

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México

en materia de
Rezago Educativo
2011

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete

Carolina Romero Pérez Grovas
Manuel Triano Enríquez
Germán Paul Cáceres Castrillón
John Scott Andretta

Capítulo I

Rodrigo Aranda Balcazar
Germán Paul Cáceres Castrillón
Marina Elisabeth Hernández Scharrer
José Martín Lima Velázquez
Cristina Haydé Pérez González
Carolina Romero Pérez Grovas
Manuel Triano Enríquez

Capítulo II y III

Érika Ávila Mérida
Clemente Ávila Parra
Germán Paul Cáceres Castrillón
María Alejandra Cervantes Zavala
Eréndira Isabel Gutiérrez Soriano
Liv Lafontaine Navarro
Eréndira León Bravo
Luis Everdy Mejía López
María Fernanda Paredes Hernández
Hortensia Pérez Seldner
Carolina Romero Pérez Grovas
John Scott Andretta
Manuel Triano Enríquez
Brenda Rosalía Valdes Meneses
Andrea Villa de la Parra

Revisión técnica

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Agustín Escobar Latapí
Gonzalo Hernández Licona
Salomón Nahmad Sittón
John Scott Andretta
Graciela María Teruel Belismelis

Lista de siglas y acrónimos

Dependencias, entidades y organismos internacionales

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
CENEVAL	Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior
CIEP	Centro de Investigaciones Económicas y Presupuestarias
CINVESTAV	Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SALUD	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Programas y fondos

FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FIUPEA	Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación

	de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
FOMES	Fondo de Modernización para la Educación Superior
FOMIX	Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación
FOREMOBA	Fondo de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal
Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PACMYC	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias
PAEI	Programa de Albergues Escolares Indígenas
PAICE	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados
PAID	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados, Indígenas Urbanos y Migrantes
PAIMEF	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
PATP	Programa Asesor Técnico Pedagógico
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PEI	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
PER	Programa Educativo Rural
PES	Programa Escuela Segura
PET	Programa de Empleo Temporal
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo
PFEIE	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa
PNL	Programa Nacional de Lectura
PROBAPISS	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas
PROMAJOVEN	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
PROMEPE	Programa de Mejoramiento del Profesorado
PROMIN	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
PRONABES	Programa Nacional de Becas para la Educación Superior
PRONIM	Programa de Educación Básica para Niñas y Niños Migrantes
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
Otros	
DOF	Diario Oficial de la Federación
EED	Evaluación Específica de Desempeño

ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
EXCALE	Examen para la Calidad y el Logro Educativo
IES	Instituciones de Educación Superior
Inventario CONEVAL	Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGE	Ley General de Educación
ODES	Organismos Descentralizados Estatales
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PSE	Programa Sectorial de Educación
UPEAS	Universidades Públicas Estatales y de Apoyo Solidario
UPES	Universidades Públicas Estatales
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

CONTENIDO

Lista de siglas y acrónimos	3
CONTENIDO	6
Introducción	7
Capítulo I. La evolución del desarrollo social en México	
I. pobreza en México, 2008-2010	9
A). REZAGO EDUCATIVO.....	14
Capítulo II. Evaluación de la política de desarrollo social asociada a la educación	19
PRIMERA PARTE. PROGRAMAS SOCIALES VINCULADOS CON LA EDUCACIÓN	
A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA.....	20
B) PROGRAMAS Y ACCIONES EDUCATIVOS.....	24
C) GASTO DE LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS.....	25
D) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS.....	28
E) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE EDUCACIÓN.....	31
SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	32
I. Dispersión de programas federales	32
II. Incidencia distributiva y equidad del gasto social: 2008-2010	36
Capítulo III. Conclusiones y recomendaciones sobre la política de desarrollo social	40
I. Conclusiones	40
II. Temas transversales de la política de desarrollo social	40
III. Recomendaciones	42
A) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	42
B) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.....	43
C) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	43
D) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	44
E) CON RELACIÓN AL RAMO 33.....	45
F) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES.....	45
Bibliografía	46
Glosario de términos	49
Anexo I. Organización funcional del gasto público	51
Anexo II. Programas de desarrollo social de la dimensión de educación	53
Anexo III. Metodología del análisis de incidencia redistributiva y equidad del gasto social	58
Anexo IV. Valoración general del desempeño de los programas de desarrollo social	60

Introducción

A pesar del avance en diversos renglones sociales en las últimas décadas, los retos en materia de desarrollo social son apremiantes en México. Esto obliga a un trabajo permanente de los tres órdenes de gobierno para mejorar el bienestar y el acceso efectivo a los derechos sociales de toda la población.

El Estado mexicano tomó la decisión, desde hace varios años, de tener un proceso de evaluación independiente de la política de desarrollo social federal con el fin de poder mejorar el diseño, la operación, la gestión y la forma de presupuestar de los diferentes instrumentos de dicha política. Específicamente, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) señala en su artículo 72 que “la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”.

Desde su inicio de operaciones en 2006, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha realizado diversas mediciones de pobreza, asimismo ha elaborado y coordinado evaluaciones periódicas de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, tal y como lo señala la LGDS.

Hoy en día se cuentan con más de 550 evaluaciones coordinadas por el CONEVAL, se ha realizado la medición de la pobreza en cuatro ocasiones, y se han elaborado indicadores trimestrales que complementan la visión que se tiene sobre el desarrollo social. Todos estos instrumentos de evaluación y de medición se envían al Congreso de la Unión, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública, a las secretarías de Estado que pertenecen al Sistema Nacional de Desarrollo Social, así como a los gobiernos locales. Asimismo, para el uso y conocimiento de toda la ciudadanía, esta información se encuentran permanentemente en la página de internet www.coneval.gob.mx. Los objetivos de esta información son contribuir a la rendición de cuentas y mejorar el desempeño de la política de desarrollo social.

En esta ocasión, el *Informe de Evaluación en materia de Rezago Educativo 2011*, retoma las afirmaciones, conclusiones y recomendaciones que respecto de la educación están contenidas en el *Informe de Evaluación de la política de Desarrollo Social en México 2011* presentado por el CONEVAL en diciembre pasado. Basándose en las mediciones de pobreza y las evaluaciones que se han realizado, este informe tiene como objetivo evaluar el desempeño de los programas vinculados a la superación de rezago educativo entre 2008 y 2010, periodo caracterizado por un incremento en los precios de los alimentos y por la crisis económica y financiera internacional que afectó a nuestro país.

El *Informe* está estructurado en tres capítulos. En el capítulo I se describe la evolución del desarrollo social en México entre 2008-2010, con base en la medición de la pobreza e indicadores complementarios de desarrollo social. El capítulo II, se divide en dos partes; en la primera, se presenta el diagnóstico de la situación educativa y se analiza el gasto y los resultados de los programas y acciones relacionadas. En la segunda parte se realiza un análisis sobre la dispersión de los programas y acciones de desarrollo social, así como de su incidencia distributiva y de la equidad del gasto social en 2008-2010. Por último, el capítulo III presenta conclusiones sobre el estado de la educación en México y se formulan recomendaciones.

Cualquier reflexión sobre este tema es importante en un país que tiene todavía tantos retos por delante. El presente *Informe de Evaluación en materia de Rezago Educativo 2011* es un instrumento útil de análisis en un momento en el que la sociedad en su conjunto y diversos actores de manera específica necesitan información valiosa que apoye las mejores decisiones en los años y décadas

siguientes: ¿qué hemos logrado y qué necesitamos mejorar como país en materia de rezago educativo?

Capítulo I. Evolución del desarrollo social en México

I. La pobreza en México, 2008-2010

El 29 de julio de 2011 el CONEVAL, en cumplimiento de su mandato legal, dio a conocer los resultados de la medición de pobreza 2010 por entidad federativa y para el país en su conjunto, con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).¹

De acuerdo con los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (artículos cuarto al séptimo), emitidos por CONEVAL y publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en junio de 2010, la definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y el contexto territorial.

El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. La medición considera dos elementos: la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.² El espacio de los derechos sociales se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Como lo establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia asociados a derechos: acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras), como son los asociados a la cohesión social.

Los resultados que a continuación se muestran se refieren a la población en situación de pobreza, que es aquella cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios requeridos para satisfacer sus necesidades y que, adicionalmente, presentan privación en al menos uno de los indicadores de carencia social.

¹ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010 y Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2010.

² “La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada” (CONEVAL, 2010a:40). Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar fue calculada para el ámbito urbano en \$2,114 pesos por persona y en \$1,329 pesos para el rural. Por su parte, la línea de bienestar mínimo fue calculada para 2010 en \$978 pesos por persona para las zonas urbanas y en \$684 pesos por persona para las rurales.

