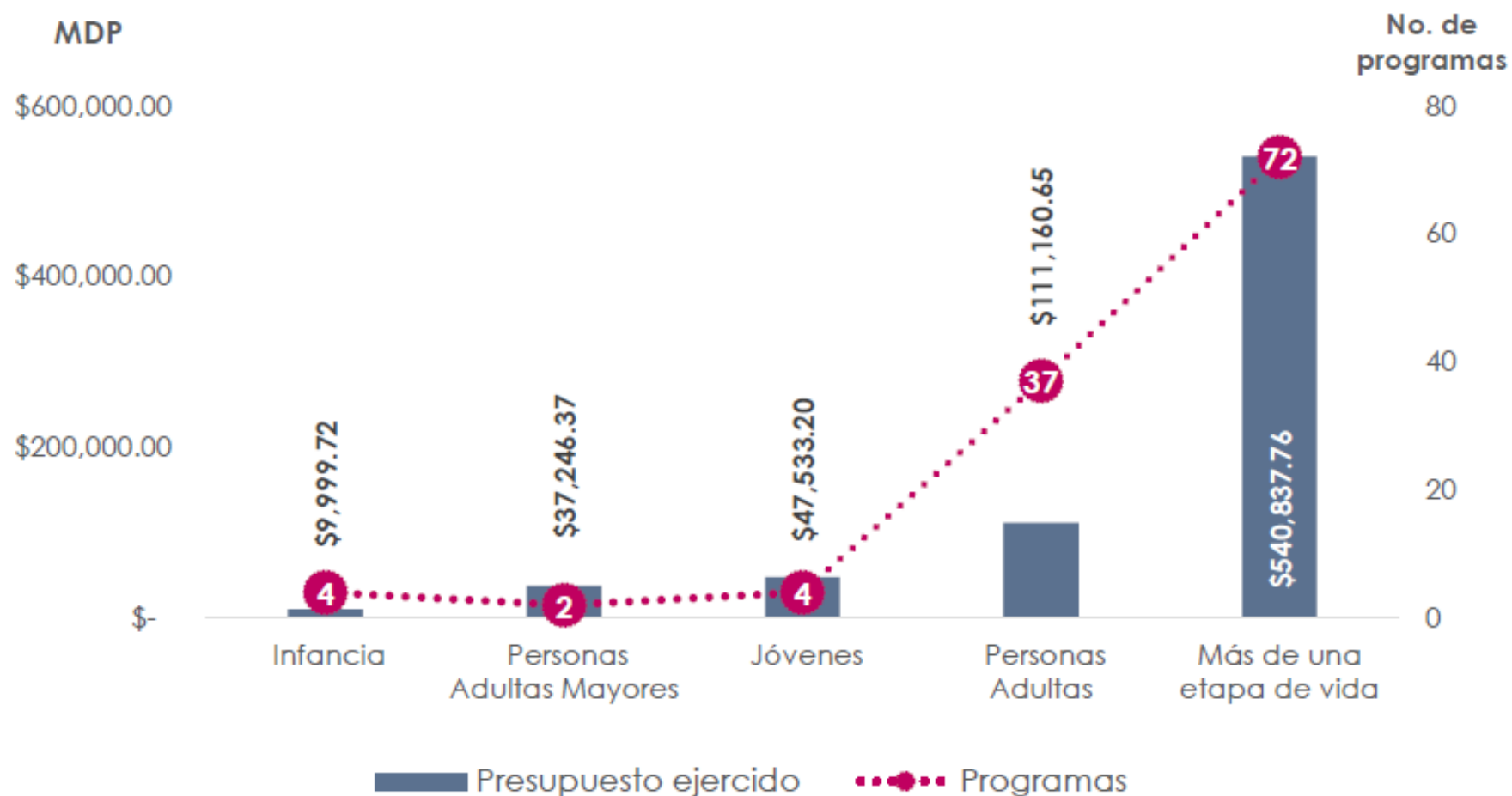
El sector de los adultos mayores es la etapa de vida que más número de acciones concentra (véase Imagen 1), pueden ser de carácter monetario, no monetario o ambas.

Desde 2014, el programa social “Pensión para adultos mayores de 65 y más” otorgaba un apoyo económico de 580 pesos para alrededor de **5 millones** de beneficiarios, monto que no había presentado ningún cambio.

Hasta hace unos días, el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, anunció el arranque del programa “Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores”, con el cual las personas de más de 68 años recibirán 2,550 pesos bimestralmente; en el caso de los adultos mayores indígenas, la edad para recibir este beneficio será a partir de los 65 años. El programa inició con una cobertura de **2.5 millones** de personas y se estima que en poco tiempo ésta llegue a los 8 millones de beneficiarios.³

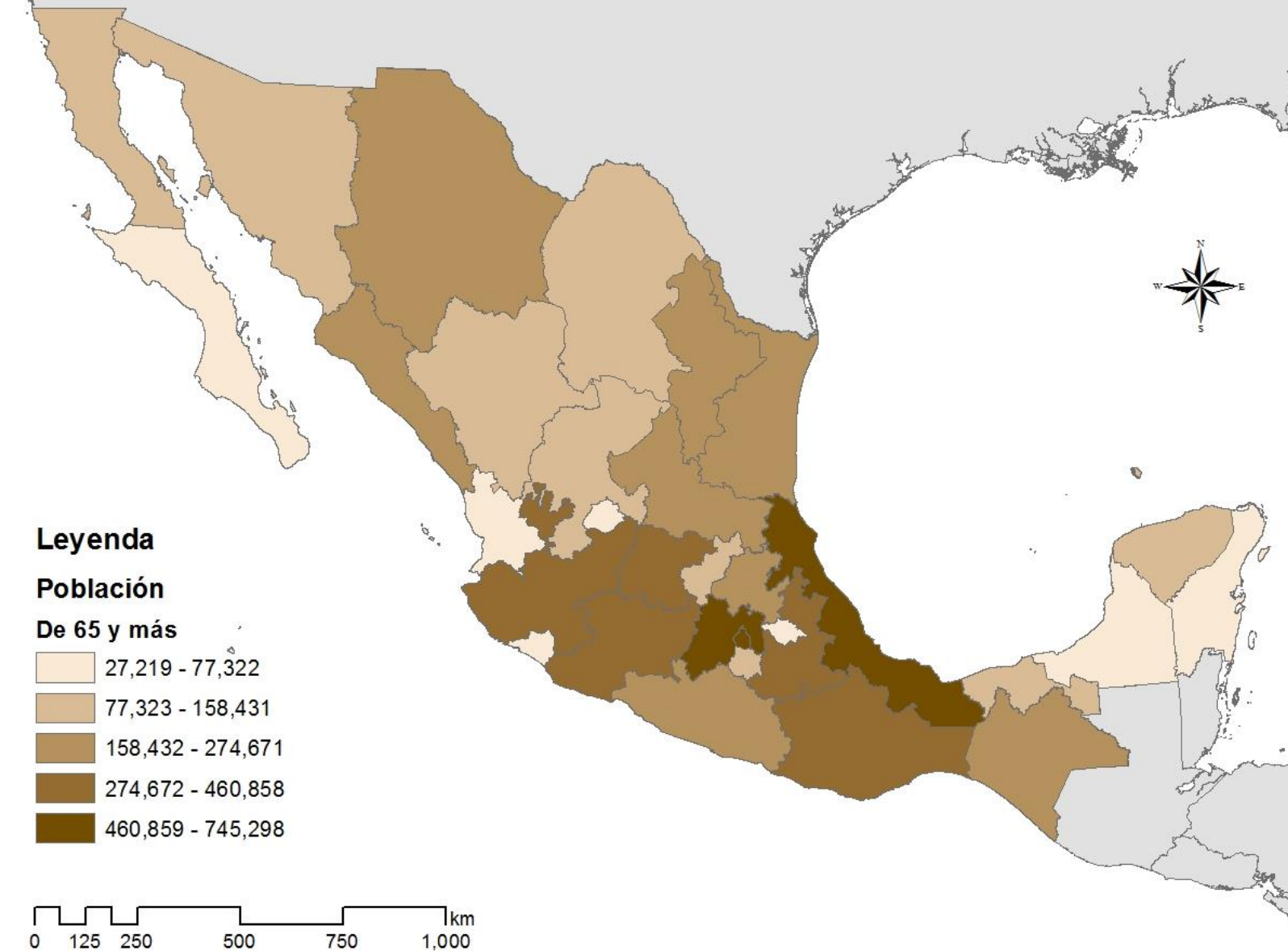
³ Leopoldo Hernández, “Prevén pensión de \$2,550 para más de 8 millones de adultos”, *El Economista*, 14 de enero de 2019. Disponible en [<https://www.economista.com.mx/politica/Preven-pension-de-2550-para-mas-de-8-millones-de-adultos-20190114-0014.html>] consulta: 29 de enero de 2019.