Cuadro 1.1 Incidencia, número de personas y carencias promedio para los indicadores de pobreza, México 2008-2010

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Pobreza						
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	48.8	52.0	2.7	2.5
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	36.2	32.3	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	4.9	6.5	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	19.7	21.8	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	85.0	84.3	2.4	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	34.1	29.9	3.7	3.6
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2	3.2	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	71.3	68.3	2.6	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	19.4	17.1	3.6	3.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	18.5	3.5	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28.0	3.3	3.0
Bienestar						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3.0	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	53.7	58.5	2.5	2.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representó 52 millones de personas (cuadro 1.1). En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas; no obstante, el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5.

El incremento del número de personas en situación de pobreza fue resultado de los aumentos de personas con carencia en el acceso a la alimentación (4.2 millones) como del de la población con ingresos bajos (la población por debajo de la línea de bienestar aumentó en 4.8 millones y la población por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó en 3.4 millones de personas entre 2008 y 2010).

A pesar de estos resultados, la pobreza no se expandió en la misma magnitud de la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza. Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos.

En el cuadro 1.2 se muestra la medición de la pobreza por entidad federativa. Los estados donde la pobreza aumentó más fueron Baja California Sur (9.5 puntos porcentuales más que en 2008), Colima

(aumento de 7.3 por ciento), Sonora (aumento de 6.5 puntos porcentuales) y Baja California (5.7 por ciento más que en 2008).

Por el contrario, la entidades en donde se redujo la población en pobreza fueron Coahuila (reducción de 5 puntos porcentuales respecto a 2008), Morelos (reducción de 8.6 por ciento, 5.3 puntos porcentuales menos respecto a 2008) y Puebla (reducción de 3.7 puntos porcentuales entre 2010 y 2008).

La población indígena concentra los indicadores más agudos de pobreza y marginación y los índices más desfavorables de desarrollo humano y pobreza (PNUD, 2010). En México, cerca de 7 millones de personas son indígenas, están distribuidas en 28 de las 32 entidades de la federación y con presencia en 98 por ciento de los municipios del país; en 2010, cerca de 25 por ciento residía en ciudades, como población minoritaria y poco visible (INEGI, 2011a).

De acuerdo con la medición de pobreza 2010, 79 por ciento de los indígenas se encuentra en situación de pobreza (40 por ciento en pobreza extrema). Además, 64 por ciento de esta población presenta simultáneamente privación en al menos tres derechos sociales esenciales frente a 24 por ciento de población no indígena; tan sólo un 4 por ciento de la población indígena no tiene ninguna carencia en comparación con 26.5 por ciento de la población no indígena.

Cuadro 1.2 Medición de la pobreza por entidad federativa, 2008-2010

Entidad federativa	Pobreza						Pobreza moderada						Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias		Porcentaje		Miles de personas		Carencias		Porcentaje		Miles de personas		Carencias	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes	37.8	38.2	431.3	454.2	2.0	1.9	33.7	34.6	384.7	411.7	1.8	1.8	4.1	3.6	46.6	42.5	3.5	3.3
Baja California	26.4	32.1	799.5	1,017.5	2.1	2.2	23.0	28.9	696.8	917.8	2.0	2.0	3.4	3.1	102.7	99.7	3.4	3.4
Baja California Sur	21.4	30.9	127.9	199.4	2.3	2.3	18.8	26.3	111.9	169.8	2.1	2.0	2.7	4.6	16.0	29.6	3.6	3.6
Campeche	45.4	50.0	362.8	413.1	2.6	2.6	34.7	38.0	277.0	313.9	2.2	2.2	10.7	12.0	85.8	99.2	3.8	3.7
Coahuila	32.9	27.9	876.9	770.4	2.0	1.9	29.8	25.0	792.9	690.0	1.8	1.7	3.2	2.9	84.0	80.4	3.4	3.4
Colima	27.4	34.7	173.1	226.6	1.9	2.0	25.9	32.6	163.3	213.0	1.8	1.9	1.5	2.1	9.8	13.6	3.3	3.6
Chiapas	77.0	78.4	3,573.4	3,777.7	3.1	2.9	41.4	45.6	1,920.9	2,197.1	2.5	2.2	35.6	32.8	1,652.5	1,580.6	3.9	3.8
Chihuahua	32.4	39.2	1,083.5	1,338.4	2.6	2.1	25.7	32.6	861.6	1,112.5	2.1	1.8	6.6	6.6	221.9	225.9	4.2	3.7
Distrito Federal	28.0	28.7	2,453.6	2,525.8	2.2	2.1	25.8	26.5	2,265.5	2,334.1	2.1	2.0	2.1	2.2	188.0	191.6	3.5	3.5
Durango	48.7	51.3	780.3	840.6	2.5	2.2	37.3	41.2	597.7	673.9	2.1	1.9	11.4	10.2	182.6	166.7	3.7	3.6
Guanajuato	44.2	48.5	2,365.0	2,673.8	2.5	2.3	36.3	40.5	1,941.1	2,228.6	2.3	2.1	7.9	8.1	423.9	445.2	3.6	3.5
Guerrero	68.4	67.4	2,282.3	2,286.4	3.4	3.2	37.0	38.6	1,236.3	1,309.2	2.8	2.6	31.3	28.8	1,046.0	977.2	4.1	4.0
Hidalgo	55.0	54.8	1,423.3	1,466.2	2.8	2.5	39.9	42.5	1,032.5	1,136.3	2.4	2.2	15.1	12.3	390.8	330.0	3.7	3.6
Jalisco	36.9	36.9	2,646.8	2,718.3	2.3	2.2	32.5	32.0	2,327.4	2,356.0	2.1	2.0	4.5	4.9	319.4	362.2	3.6	3.6
México	43.9	42.9	6,498.8	6,533.7	2.6	2.5	37.0	34.8	5,473.0	5,293.7	2.4	2.2	6.9	8.1	1,025.8	1,240.0	3.7	3.6
Michoacán	55.6	54.7	2,384.7	2,383.6	3.0	2.7	40.4	42.1	1,735.4	1,832.4	2.6	2.4	15.1	12.7	649.3	551.2	4.0	3.7
Morelos	48.9	43.6	849.4	776.2	2.4	2.3	41.0	37.4	712.5	666.6	2.2	2.0	7.9	6.2	137.0	109.6	3.5	3.6
Nayarit	41.8	41.2	441.1	449.0	2.2	2.2	35.7	33.6	376.8	366.0	2.0	1.9	6.1	7.6	64.4	83.0	3.6	3.8
Nuevo León	21.6	21.1	971.1	986.1	2.3	2.0	19.0	19.3	853.7	899.0	2.1	1.8	2.6	1.9	117.4	87.1	3.6	3.4
Oaxaca	61.8	67.2	2,310.4	2,557.5	3.5	3.0	34.1	40.5	1,274.8	1,543.9	3.0	2.4	27.7	26.6	1,035.6	1,013.5	4.2	3.9
Puebla	64.7	61.0	3,661.1	3,534.1	3.0	2.7	46.4	46.1	2,627.2	2,670.3	2.6	2.3	18.3	14.9	1,033.9	863.8	3.9	3.8
Querétaro	35.4	41.4	618.8	760.1	2.3	2.2	30.1	34.6	525.4	634.3	2.1	1.9	5.3	6.9	93.4	125.8	3.7	3.6
Quintana Roo	34.0	34.5	420.3	463.2	2.5	2.2	27.1	29.8	334.9	399.7	2.2	2.0	6.9	4.7	85.4	63.5	3.7	3.6
San Luis Potosí	51.2	52.3	1,296.6	1,353.2	2.8	2.5	36.0	37.6	911.2	972.8	2.3	2.1	15.2	14.7	385.4	380.4	3.8	3.7
Sinaloa	32.5	36.5	886.2	1,009.9	2.5	2.2	28.0	31.4	764.4	869.1	2.3	1.9	4.5	5.1	121.8	140.8	3.8	3.6
Sonora	27.3	33.8	705.1	902.6	2.4	2.4	22.9	28.6	593.0	763.2	2.2	2.1	4.3	5.2	112.1	139.4	3.7	3.8
Tabasco	53.8	57.2	1,171.0	1,283.7	2.4	2.5	40.7	46.2	885.4	1,036.4	2.1	2.2	13.1	11.0	285.7	247.3	3.6	3.6
Tamaulipas	34.2	39.4	1,083.0	1,290.3	2.2	2.1	29.2	33.8	924.8	1,109.1	2.0	1.9	5.0	5.5	158.2	181.2	3.5	3.6
Tlaxcala	59.8	60.4	677.5	710.8	2.3	2.1	50.9	51.2	577.2	602.2	2.1	1.9	8.9	9.2	100.3	108.6	3.6	3.4
Veracruz	51.3	58.3	3,855.0	4,454.8	3.1	2.8	35.3	40.1	2,651.7	3,068.3	2.7	2.3	16.0	18.1	1,203.3	1,386.4	4.0	3.7
Yucatán	46.7	47.9	887.7	937.0	2.7	2.4	38.5	38.1	731.5	746.1	2.4	2.1	8.2	9.8	156.1	191.0	3.8	3.8
Zacatecas	50.4	60.2	740.3	899.0	2.3	2.1	40.9	49.8	600.6	743.3	2.0	1.9	9.5	10.4	139.7	155.7	3.6	3.5
Estados Unidos Mexicanos	44.5	46.2	48,837.8	51,993.4	2.7	2.5	33.9	35.8	37,163.1	40,280.4	2.3	2.1	10.6	10.4	11,674.7	11,713.0	3.9	3.7