Imagen 1. Presupuesto ejercido de programas y acciones federales por etapa de vida única 2017 (millones de pesos corrientes)

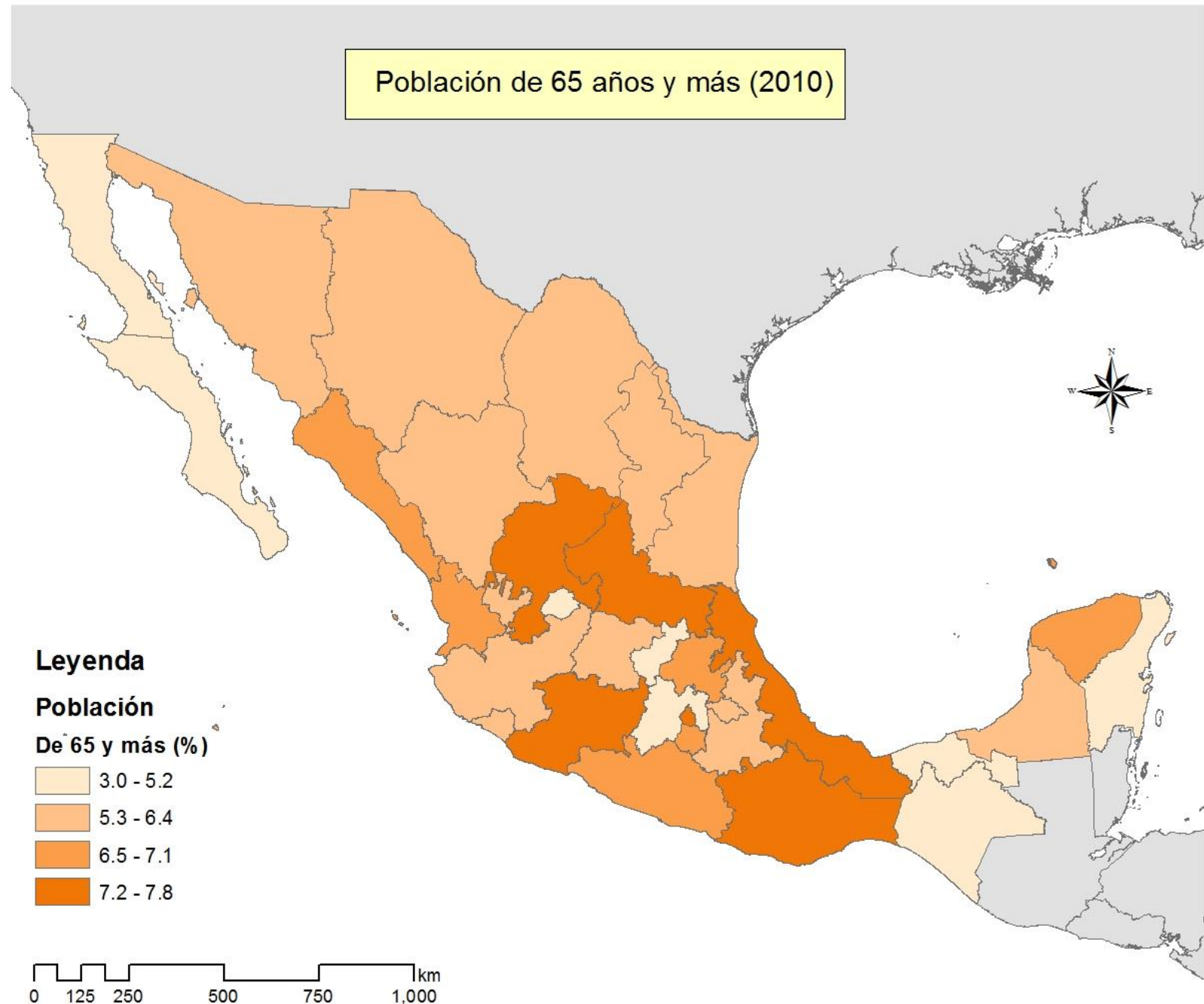


Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017.

Población de 65 años y más (2010)



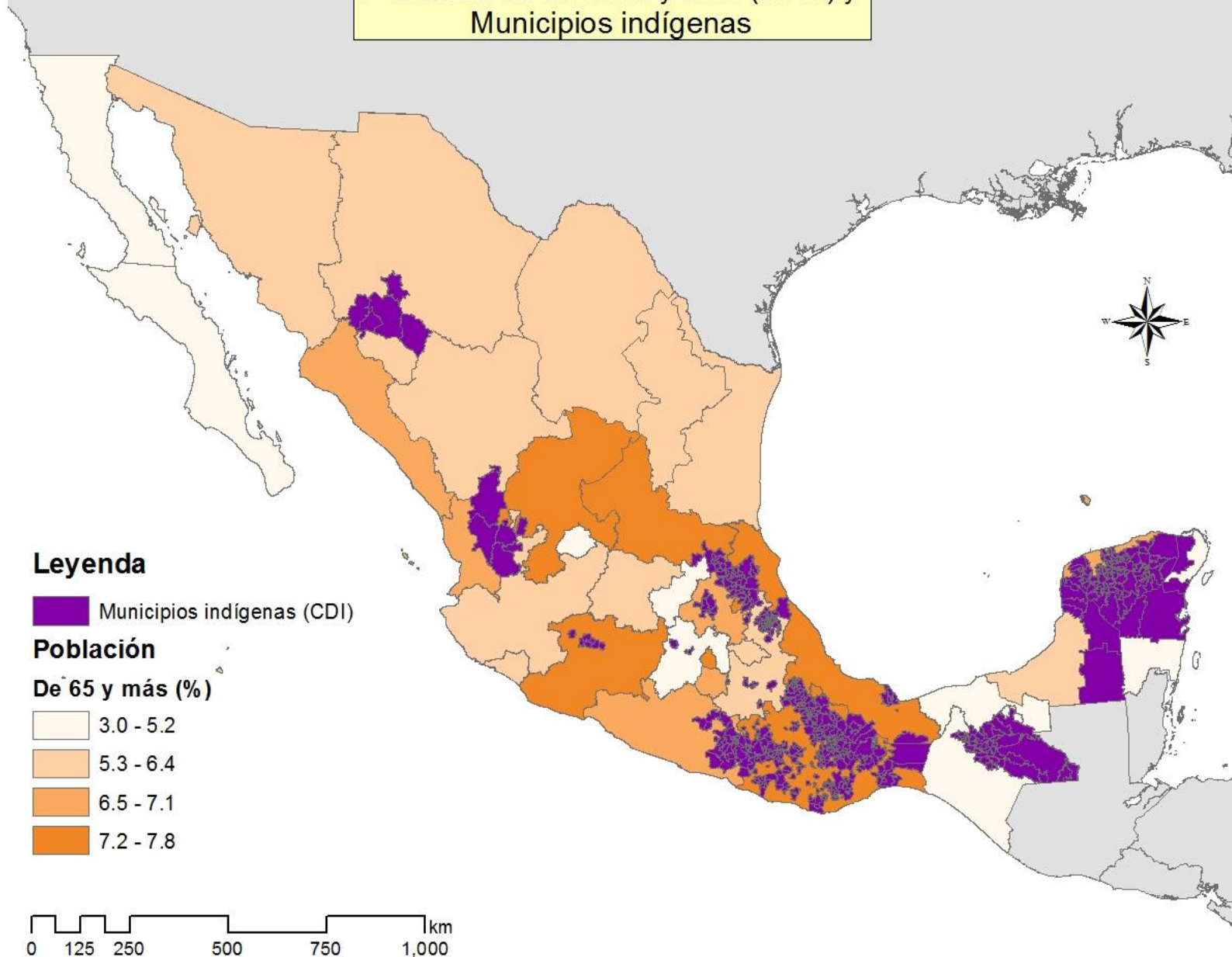
Las entidades federativas con el mayor número de población mayor de 65 años son: Estado México, Ciudad de México y Veracruz.



El porcentaje de la población mayor de 65 años se concentra en Ciudad de México (7.8%), Oaxaca (7.8%) y Zacatecas (7.5%).

Debido a que, el actual programa social distingue entre los adultos mayores indígenas y no indígenas, en el siguiente mapa se observan los municipios que la –antes llamada- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) catalogó como indígenas.

Población de 65 años y más (2010) y
Municipios indígenas





Educación

En el tema de educación son muchos los subtemas que pueden ser abordados; sin embargo, los tres más comunes tienen que ver con la asistencia a la escuela, el combate al analfabetismo y grado de escolaridad.