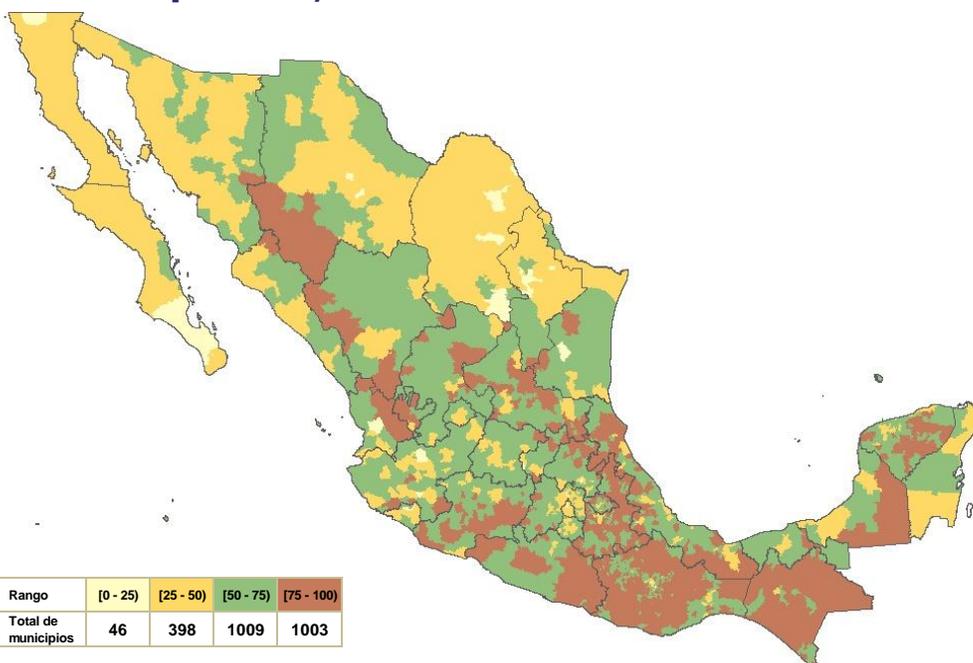
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Por otra parte, el mapa 1.1 muestra la intensidad de la pobreza a nivel municipal, a partir de los resultados que el CONEVAL presentó en diciembre de 2011

Mapa 1.1 Porcentaje de población en situación de pobreza, 2010

CONEVAL | **Porcentaje de población en situación de pobreza, 2010**
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

Los municipios que en 2010 presentaron el mayor porcentaje de población en pobreza San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8). Los municipios que en 2010 presentaron el menor porcentaje de población en pobreza fueron Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2).

En número absolutos, los municipios con el mayor número de personas en pobreza en 2010 Puebla, Puebla (732,154); Iztapalapa, Distrito Federal (727,128); Ecatepec de Morelos, México (723,559); León, Guanajuato (600,145); Tijuana, Baja California (525,769).

Con el propósito de profundizar en la dimensión del derecho a la educación, a continuación se examina el indicador de rezago educativo que se presenta entre 2008 y 2010, el mapa de incidencia municipal en 2010, además de otros indicadores de desarrollo social complementarios.

A). REZAGO EDUCATIVO

Este derecho está presente en la medición de la pobreza a través del indicador de rezago educativo. Se considera que una persona se encuentra en situación de rezago educativo si i) tiene de tres a 15 años y no cuenta con la educación básica obligatoria ni asiste a un centro de educación formal; ii) nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); o nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).³

En 2010 el rezago educativo ascendió a 20.6 por ciento, lo que representa 23.2 millones de personas (cuadro 1.3). Este indicador registra una reducción de 1.3 puntos porcentuales con relación a 2008, lo que equivale a que aproximadamente 900 mil personas dejaron de estar en rezago educativo entre estos dos años.

Otra forma de analizar el desempeño en el área educativa es a través de la revisión de indicadores de calidad de la enseñanza. Entre éstos, los resultados en las pruebas internacionales estandarizadas como las del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) ofrecen un punto de contraste con otras naciones y en relación al propio desempeño del país en el tiempo (cuadro 1.3).⁴ El primer registro de México en esta prueba fue en 2000 y arrojó que –en promedio– la calificación de los alumnos nacionales en matemáticas era de 387 puntos, 38 menos que el promedio logrado por los países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este resultado ubicó a México en el lugar nueve de 13 países no miembros de dicha organización internacional. En 2009, México mejoró su resultado para alcanzar 419 puntos promedio en la misma prueba; es decir, 32 puntos más que 10 años antes. La brecha con el resultado alcanzado por los países no miembros de la OCDE se redujo a 17 puntos y el país se colocó en el lugar 16 de 32.⁵

Otro indicador relevante es la asistencia escolar por grupos normativos de edad; es decir, de acuerdo con las edades en las que se supone que los niños y jóvenes deberían encontrarse en la escuela

³ El capítulo I de este informe muestra el nivel del rezago educativo en México en 2008-2010.

⁴ El examen evalúa el nivel de los estudiantes en comprensión de lectura, razonamiento matemático y conocimiento en ciencias. Cabe señalar que la prueba PISA está diseñada para ser aplicada cada tres años; enfatiza cada vez un área de conocimiento (lectura, ciencias o matemáticas). Una de las consecuencias de este procedimiento es que, en sentido estricto, los resultados alcanzados por un país en un área sólo son comparables en los años en los que recibieron dicho énfasis. Es decir, "sólo son confiables las comparaciones basadas en las escalas de las competencias que constituyen el área principal de la evaluación en un ciclo determinado" (INEE, 2010: 145). En este sentido, la única comparación posible es, hasta 2010, la del área de lectura (que ya completó dos ciclos de aplicación, 2000 y 2009). Para el caso de matemáticas, habrá que esperar al año 2012 para realizar comparaciones

⁵ Es importante subrayar el debate reciente sobre la comparabilidad de las calificaciones de matemáticas de esta prueba y que or tanto hay que ser cautelosos al interpretar estas cifras.

(cuadro 1.3). En 2010, a nivel nacional, los menores niveles se encontraban entre quienes tenían 15 años de edad o más (66 por ciento para los jóvenes entre 15 y 17 años, 28 por ciento para quienes tenían entre 18 y 25 años). El mayor nivel lo tenían los niños en las edades que debían acudir a la primaria (98 por ciento entre los niños de seis a 11 años).

La distribución de la asistencia escolar entre el 20 por ciento de la población con menores ingresos era similar, pero con niveles de asistencia menores. La brecha entre éstos y el nivel nacional era más pronunciada en el grupo de edad correspondiente a los mayores de 15 años, donde la diferencia alcanza 15 puntos porcentuales. La menor discrepancia se encontraba en el grupo de seis a 11 años de edad, donde alcanzaba apenas 1.5 por ciento.

Los niños entre tres y 17 años que acudían a la escuela y que pertenecían al 20 por ciento de la población con menores ingresos aumentaron entre 1992 y 2006. Las variaciones más pronunciadas ocurrieron a las edades más tempranas: la asistencia de los niños entre tres y cinco años era de 40.7 en 1992 y de 86.2 por ciento en 2006, mientras que la de los jóvenes entre 15 y 17 años pasó de 28.3 a 51.8 por ciento en dichos años. No obstante, a partir de 2006 no se han presentado nuevas mejoras en el nivel de asistencia.

En 2010, 49 por ciento de la población indígena tenía rezago educativo, además, 27 por ciento de los jóvenes indígenas mayores de 15 años es analfabeta,⁶ 13 por ciento de niños y niñas entre seis y 14 años no asisten a ningún circuito escolar y sólo 70.5 por ciento de estos tiene aptitud para leer y escribir (el porcentaje infantil más bajo, tanto rural como urbano); sólo 1 por ciento de jóvenes indígenas acceden a la educación superior (CONEVAL, 2011).

El porcentaje de asistencia a primaria está muy por debajo de la media nacional y existe retraso en la terminación a tiempo de este ciclo; 60 por ciento lo termina recién cumplidos los 13 años, mientras que el 78 por ciento lo hace alrededor de los 16 años. En secundaria el panorama es aún más crítico, sólo el 38 por ciento tiene secundaria completa recién a los 16 años. Se estima que alrededor de 20 por ciento de la población indígena queda totalmente excluida de cualquier circuito educativo (CONEVAL, 2010).

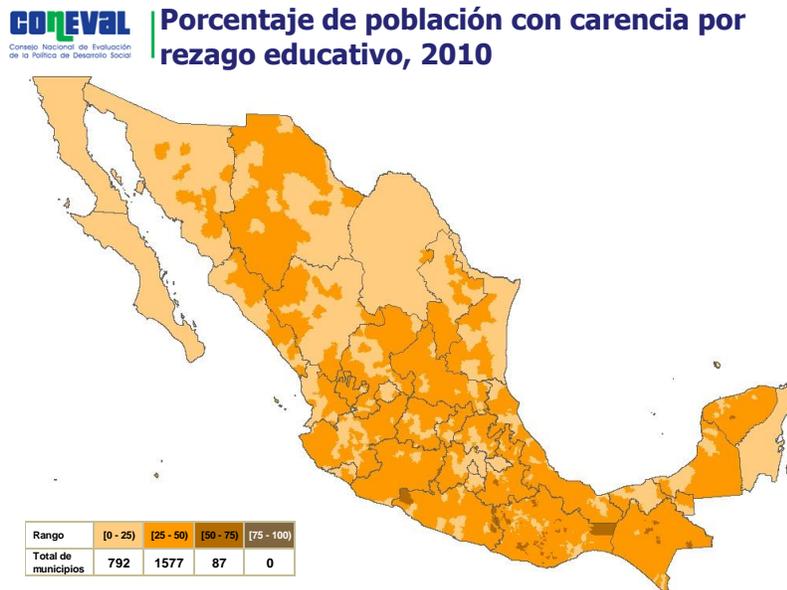
A estos problemas de acceso, permanencia y conclusión de los ciclos educativos, se suma una marcada brecha de calidad; las evaluaciones correspondientes muestran resultados notablemente desfavorables para los estudiantes indígenas: en la prueba EXCALE, 92 por ciento de las y los estudiantes con lengua materna indígena se ubican en los niveles más bajos I y II (52 por ciento en nivel I), mientras que las y los estudiantes con lengua materna no indígena en estos mismos niveles suman 71 por ciento (27 por ciento en nivel I) (INEE, 2010: 103).

La desigualdad educativa que sufre la población indígena con respecto a la nacional se expresa en el acceso al sistema educativo formal (por inaccesibilidad geográfica, falta de servicios, baja calidad de éstos y falta de recursos familiares,) y en los índices de alfabetización y asistencia escolar considerados por el IDH (CONEVAL, 2011: 2).

⁶ También existen importantes desniveles interétnicos en lo que refiere al analfabetismo. Guerrero y Chihuahua son las entidades con mayores desigualdades interétnicas a este respecto. Además, de desniveles de género 51.3 por ciento de mujeres mayores de 15 años no sabe leer ni escribir contra el 28.9 por ciento de sus pares masculinos y 42.2 por ciento de las mujeres indígenas no tiene ningún tipo de instrucción (CONEVAL.2011:3).

El siguiente mapa 1.2 da cuenta de la intensidad del rezago educativo en 2010 en los diferentes municipios de la República.

Mapa 1.2. Porcentaje de población con rezago educativo, 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

Como puede observarse, la intensidad del rezago se distribuye en todo el territorio, aunque con mayor concentración en el sur y centro del país. Sin embargo, en comparación con otras carencias no existe ningún municipio en donde el rezago afecta a más del 75 por ciento de la población y en la tercera parte de los municipios de México el rezago educativo es inferior al 25 por ciento.

Cuadro 1.3 Indicadores complementarios de desarrollo social

Dimensiones	1992		2000		2006		2008		2010	
	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional
Educación										
Asistencia escolar por grupos de edad (%) ¹										
Niños entre 3 y 5 años ^a	40.7	62.9	69.5	85.2	86.2	93.6	64.1	69.5	66.6	71.9
Niños entre 6 y 11 años	88.3	93.9	93.3	96.6	96.3	98.0	97.0	98.3	96.8	98.3
Niños entre 12 y 14 años	69.2	82.4	82.3	88.9	88.5	92.4	86.6	91.5	85.8	91.6
Niños entre 15 y 17 años	28.3	51.0	35.5	58.4	51.8	65.9	52.9	65.0	50.6	66.3
Personas entre 18 y 25 años	5.6	20.1	9.0	24.9	8.5	25.7	12.2	25.8	12.0	27.6
Calidad de la educación										
Promedio en la prueba PISA de matemáticas en México ²				386.8		404.2		N.D.		419.0 ^k
Promedio en la prueba PISA de matemáticas de los países no miembros de la OECD				425.1		427.0		N.D.		436.3 ^k
Lugar que ocupa México respecto a países no miembros de la OECD en la prueba PISA de matemáticas				9 de 13		18 de 26		N.D.		16 de 32 ^k
Salud										
Esperanza de vida al nacimiento (años) ³		71.7		73.9		74.8		75.1		75.4
Tasa de mortalidad infantil (defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos) ³		31.5		19.4		16.2		15.2		14.2
Razón de mortalidad materna (defunciones maternas por cada 100 mil nacimientos) ⁴		89.0 ^r		72.6		60.0		57.2		N.D.
Medio ambiente										
Porcentaje de ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar ⁵		23.4 ^r		17.2		16.1		15.6		16.6
Porcentaje de superficie nacional cubierta por bosques y selvas ^c		34.3 ⁹		33.5 ^l		29.0 ^l		N.D.		N.D.
Seguridad social										
Porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales seleccionados ni seguridad social ⁵	89.1	69.3	**	**	38.8	50.1	31.0	43.9	22.3	39.5
Nutrición^d										
Porcentaje de prevalencia de bajo peso en menores de 5 años		14.2 ^e		7.6 ^h		5.0		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años		22.8 ^e		17.8 ^h		12.5		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena		48.1 ^e		44.3 ^h		33.2		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de emaciación en menores de 5 años		6.0 ^e		2.1 ^h		1.6		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años		25.0 ^e		36.1 ^h		36.9		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años		9.5 ^e		24.9 ^h		32.4		N.D.		N.D.
Cohesión social										
Desigualdad (coeficiente de Gini)		0.543		0.552		0.516		0.528		0.501 ⁷
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil ⁶		31.3		36.0		25.7		27.3		25.2
Igualdad de oportunidades										
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados		8.8		16.8		22.2		26.6		27.2
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Senadores		3.1		18.0		16.4		20.3		22.0
Discriminación										
Porcentaje de discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores ⁸						30.4		N.D.		N.D.

* El 20% más pobre corresponde al primer quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.

a El valor reportado para 1992, 2000 y 2006 únicamente incluye a los niños de 5 años.

b El valor reportado para 1992 se obtiene del Censo General de Población y Vivienda 1990, los demás se obtienen de la ENIGH del año correspondiente.

c Para los años 1993 y 2002 los datos se tomaron del Informe de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México, 2006 de la ONU. El dato de 2004 se tomó del Anuario Estadístico de la Producción Forestal, 2004 del INEGI.

d Todos estos indicadores corresponden a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

e 1988.

f 1990.

g 1993.

h 1999.

i 2002.

j 2004.

k 2009.

1 Asistencia escolar: porcentaje de niños en cada rango de edad que asiste a la escuela.

2 PISA es una prueba de aptitudes aplicada a una muestra de alumnos de entre 15 años y 16 años que no están en primaria de los países miembros de la OCDE.

3 Indicadores demográficos, 1990-2050. CONAPO.

4 Indicadores básicos de mortalidad, Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), SSA.

5 Comprende aquellos hogares que no cuentan con los apoyos de los programas Procampo y Oportunidades, en los que ningún miembro del hogar tiene Seguro Popular y donde el jefe del hogar no cuenta con derechohabencia a servicios médicos como prestar.

6 La medida de ingreso corresponde al ingreso neto total per cápita empleado en la medición de la pobreza por ingresos.

7 El Gini se calcula con el ingreso neto total per cápita empleado en la medición de pobreza por ingresos usando la ENIGH. Se mantiene este indicador calculado con ese ingreso por comparabilidad desde 1992 a 2010.

8 Porcentaje de personas en alguno de estos grupos que dijeron haber sufrido un acto de discriminación.

Fuentes:

Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 1992, 2000, 2006, 2008 y 2010.

INEGI. Tabulados básicos, Censo General de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. OECD. PISA 2009.

Primera Encuesta sobre Discriminación en México, 2005. Sedesol y Conapred.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2006. ONU.

Sistema para el análisis de la estadística educativa. SEP.

INEGI. Tabulados de la ENE y ENOE (segundo trimestre del año en cuestión).

Rivera Dommarco J y Col., Nutrición y Pobreza: Política Pública Sustentada, 2008.

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).

Sistema Nacional de Información en Salud.

CONAPO, República Mexicana: Indicadores demográficos, 1990-2050.