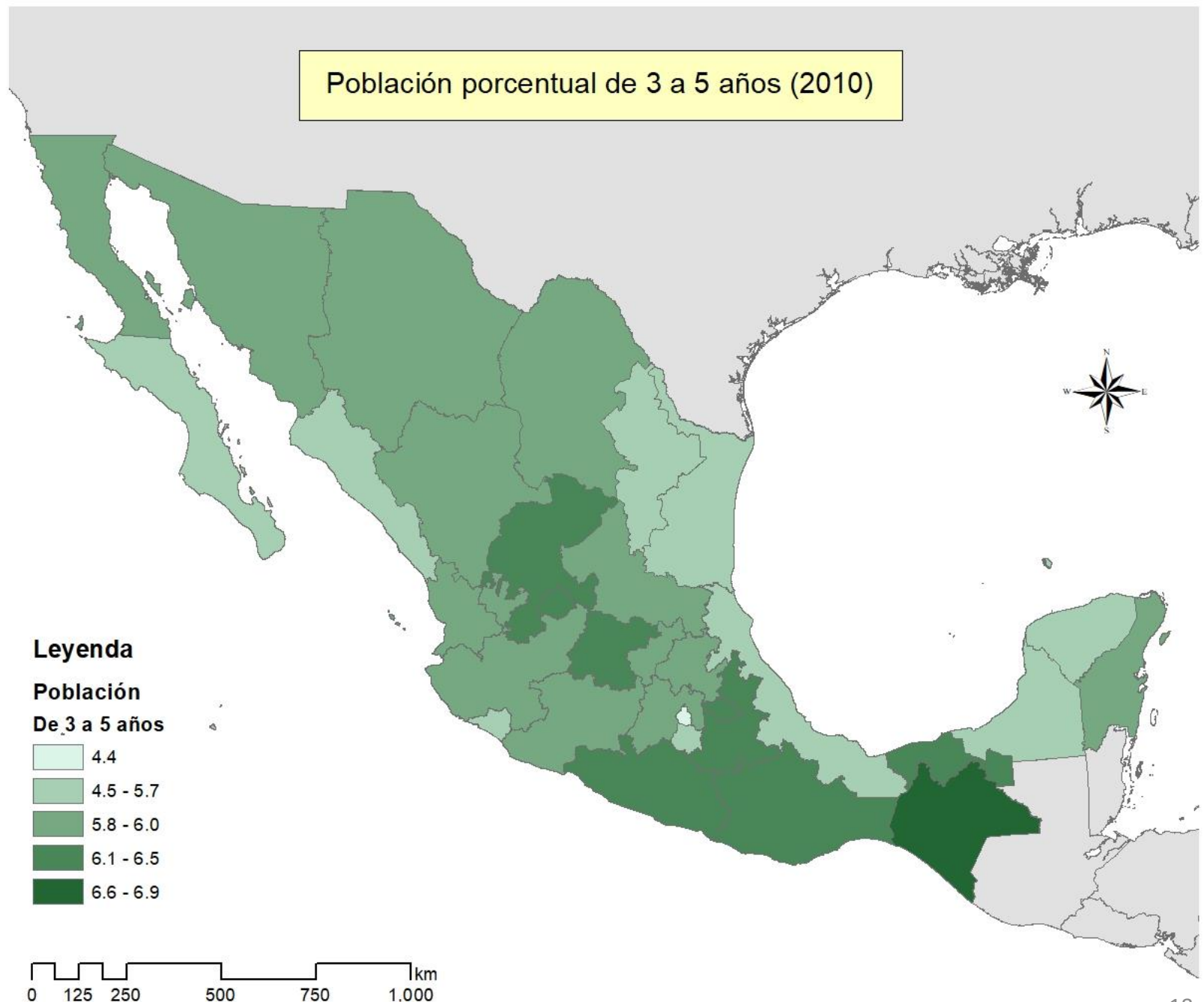
En este apartado abordaremos el primero. Al respecto, según el último informe (2018) del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación:

[..] en todas las entidades federativas se identifican aumentos generalizados, en especial en aquellas que contaban con los mayores rezagos. Por ejemplo, en Chiapas, de 1990 a 2015, la asistencia de la población de 6 a 11 años se elevó en casi 23 puntos (73 a 95.7%), seguida por Guerrero, Michoacán y Oaxaca, que se caracterizaban por ser las cuatro entidades con la menor tasa de asistencia en 1990, con niveles por debajo de 85%.⁴

En el siguiente grupo de mapas se observa, además de la población objetivo por rangos de edad, los porcentajes de asistencia escolar en cada entidad federativa.

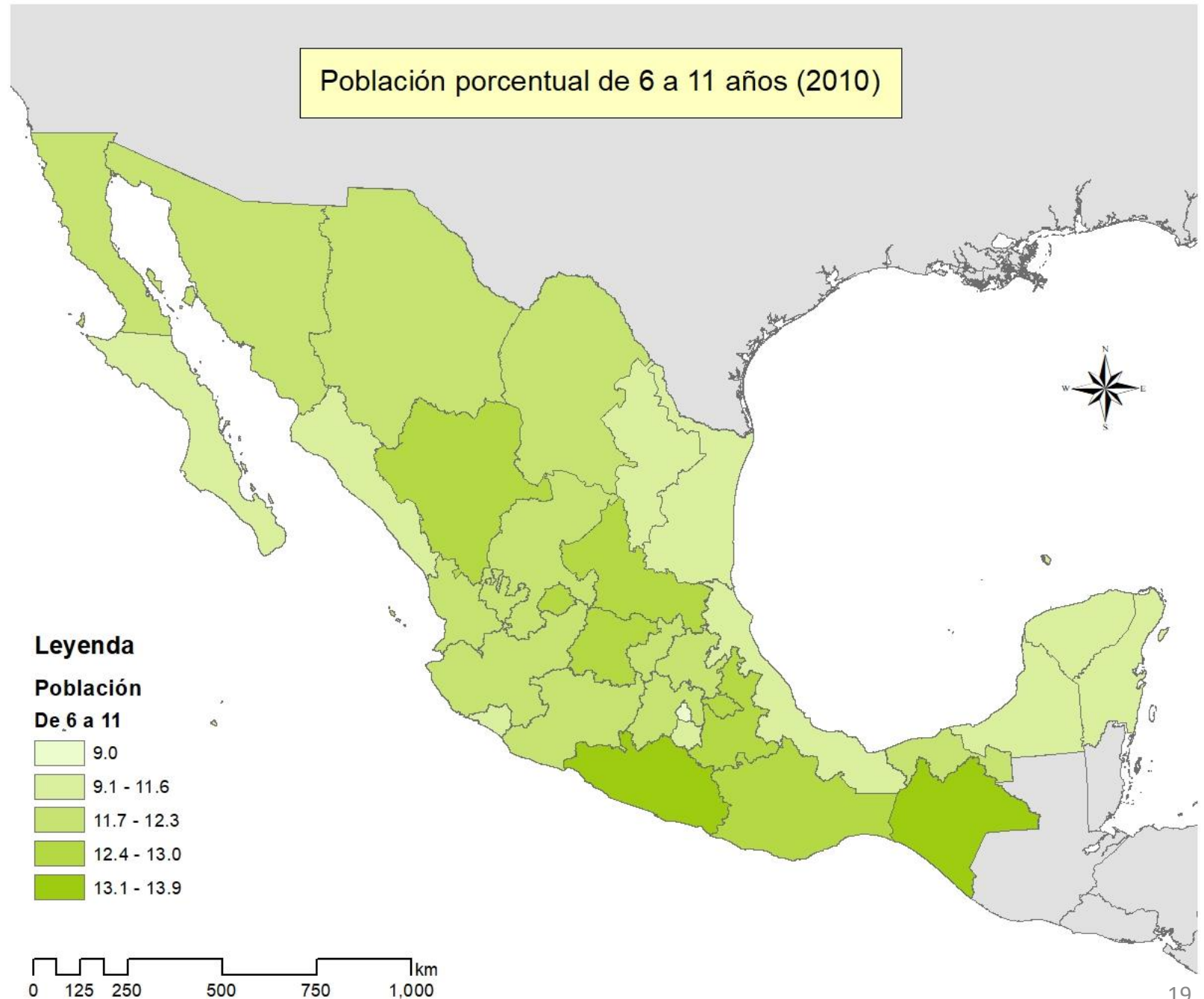
⁴ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), “La educación obligatoria en México. Informe 2018. ¿Cómo ha evolucionado la tasa de asistencia en las últimas décadas?”. Disponible en [https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04_informe/capitulo_020202.html], consulta: 30 de enero de 2019.

En cuanto a la distribución de la población en edad escolar, Chiapas (6.9%), Guerrero (6.5%) y Aguascalientes (6.4%) son los estados que tienen los porcentajes más elevados de habitantes en edad preescolar. No obstante, en términos absolutos el Estado de México, Jalisco y Veracruz son quienes sobresalen con las cifras más elevadas.

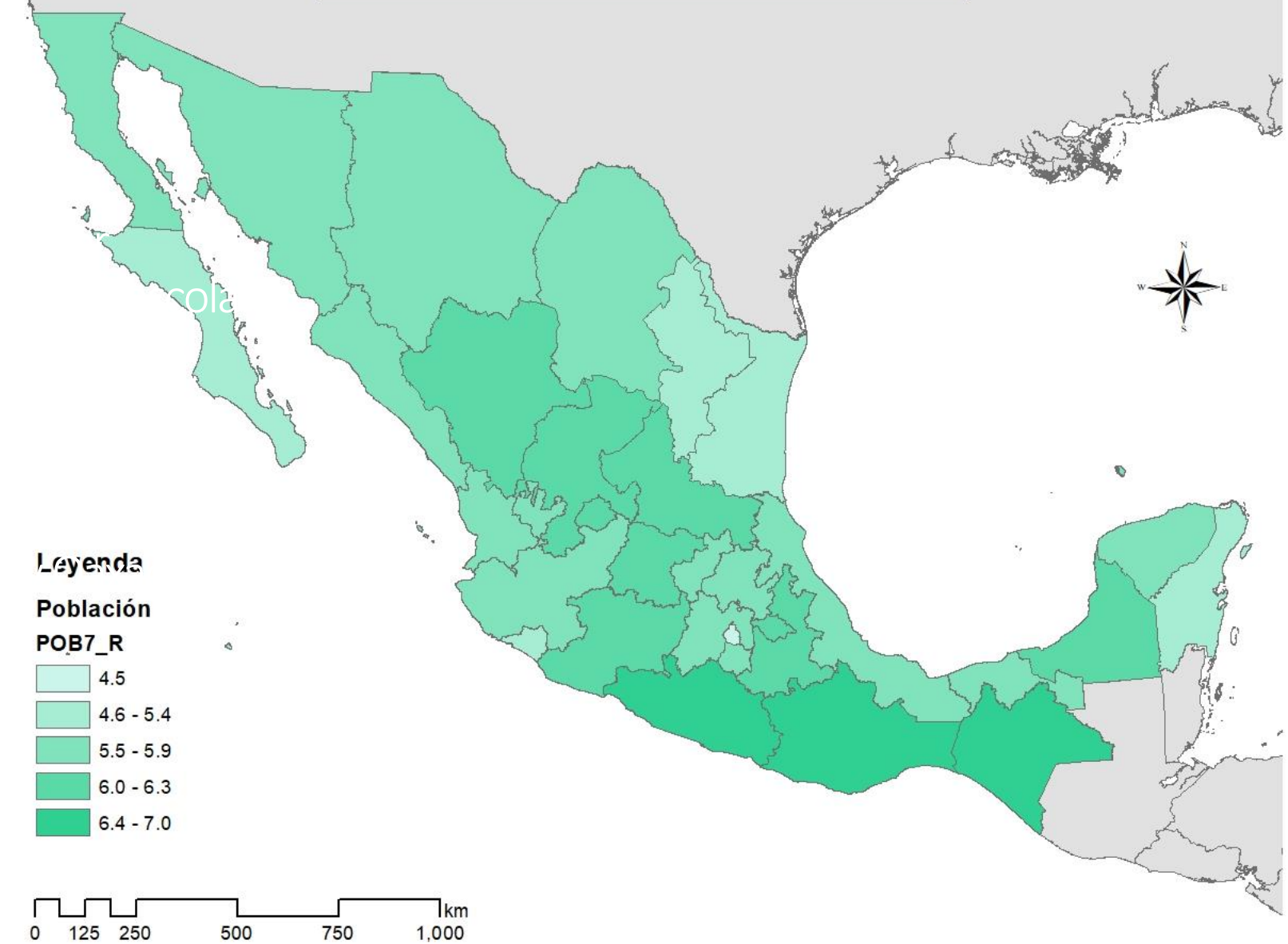


Población porcentual de 6 a 11 años (2010)

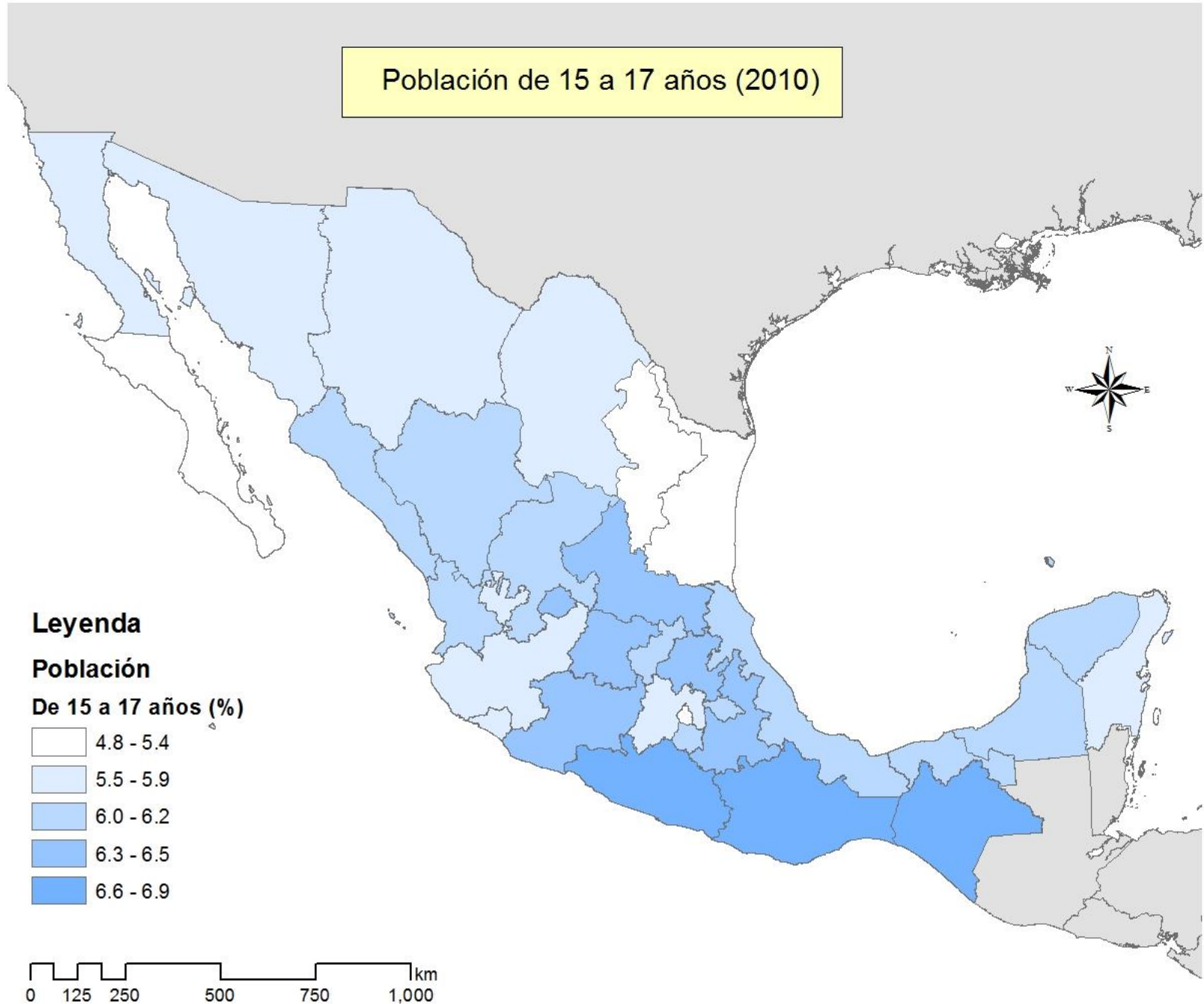
El segundo sector poblacional en edad escolar se compone por los estados de Chiapas (13.9%), Guerrero (13.6%) y Aguascalientes (13%) quienes sobresalen con el mayor número porcentual de población en edad escolar de nivel primaria.



Población porcentual de 12 a 14 años (2010)