Capítulo II. Evaluación de la política de desarrollo social asociada a la educación

PRIMERA PARTE. PROGRAMAS SOCIALES VINCULADOS CON LA EDUCACIÓN

El derecho a la educación está establecido en el Artículo tercero de la Constitución y normado en los Artículos segundo, tercero y cuarto de la Ley General de Educación (LGE). Hasta 2011, consistía en que todos los mexicanos debían cursar la educación básica obligatoria; es decir, recibir la instrucción correspondiente a los niveles de preescolar, primaria y secundaria; a partir del ciclo escolar 2012-2013 la educación media superior también es obligatoria.

Además, la LGDS indica en su Artículo sexto que la educación es uno de los derechos para el desarrollo social y que la política nacional de desarrollo social debe incluirla como una de sus vertientes para la superación de la pobreza (Artículo 14).

El PND 2007-2012 reconoce que persisten rezagos considerables en el sistema educativo nacional, de los cuales los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad. Entre los objetivos del PND 2007-2012 están asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada –entre otras- una educación adecuada para su desarrollo, tal y como lo establece la Constitución. Para alcanzar este objetivo general el PND y el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 tienen como objetivos específicos:

- Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.
- Aumentar la calidad de la educación.
- Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.

La exposición de este apartado está organizada en cinco secciones. Primero se ofrece un breve diagnóstico de la situación educativa en México; en segundo lugar se describen los grupos de programas educativos del Gobierno Federal de acuerdo con la siguiente clasificación: educación básica; educación media, superior y normal; investigación y becas, así como promoción y apoyo a la educación. Posteriormente, se analiza el gasto de dichos programas en 2008-2010. En la cuarta parte se analizan los dos fondos del Ramo 33 que cuentan con un componente educativo: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. Después se muestran algunos de los resultados logrados por los programas.

a) DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

En este apartado se describen las problemáticas de la educación en las siguientes clasificaciones: educación básica; educación media superior, educación superior y educación normal; promoción y apoyo a la educación, así como investigación y becas de estudio.

i. Educación básica

La educación básica está conformada por el nivel preescolar, primario y secundario; el segundo fue el que registró el mayor número de alumnos en el ciclo escolar 2008-2009, (INEE, 2009).

De acuerdo con el INEE (2009: 149), la tasa neta de cobertura por nivel educativo en el ciclo escolar 2008-2009 fue 78 por ciento en preescolar, cercana a 100 por ciento⁷ en primaria y de 82 por ciento en secundaria. No obstante, cálculos realizados por CONSEVAL indican que el nivel de asistencia escolar de los niños entre tres y cinco años (edad normativa para asistir a preescolar) fue de 71.9 por ciento en 2010 y de 91.6 por ciento de quienes se encuentran entre 12 y 14 años (secundaria). Esto muestra que aún pueden realizarse acciones institucionales para mejorar la cobertura de la educación secundaria y sobre todo en preescolar. Sin embargo, los principales retos en la educación básica se encuentran en la calidad educativa y su inequidad.

El nivel de la calidad educativa predice de mejor forma el éxito económico de un país que el número de años de educación (OCDE, 2010). Una forma de examinar la calidad es a través de los resultados del examen PISA.⁸ En la prueba de 2009, México estuvo en el lugar 50 de 65 países y fue el integrante de la OCDE con el resultado promedio más bajo en cada una de las categorías; no obstante, fue el país con mejor promedio de resultados que el resto de los países latinoamericanos evaluados,⁹ excluyendo a Chile (PISA, 2009).

El rendimiento educativo en México es altamente desigual y varía dependiendo de la entidad federativa, el tipo de localidad y la estructura de la escuela. De 2006 a 2010, el porcentaje de alumnos de primaria con logro insuficiente en la prueba ENLACE tuvo una tendencia decreciente, pero existe una gran diversidad de resultados por tipo de escuela. La diferencia en el porcentaje de alumnos con logro insuficiente en las escuelas CONAFE e indígenas y las escuelas particulares es de más del 35 puntos porcentuales en 2010, tanto en matemáticas como en español. Sin embargo, al comparar estos tipos de escuelas entre 2006 y 2010 se observa que las brechas han disminuido.¹⁰

⁷ Al estimar el porcentaje de cobertura nacional a partir del ENIGH 2008, se encontró que es de 95.6 por ciento con un intervalo de confianza al 95 por ciento (INEE, 2009).

⁸ El examen evalúa el nivel de los estudiantes en comprensión de lectura, razonamiento matemático y conocimiento en ciencias. Cabe señalar que la prueba PISA está diseñada para ser aplicada cada tres años, enfatizando en cada uno de ellos un área de conocimiento (lectura, ciencias o matemáticas). Una de las consecuencias de este procedimiento es que, en sentido estricto, los resultados alcanzados por un país en un área sólo son comparables en los años en los que recibieron dicho énfasis. Es decir, "sólo son confiables las comparaciones basadas en las escalas de las competencias que constituyen el área principal de la evaluación en un ciclo determinado" (INEE, 2010: 145). En este sentido, la única comparación posible es, hasta 2010, la del área de lectura (que ya completó dos ciclos de aplicación, 2000 y 2009). Para el caso de matemáticas habrá que esperar al año 2012 para realizar comparaciones.

⁹ Los países evaluados en 2009 por PISA son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y Uruguay. Véase http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_32252351_32235731_46513821_1_1_1_1,00.html.

¹⁰ Salvo el caso de la prueba de matemáticas en las escuelas CONAFE.

En secundaria también se observan disparidades en el porcentaje de alumnos con rendimiento insuficiente, dependiendo del tipo de escuela. Cerca de la mitad de los alumnos de las telesecundarias tienen un logro insuficiente en la prueba de matemáticas en 2010, mientras que en las particulares el número de alumnos con logro insuficiente ascendió a 29.8 por ciento. No obstante, como se observa en el cuadro 2.1, las telesecundarias han disminuido la diferencia respecto de otras escuelas.

Cuadro 2.1 Estudiantes que obtienen el nivel de logro “insuficiente” en la prueba Enlace (porcentaje)

Tipo de escuela	Matemáticas		Español	
	2006	2010	2006	2010
6to de primaria				
CONAFE	43.47	45.79	42.70	40.46
General	20.88	19.62	20.43	16.83
Indígena	47.97	45.01	50.68	42.08
Particular	5.74	6.08	5.12	4.62
Global	20.98	19.73	20.66	17.02
3ro de Secundaria				
General	62.20	55.84	37.81	40.71
Particular	28.44	29.80	14.38	17.49
Técnica	64.82	55.83	41.26	40.59
Telesecundaria	67.21	50.26	56.68	45.26
Global	61.13	52.59	40.70	39.71

Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en datos de la SEP.

La desigualdad en el logro educativo también se observa a nivel regional. En 2010, el porcentaje de estudiantes de primaria con logro insuficiente en matemáticas fue 47 por ciento en Oaxaca, 31 en Chiapas y 27 en Guerrero. En contraste, el porcentaje de alumnos con logro insuficiente en Nuevo León fue 12 por ciento y 16 en el Distrito Federal.

Al considerar la extraedad grave por grado escolar como una aproximación al rezago educativo, los resultados desagregados por entidad indican que el porcentaje de alumnos de primaria en extraedad grave llega a ser 13 por ciento en Guerrero, 12 por ciento en Chiapas y 11 por ciento en Oaxaca. En cambio, en Coahuila y Nuevo León es de 1.5 por ciento y en Tlaxcala de 1.8 por ciento (INEE, 2009). Las escuelas primarias indígenas y comunitarias son las que tienen un mayor porcentaje de alumnos en extra-edad, sin importar si se encuentran en una localidad rural o urbana, o si están en una localidad de baja o alta marginación.

Es decir, existe desigualdad en la calidad de la educación básica dependiendo de la entidad federativa, el tipo de localidad (urbana o rural), el nivel de marginación, y el tipo de escuelas (que está correlacionado con el nivel de ingreso).

ii. Educación media, superior y normal

Dos de los principales retos en la educación media superior y superior son la cobertura insuficiente y la desigualdad en el acceso. El nivel de cobertura en 2010 en la educación media superior se estimó en 66 por ciento (asistencia escolar de los jóvenes entre 15 y 17 años) y en 28 por ciento en la educación superior (asistencia escolar de los jóvenes entre 18 y 25 años).¹¹ La eficiencia terminal se ubicó en 58 por ciento en el primer sistema y en 63 por ciento en el segundo.

La cobertura insuficiente puede entenderse por la incidencia de factores asociados a la demanda y a la oferta. La oferta de unidades educativas y programas es responsabilidad principalmente del gobierno. La demanda depende de la decisión que toman los jóvenes y sus familias respecto a continuar con sus estudios, acción que a su vez obedece a las condiciones socioeconómicas de los hogares a los que pertenecen, sus aspiraciones y necesidades personales, escolaridad y habilidades acumuladas y de la expectativa de retorno de la educación (la que, a su vez, depende de la calidad de los programas, planteles y profesores, entre otros).

La falta de cobertura también tiene consecuencias en la desigualdad en el acceso y permanencia en la educación. Esto puede observarse a través de la relación positiva entre educación y niveles de ingreso, así como en la disparidad existente entre las regiones del país.

La desigualdad geográfica en la educación media superior y la educación superior puede ilustrarse con dos ejemplos. Primero, la cobertura en el bachillerato en el periodo 2009-2010 en el Distrito Federal fue de 90 por ciento, mientras que en Quintana Roo fue de 44 por ciento. Segundo, las tasas de absorción de la licenciatura universitaria se ubican por arriba del 80 por ciento en los estados con mejor nivel de vida del país y entre el 40 y 50 por ciento en los estados más pobres (SEP, 2011a). Si se toma en cuenta que la educación se financia principalmente con recursos públicos, puede concluirse no solamente falta de equidad en el acceso, sino también subsidios que podrían considerarse regresivos. Éste es el resultado de desigualdades económicas regionales que se manifiestan en factores de oferta –disponibilidad de unidades y acceso- y de demanda, en la que la desigualdad socioeconómica y los heterogéneos antecedentes escolares y sociales tienen un rol relevante (Tuirán, 2011).

Otro reto en la educación media superior y la educación superior es la calidad de la enseñanza. La medición de la calidad a través del logro educativo para estos niveles educativos no es fácil. A diferencia de la educación básica, en la educación media superior y la educación superior no se cuenta con un indicador que mida la calidad.¹² En este contexto, el Gobierno Federal ha optado por medir los retos, metas y avances de la calidad educativa básicamente a través de indicadores indirectos como son los registros o las acreditaciones.

¹¹ Véase el cuadro 1.3 del capítulo I. Cabe señalar que esta estimación cambia de acuerdo con la fuente. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2009) estimó para la educación superior, con base en las "Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2008/2009)", que la tasa neta de cobertura para la población en edad típica (15 a 17 años) en 2008 fue de 49 por ciento.

¹² Las pruebas del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior no son aplicadas de forma generalizada. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación por su parte está desarrollando indicadores de resultados de la educación como el desempeño en el mercado laboral, pero no los reporta cada año.

iii. Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación

Si bien la cobertura en educación básica fue cercana al 100 por ciento en el ciclo escolar 2008-2009¹³ y el porcentaje de personas analfabetas de 15 años y más bajó de 26 a 7 por ciento entre 1970 y 2010, aún existe rezago. Por ejemplo, en 2009, 5 millones 393 mil individuos de 15 años y más eran analfabetas, 7 por ciento de la población de 15 años y más no tenía ninguna escolaridad y 5 por ciento de la población de 15 años y más tuvo educación secundaria incompleta (INEE, 2009).

De acuerdo con la medición de la pobreza 2010, la población del país con rezago educativo ascendió a 20.6 por ciento en 2010, esto es, 23.2 millones de personas; este registro es 1.3 por ciento menor que en 2008. La disminución del valor del indicador se debió en mayor medida a la reducción del rezago entre quienes nacieron después de 1982.

La discapacidad, vulnerabilidad, desigualdad y pobreza, entre otros, tienen consecuencias negativas en las posibilidades de las personas para aprovechar las oportunidades educativas en las mismas condiciones que el resto de la población.

El Censo de Población y Vivienda 2010 registró 4,487,465 personas de 3 años o más en el país que tienen alguna discapacidad o limitación y 4,068,426 personas de 15 años y más con discapacidad o limitación. La población de 3 años o más con discapacidad sin escolaridad asciende a 26 por ciento, muy por encima del promedio nacional.¹⁴

Otro grupo que presenta desventajas en materia de educación son los migrantes. De acuerdo con CONAPO en 2010, aproximadamente 40 por ciento de la migración internacional correspondió a población entre 15 y 24 años de edad, esto significa que un porcentaje significativo de quienes emigran abandonó sus estudios. Existen aproximadamente 434,961 familias de jornaleros agrícolas migrantes (migración interna), es decir, 2,071,483 individuos; de ellos, 37 por ciento tiene 15 años o menos y debería estar cursando educación básica, mientras que 14 por ciento tiene entre 16 y 20 años y podría estar en educación media superior o superior. Sin embargo, su condición migrante y la necesidad de trabajar ponen en riesgo la continuidad en su educación (SEDESOL, 2009).

iv. Apoyos a la investigación

El entorno al que se enfrentan las políticas de apoyo a la investigación y las becas de estudio se distingue por las condicionantes siguientes:

- a) Una planta académica en el Sistema de la Educación Superior (SES) que en su gran mayoría no ingresó con un grado académico superior al que buscaban sus alumnos, pues muchos eran pasantes o con grado de licenciatura, particularmente en los primeros 35 años de desarrollo del SES.

¹³ Cobertura para el ciclo escolar 2008-2009. En seis entidades federativas, la cobertura no es de 100 por ciento pero sí superior a 95 por ciento. Todos los datos que se presentan en esta sección, a menos que se señale lo contrario, provienen de INEE, *Panorama Educativo Nacional 2009. Indicadores del Sistema*, México, INEE, 2009.

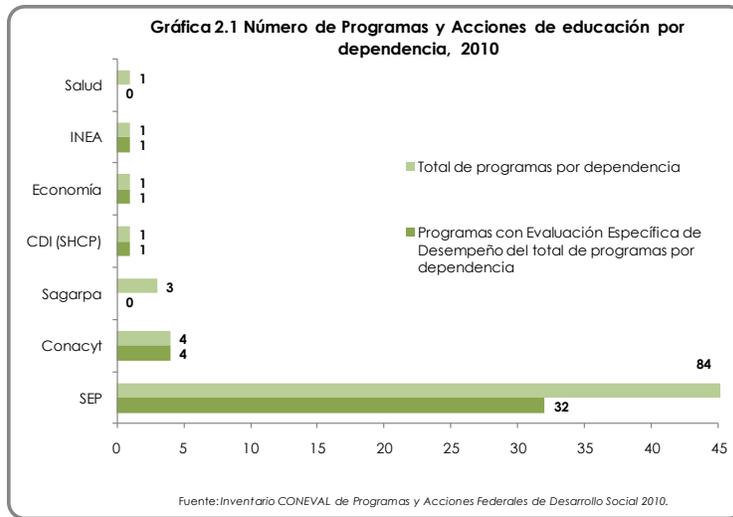
¹⁴ Datos tomados del cuestionario básico.

- b) Poco desarrollo de la investigación básica o aplicada, aunque en muchos casos es de buena calidad, no funciona como una plataforma para contribuir al crecimiento del país.

b) PROGRAMAS Y ACCIONES EDUCATIVOS

El Gobierno Federal contaba con un total de 95 Programas y Acciones relacionados con servicios educativos en 2010 (27 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para la función presupuestaria de educación del gasto en desarrollo social; es decir, \$190,438 millones). Estos programas representan el 35 por ciento del universo de 273 programas de desarrollo social reunidos en el *Inventario CONEVAL*.

De estos 95 programas, 39 fueron evaluados en 2010-2011 (\$92,427 millones en 2010),¹⁵ estos últimos son los que se describen y analizan en los apartados de gasto y resultados. En el Anexo II puede consultarse una lista con todos los programas educativos.



La gráfica 2.1 muestra el número total de programas educativos por dependencia, así como del subconjunto conformado por los programas evaluados en 2010-2011.

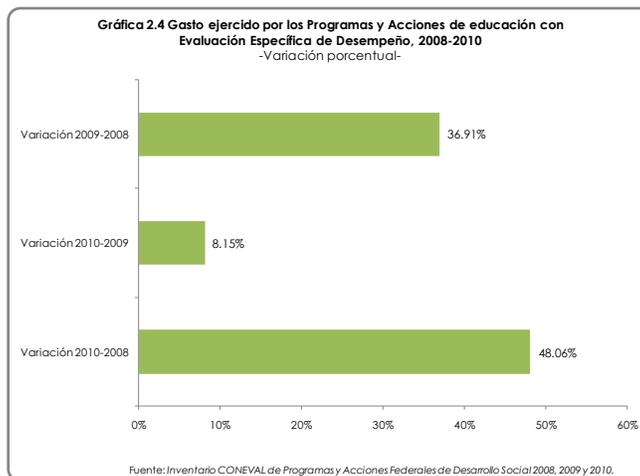
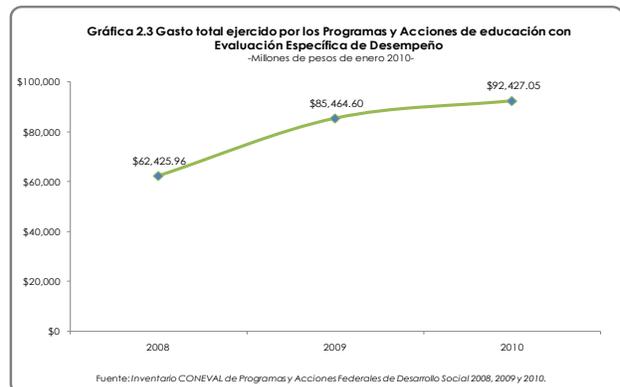
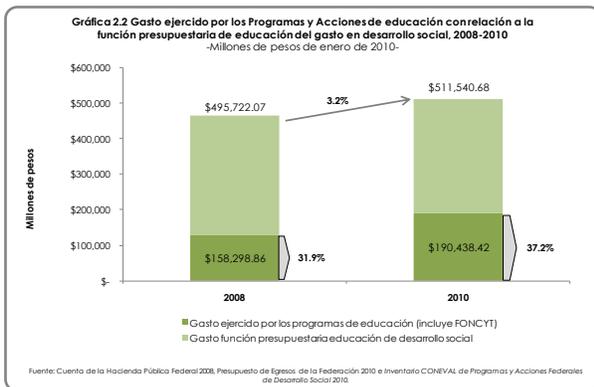
¹⁵ Consúltense la definición de programas evaluados en el glosario de términos.

c) GASTO DE LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS

En este apartado se describen las características del presupuesto de los programas de educación en 2008-2010. El objetivo es poner en contexto su gasto e identificar, en el caso de cada nivel y ámbito educativo, cuáles fueron los instrumentos favorecidos en términos presupuestales.