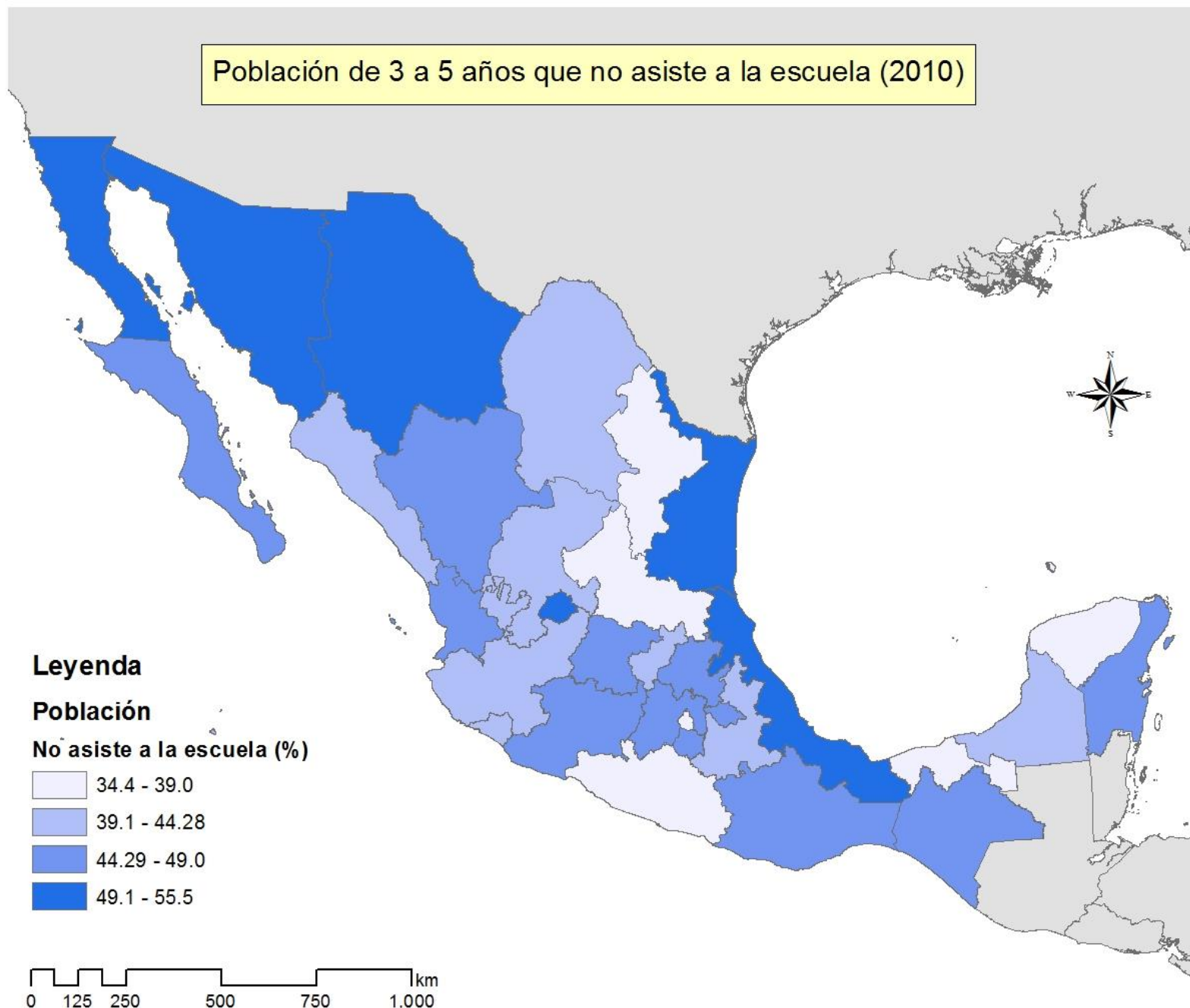


Las tres entidades con los porcentajes más altos de jóvenes en edad escolar en el nivel medio superior son Oaxaca (6.9%), Guerrero (6.8%) y Chiapas (6.8%).



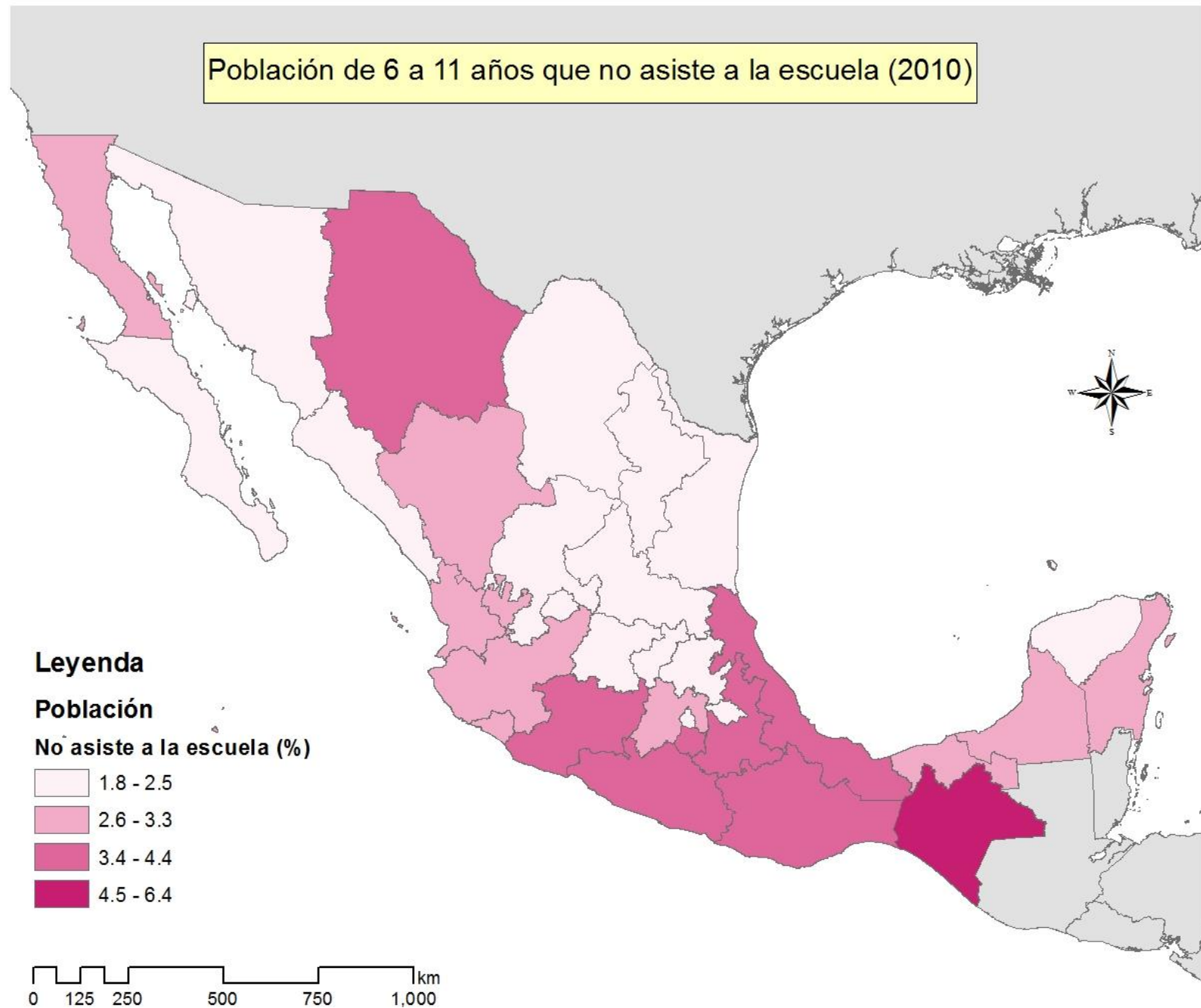
Población de 3 a 5 años que no asiste a la escuela (2010)

En los estados de Chihuahua (55.6%), Sonora (53.9%) y Baja California (53.4%), más de la mitad de los niños y niñas en esta edad no asisten a la escuela.



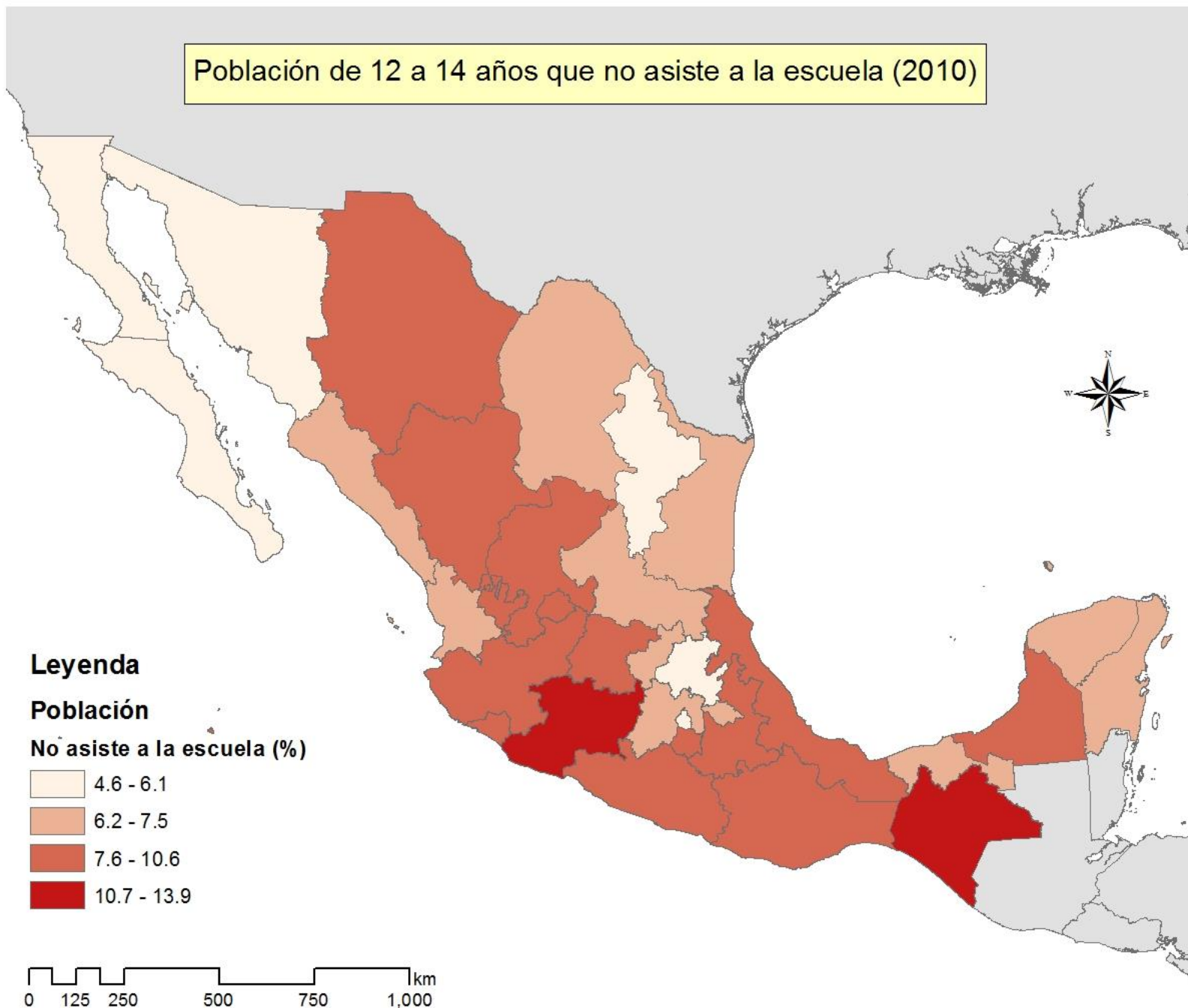
Población de 6 a 11 años que no asiste a la escuela (2010)