Los Programas y Acciones educativas del Gobierno Federal pertenecen a la función presupuestaria de educación, dentro del grupo funcional de desarrollo social.

El presupuesto aprobado para la función de educación ascendió a \$511,541 millones en 2010, 3 por ciento más que el monto ejercido en 2008 (gráfica 2.2). El gasto ejercido por los 95 Programas y Acciones educativas del Gobierno Federal corresponde a 37 por ciento de los recursos aprobados para la función de educación; es decir, \$190,438 millones. Esta proporción es 5.3 puntos porcentuales mayor que la de 2008, cuando el gasto de los programas educativos representaba 32 por ciento. Esto quiere decir que casi cuatro de cada \$10 pesos del gasto en la función de educación se destinaron en 2010 a los programas educativos.



Los 39 programas con evaluación ejercieron 92,427 millones del total correspondiente a los 95 programas educativos (gráficas 2.2 y 2.3); es decir, los programas evaluados ejercieron 48.5 por ciento del gasto del total de los programas en educación y 18 por ciento del gasto ejercido en 2010 por la función de educación del grupo funcional de desarrollo social.

Si se examina la evolución del presupuesto en 2008-2010 (gráfica 2.3), se encuentra que el gasto ejercido por los programas educativos evaluados aumentó de manera sostenida y pronunciada entre ejercicios fiscales.

En el cuadro 2.2 se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2010 para los programas educativos. Se observa que el conjunto de programas con el gasto más alto es el clasificado bajo el rubro de “Otros”; éste incluye Programas y Acciones contenidos en el *Inventario CONEVAL* de los que, sin embargo, sólo una pequeña proporción cuenta con evaluación.¹⁶ El número de programas reunidos en “Otros” aumentó de 41 a 64 entre 2008 y 2010; entre éstos están programas de educación básica.

Cuadro 2.2 Gasto ejercido por los Programas y Acciones de educación, 2008-2010

Grupos de programas temáticos de educación	Gasto ejercido (Mdp de enero de 2010)		Variación (por ciento)
	2008	2010	2008-2010
Educación Básica	5,500.72	4,695.53	-14.64
Educación Media Superior	995.13	1,683.81	69.21
Educación Superior y Normal	41,224.83	47,481.60	15.18
Investigación y Becas de Estudio	9,426.85	14,105.86	49.63
Promoción y Apoyo a la Educación	780.04	18,164.39	2,228.65
Otros	100,371.29	104,307.26	3.92
Total	158,298.86	190,438.45	20.30

Fuente: *Inventario CONEVAL* de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.

Nota: Los Programas y Acciones de educación se reunieron en grupos temáticos de acuerdo con los Evaluaciones Integrales de Desempeño de los Programas Federales. El punto de referencia para su agrupación tanto en 2008 como en 2010 son las Evaluaciones Integrales 2010-2011.

El gasto ejercido por los programas educativos reunidos en la categoría “Otros” considera tanto a i) algunas acciones y programas que no fueron evaluados por CONEVAL porque no son de modalidad presupuestaria “S” (con reglas de operación), “U” (otros programas de subsidios), “E” (prestación de servicios públicos) o “B” (provisión de bienes públicos), así como ii) programas que sí fueron evaluados, pero que no son reunidos en una de las temáticas consideradas en el análisis.

¹⁶ Los programas con EED incluidos en “Otros” son *Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI)*, *Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena*, *Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)*, *Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP)*, *Deporte*, *Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)*, *Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)*, *Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)*.

El segundo conjunto de Programas y Acciones con el gasto ejercido más grande es el de educación superior y normal¹⁷ que ejerció \$47,482 millones, 15 por ciento más que en 2008. Tanto en 2008 como en 2010 este conjunto de programas estuvo conformado por seis intervenciones.

El grupo de programas con el crecimiento relativo más pronunciado fue el de promoción y apoyo a la educación.¹⁸ Esto se debe –por una parte– a que el grupo aumentó de tres a siete programas, pero sobre todo a la puesta en operación desde 2009 de la intervención *Subsidios para Centro de Educación* con un presupuesto 9.5 veces más grande que el programa que anteriormente era el de mayor presupuesto (*Atención a la Demanda de Educación para Adultos*).

Es importante examinar con mayor detalle algunos programas que destacan por su alto nivel de gasto ejercido en 2010 o por el importante crecimiento relativo de su gasto. Entre los primeros pueden resaltarse las intervenciones realizadas por *Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales* del grupo de programas de educación superior y normal que ejerció \$44,966 millones en 2010 y por *Subsidios para Centros de Educación* del grupo de programas de promoción y apoyo a la educación que gastó \$15,568 millones. El alto nivel de gasto ejercido por el primero se debe a que sostiene los gastos de operación y nómina de los institutos y universidades pertenecientes a los organismos descentralizados estatales de educación públicos. El alto nivel de gasto de *Subsidios para Centros de Educación* se debe a que pretende fortalecer la educación de calidad en las entidades federativas, mediante el otorgamiento de subsidios que en 2010 fueron canalizados para la construcción de obra.

¹⁷ Los programas de educación superior y educación normal permiten la operación de una amplia gama de instituciones mediante la asignación de recursos ordinarios; sin éstos no podría atenderse a la mayoría de la población de 18 a 25 años en las entidades federativas. También se incluyen programas de recursos extraordinarios. Entre los programas de educación superior enfocados a mejorar la calidad de la oferta educativa están *FOMES* y *FIUPEA* (parte del *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional*), *PROMIN*, el *Programa de Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales* y *PER*. Los dos primeros tienen como población objetivo las instituciones de ES, los otros dos abordan los retos de la Educación Normal Superior y el quinto se enfoca a la población rural. Entre los fondos con múltiples objetivos están el *Subsidio para los ODES* y el *Fondo para el Saneamiento*. El *Subsidio para los ODES* incluye cinco fondos que financian la operación de las instituciones, como el pago de nómina que representa entre el 80 y el 95 según la institución. Los recursos financian las instituciones que atienden a dos tercios de los estudiantes del sistema de Educación Superior Pública Escolarizada (SEP, 2010). El subsidio por estudiante que reciben las *UPES* varía por institución. Para compensar esta desigualdad, se creó el *Fondo para el Saneamiento*, que otorga recursos a las *UPES* que estén por debajo de la media del subsidio federal por alumno.

¹⁸ Estos programas ofrecen servicios complementarios para apoyar a los sistemas de educación; las actividades de cuatro de ellos son en educación básica (*Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*, *Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa*, *Programa Nacional de Lectura y Habilidades Digitales para Todos*); dos están destinados a estudiantes que cursan educación media superior y superior (*Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable*, *Educación para Personas con Discapacidad*) y uno atiende a nivel de posgrado e investigación (*CINVESTAV*). El reto que enfrentan es atender las dificultades que, por distintas causas –discapacidad, situación de vulnerabilidad, desigualdad social o pobreza, entre otros– enfrentan ciertos grupos sociales para acceder en condiciones adecuadas a la educación; los programas buscan así garantizar igualdad de oportunidades y cerrar la brecha en el rezago educativo.

d) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS**i. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica**

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) dispone que los recursos que reciban las entidades federativas a través del *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)* deberán ejercerse de manera exclusiva para financiar la educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial y normal para la formación de maestros.¹⁹

La LCF está diseñada de tal manera que sean las entidades federativas que se encuentren en desventaja, de acuerdo con criterios pre establecidos, las que más recursos reciban. Este proceso puede generar pocos o nulos incentivos para que las entidades utilicen con eficiencia los recursos que se les asignan. No obstante, el grueso de la diferencia del tamaño del *FAEB* de un año a otro se reparte de acuerdo con la proporción que la matrícula pública de educación básica que cada estado representa del total a nivel nacional. Por otra parte, las asignaciones históricas a cada estado son las que mayor peso tienen al decidir la transferencia total. Por lo tanto, el *FAEB* es repartido entre los estados de forma inercial, por lo que se considera, en segundo lugar, criterios de equidad y, marginalmente, de eficiencia, medida por la calidad de la educación.²⁰

De acuerdo con lo anterior, es pertinente analizar los patrones de distribución del fondo. Del examen de la relación entre la distribución de los montos asignados a cada estado en 2007 y la matrícula pública estatal de educación básica para el ciclo escolar 2005-2006 se encuentra que existe una relación estrecha.