Chiapas (6.4%), Guerrero (4.4%) y Michoacán (3.9%) son las entidades con los porcentajes más altos con esta condición.



Población de 12 a 14 años que no asiste a la escuela (2010)

Nuevamente Chiapas (13.9%), Michoacán (13.5%) y Guerrero (10.6%) son las entidades con los porcentajes más altos con niños y niñas de esta edad que no asisten a la escuela.



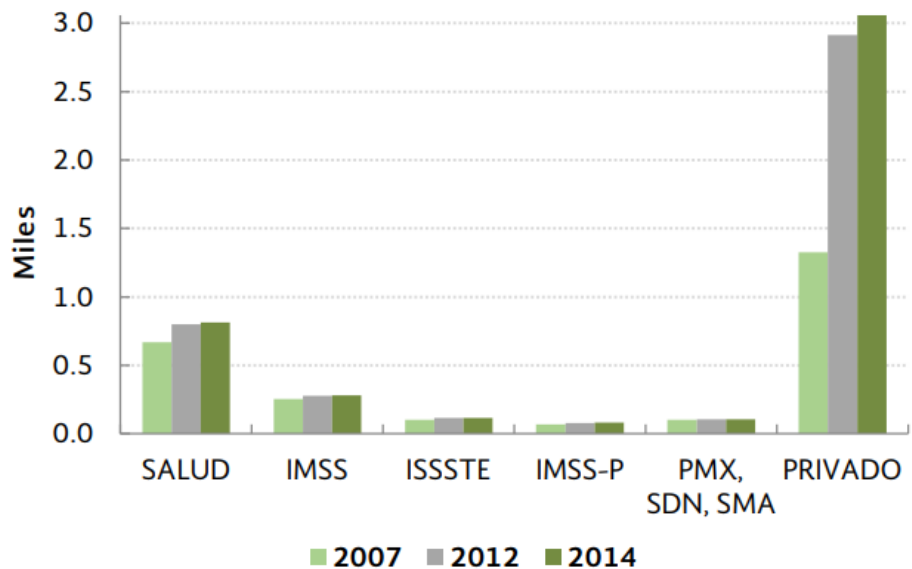


Salud

En México, el alcance de la población a los servicios de salud se registra mediante el número de derechohabientes o afiliados a cualquiera de las instituciones públicas, sin considerar por ahora el fuerte impacto que el sector privado tiene entre los habitantes, aun cuando las personas gocen del beneficio público.

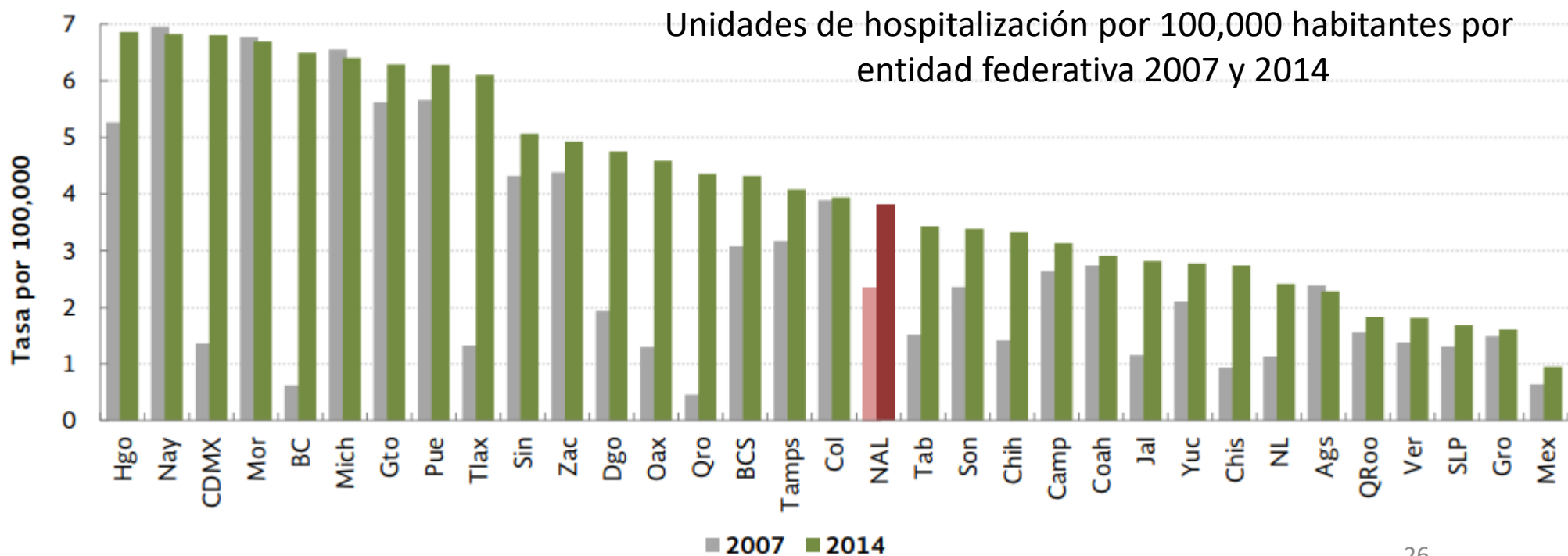
Tan sólo en 2014 las unidades de hospitalización del sector privado aumentaron en más de 50%; no obstante, el número de afiliados fue de apenas 3.2 millones. Por su parte, el Seguro Popular y el IMSS tuvieron los mayores números de afiliados: 48.6 y 38.1 millones, respectivamente, y contaron con tan sólo 18.3 y 6.3% de las unidades para brindar servicio de atención sanitaria a sus derechohabientes.

Para ilustrar lo anterior, en la siguiente lámina se presentan dos gráficas tomadas del informe sobre la salud de los mexicanos 2016, en donde se observa la desigualdad como una característica que prevalece en el país a pesar del incremento en las unidades hospitalarias, por ejemplo.⁵



■ 2007 ■ 2012 ■ 2014

Fuente: SS-DGIS, Sistema de Clave Única de Establecimientos de Salud (CLUES) 2007, 2012 y 2014.

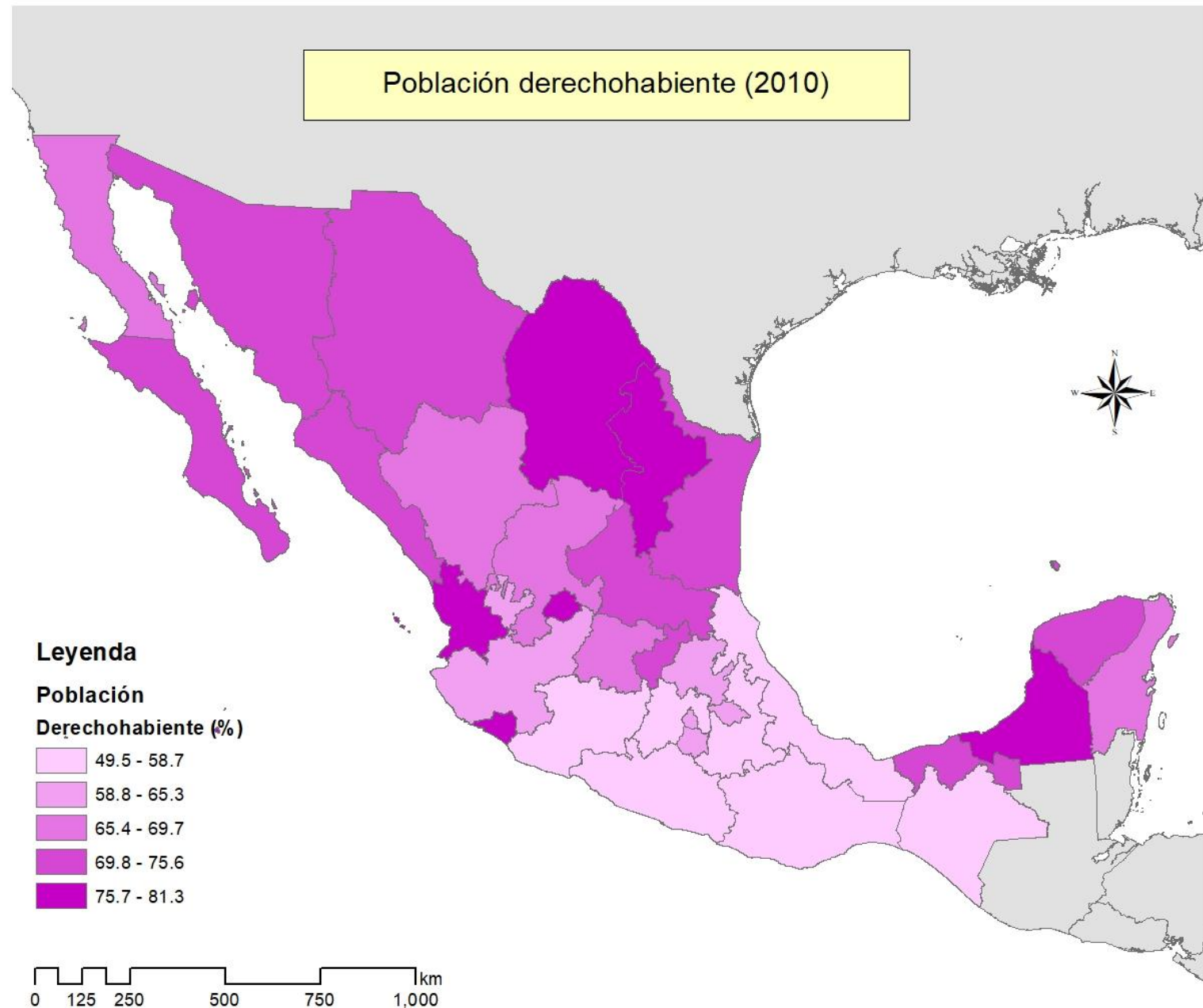


Fuente: SS-DGIS, Sistema de Clave Única de Establecimientos de Salud (CLUES) 2007 y 2014. CONAPO, Proyecciones de Población 1990-2030.

Actualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018 se asignaron alrededor de 564 millones de pesos al sector Salud, monto superior a lo aprobado en 2017.

La mayor parte de este presupuesto se concentra en el IMSS y el ISSSTE.

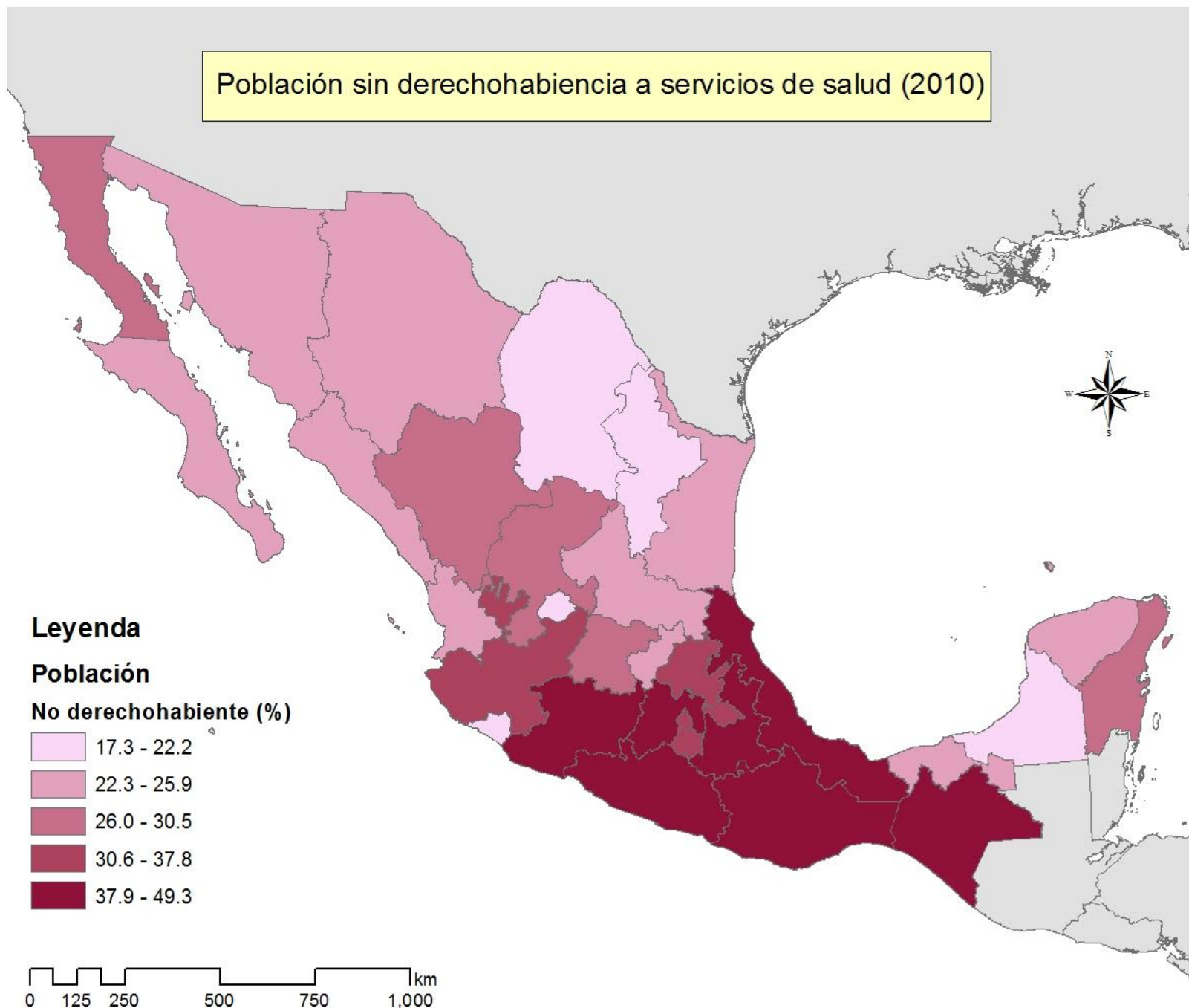
El ramo 12, a su vez, se encuentra incorporado en la categoría de Función Salud, comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios colectivos y personales de salud.³



³ Código F, “Presupuesto en salud 2018, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018”, *la revista de la CANIFARMA*, noviembre, 2017. Disponible en [<https://codigof.mx/presupuesto-en-salud-2018-presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-para-el-ejercicio-fiscal-2018/>] consultada el 16 de enero de 2019.

Población sin derechohabiencia a servicios de salud (2010)

Gran parte de la región centro junto con todos los estados del sur del país se encuentran con los niveles más altos de población sin derechohabiencia a servicios de salud.





Mujeres

En 2001 se expidió la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres y con ello el Instituto entró en funciones el mismo año. Dieciséis años después fue una de las dos instituciones que ejercieron menos recursos económicos del presupuesto para la implementación de programas y acciones de desarrollo. Esta situación llama la atención por el aumento mediático en los casos de acoso y violencia contra la mujer que se vive en nuestro país.

Sin pretender ahondar en el debate que gira en torno a la violencia, la desigualdad, los feminicidios o la equidad de género, se presentan los siguientes mapas con el objetivo de identificar la distribución y presencia de las mujeres en cada entidad, para acompañar de alguna manera los desafíos que aún faltan por atender, según el conjunto mínimo de indicadores de género para México sugerido por la ONU, en donde la brecha laboral, educativa y de salud presenta todavía importantes rezagos.⁶

⁶ INMUJERES, “Avances y desafíos de la igualdad de género. A veinte años de la Plataforma de Acción de Beijing, cuaderno de trabajo 61, enero, 2015. Disponible en [<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/99985/ct61.pdf>] consulta: 1 de febrero de 2019.





Población femenina (2010)

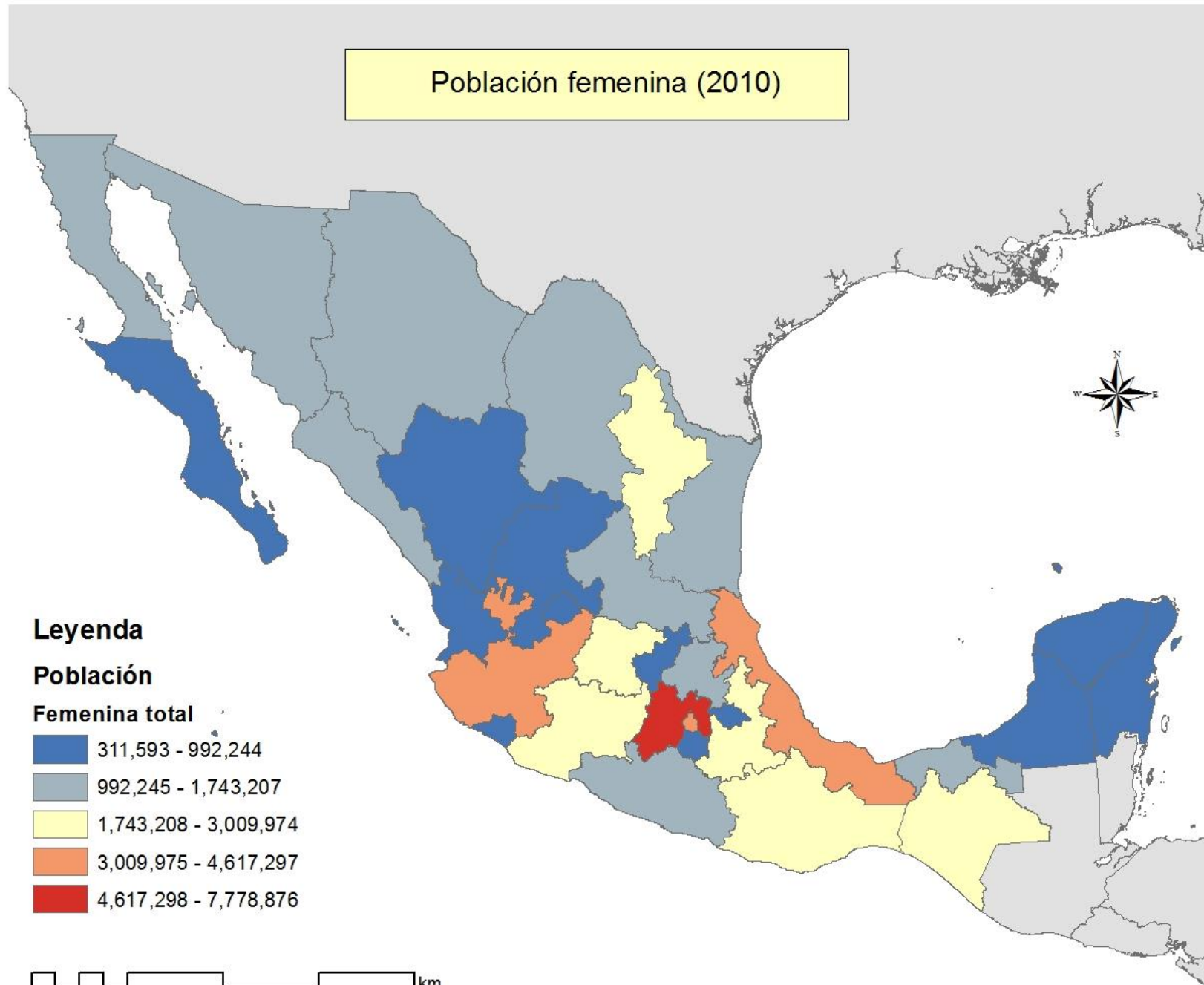
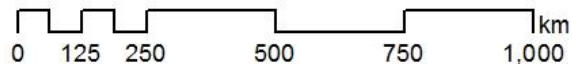
En términos absolutos, en el Estado de México se concentran el mayor número de mujeres.

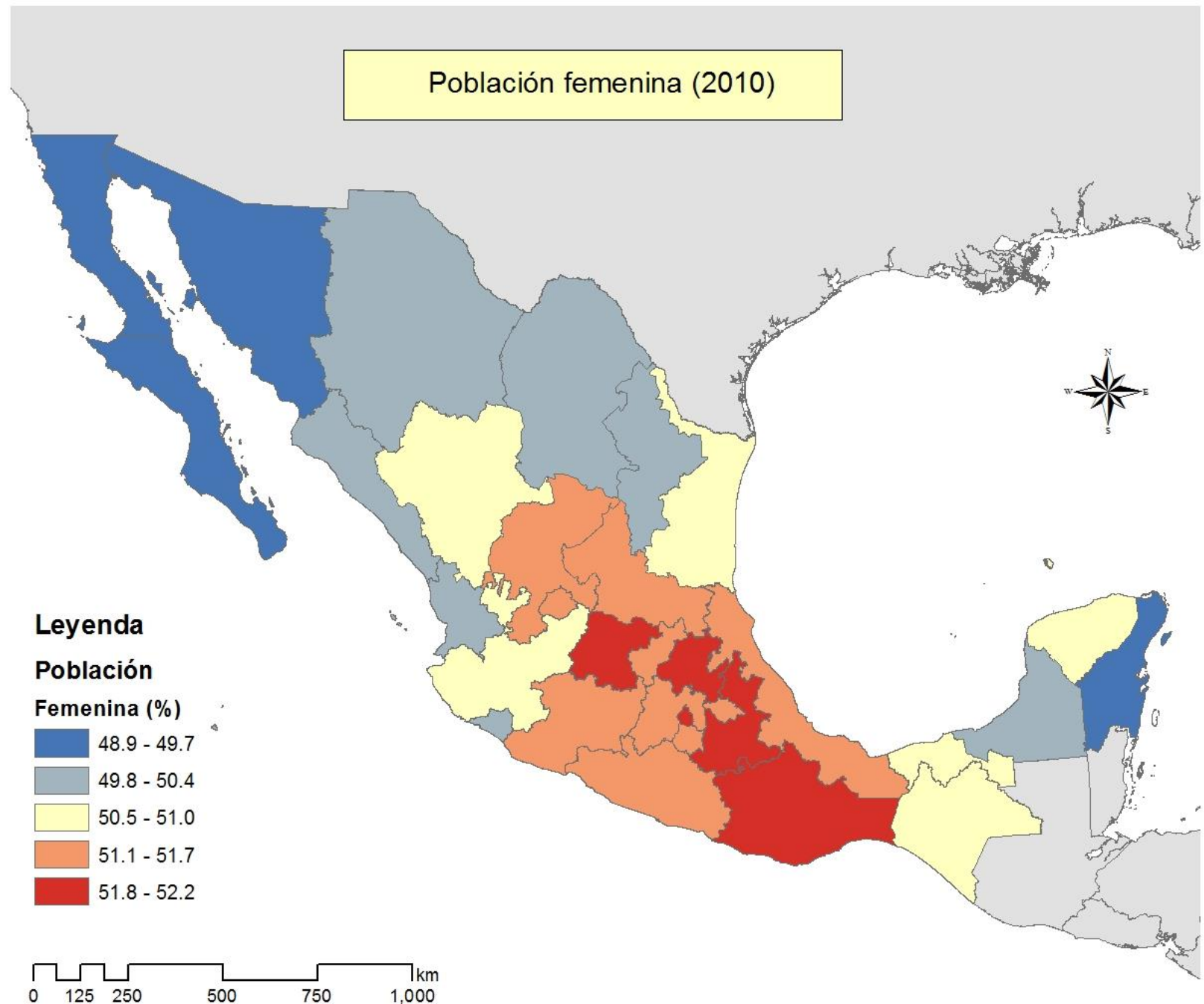
Leyenda

Población

Femenina total

| | |
|---|-----------------------|
|  | 311,593 - 992,244 |
|  | 992,245 - 1,743,207 |
|  | 1,743,208 - 3,009,974 |
|  | 3,009,975 - 4,617,297 |
|  | 4,617,298 - 7,778,876 |





Porcentualmente, cinco estados presentan las cifras más altas de mujeres: Ciudad de México (52.2%), Oaxaca (52.2%), Puebla (52.1%), Guanajuato (51.9%) e Hidalgo (51.8%).

La situación se invierte sobretodo en algunos estados fronterizos con excepción de Sinaloa, Nayarit y Colima.

Comentario final

Los programas sociales siguen siendo el instrumento del Estado por excelencia para disminuir la desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de las personas. La planeación, diseño e implementación de cada programa social es materia gruesa de estudio que no se abordó en esta carpeta; sin embargo, lo que sí se pretendió fue dejar sobre la mesa un primer insumo y un panorama general que nos permitiera conocer en dónde y de qué manera un programa u otro puede ser prioridad.

Quedaría pendiente hacer un ejercicio más profundo que relacione el número de beneficiarios en cada entidad, así como una eventual exploración de resultados que podrían desarrollarse en carpetas posteriores, ya que los indicadores de evaluación tienen la función de señalar si el rumbo que se toma tiende a ir por un camino correcto o todo lo contrario.

Por ahora, la ubicación, distribución y concentración de la población objetivo — independientemente del rango de edad de las personas relacionadas con el derecho social correspondiente, así como con el presupuesto ejercido y el número de programas y acciones—, conforman el primer paso de una exploración espacial de los habitantes, a la cual se debe prestar atención para buscar el mejor beneficio social.

Probablemente en unos meses más se pueda incluso contrastar con el Censo del Bienestar que en estas fechas se lleva a cabo desde el Gobierno Federal, y de esta forma conocer mayores detalles acerca del tipo de carencias sociales de la población y de otras características más específicas.