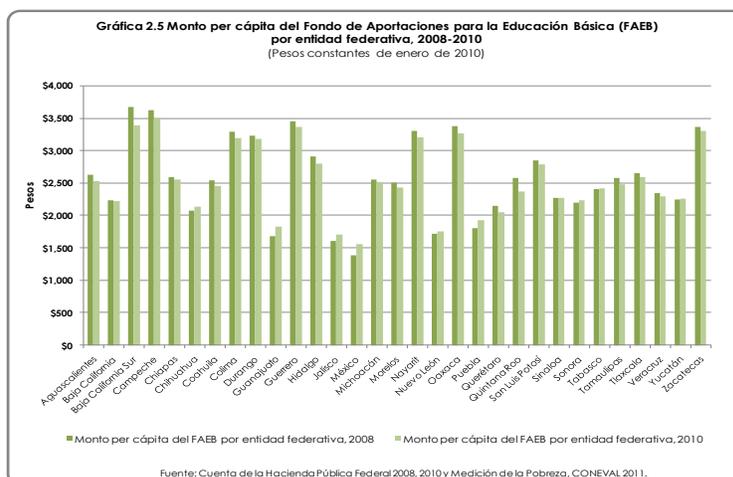
En la LCF se considera que las matrículas estatales permiten asignar los recursos de manera equitativa entre las entidades (con criterios financieros); sin embargo, se ignoran otros factores de desigualdad entre los estados. Por ejemplo, al examinar la proporción de recursos asignados en 2007 a cada entidad federativa como porcentaje del monto total del *FAEB* y el porcentaje de población analfabeta en cada entidad se encuentra que, a diferencia de la relación mencionada anteriormente, se identifica un desfase entre los recursos que la mayoría de las entidades federativas reciben con sus deficiencias educativas (CONEVAL, 2011h). En este sentido, en la distribución de los recursos del *FAEB* domina la importancia relativa de la matrícula en las entidades sobre el analfabetismo.

En síntesis, el análisis descrito revela que la fórmula de distribución de los recursos del *FAEB* en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula y coadyuva débilmente a lograr los objetivos del PSE 2007-2012. En este sentido, resulta necesario reflexionar sobre los criterios de distribución de dicho fondo, de manera que los resultados de los recursos de este fondo contribuyan a ampliar las oportunidades educativas y reduzcan desigualdades entre entidades federativas, así como que ayuden a disminuir el rezago educativo e impulsen la calidad de la educación.

¹⁹ El Artículo 26 de la LCF estipula: "Con cargo a las aportaciones del *FAEB* que les correspondan, los estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los Artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación".

²⁰ Si bien la distribución inercial es importante porque permite contar con una base establecida para planear, dificulta el desarrollo de incentivos para la eficacia y eficiencia.

El gasto ejercido por persona en 2010 es un poco menor que en 2008 (-1.5 por ciento) en todas las entidades federativas (gráfica 2.5).



El gasto per cápita ejercido disminuye en la mayoría de entidades federativas.²¹ Quintana Roo y Baja California Sur son los estados que registran las reducciones más pronunciadas (-8.2 y -7.8 por ciento respectivamente), mientras que en los estados de México y Guanajuato es donde se observan los mayores aumentos (11.9 y 8.5 por ciento respectivamente).

Las entidades con mayores montos per cápita ejercidos en el periodo fueron Campeche, Baja California Sur y Guerrero.

ii. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) opera a través de dos componentes: *FAETA-INEA* y *FAETA-CONALEP*; el primero contribuye a la formación de los adultos mediante una enseñanza que les permita un mejor desarrollo para la vida y el trabajo. Por medio del presupuesto de este fondo, se fortalece la operación de los servicios existentes y se amplían espacios educativos en la modalidad de educación para adultos, de acuerdo con las necesidades regionales. Con el segundo se busca fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico en las entidades federativas.²²

El monto que le corresponde a cada entidad federativa se determina cada año a partir de elementos como i) los registros de instalaciones educativas y plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos

²¹ El Distrito Federal no tiene participación en los recursos de este fondo.

²² Es importante destacar que, si bien la LCF establece que los recursos económicos que los estados y el Distrito Federal reciban del *FAETA* habrán de ser utilizados para financiar los servicios de educación tecnológica y de adultos, este dinero es complementario al destinado a dicha actividad a través del Ramo 11 (educación pública).

e) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE EDUCACIÓN

En este apartado se sintetizan resultados de algunos programas enfocados a garantizar el acceso a las diferentes dimensiones del derecho a la educación, así como a mejorar su calidad.

i. Educación básica

- El Programa *Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica* del Consejo Nacional de Fomento Educativo disminuye la tasa de repetición. El programa tiene menor efectividad en las escuelas urbanas.
- La participación en el *Programa de Escuelas de Calidad* resultó en un descenso en la tasa de deserción de aproximadamente 0.11 por ciento. Sin embargo, no se encontró un impacto sobre las tasas de reprobación estudiantil o en el porcentaje de extraedad de las escuelas. El programa no tiene efecto en escuelas indígenas.
- Los programas de *Fortalecimiento a la Telesecundaria* y de *Escuelas de Tiempo Completo* tienen resultados positivos en pruebas estandarizadas como ENLACE. De 2006 a 2010, alumnos inscritos en las escuelas Telesecundarias avanzaron en dicha prueba 19.7 puntos en español y 40.7 puntos en matemáticas. Sin embargo, no es posible atribuir estos resultados de manera exclusiva al programa.
- Los programas dirigidos a la población indígena como el *Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena* de CONAFE han mejorado el logro educativo en el puntaje de las escuelas en la prueba ENLACE.

ii. Educación Media, Superior y Normal

- Respecto al *Fondo de Modernización para la Educación Superior* cabe resaltar que el porcentaje de profesores de tiempo completo con posgrado pasó de 62 en 2002 a 85 por ciento en 2010. Los programas educativos evaluados de calidad pasaron de 458 programas en 2003 a 1,562 en 2010.
- En cuanto al Programa *Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior*, el porcentaje de Cuerpos Académicos consolidados pasó de 7 por ciento en 2002 a 31 en 2010.

iii. Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación

- La intervención *Atención a la Demanda de Educación para Adultos* aumenta las oportunidades educativas de jóvenes y adultos de 15 años y más en rezago educativo. También desarrollan estrategias de aprendizaje autodidacta que los motivan a continuar estudios en nivel medio superior y superior.
- El programa *Educación para Personas con Discapacidad* contribuyó a que los alumnos de educación superior beneficiados permanecieran hasta el fin del ciclo escolar.

iv. Apoyos a la investigación y becas de estudio

- Entre 2000 y 2008 el *Sistema Nacional de Investigadores (SNI)* aumentó su membresía en todas las áreas del conocimiento.

SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

I. Dispersión de programas federales

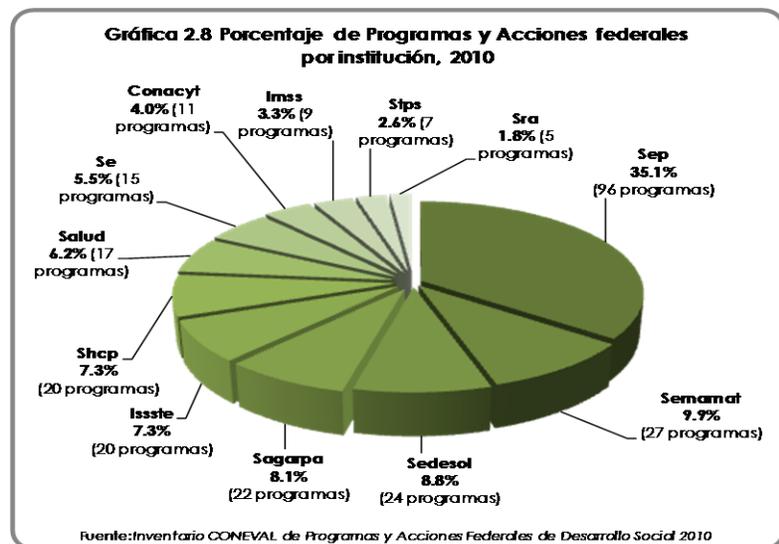
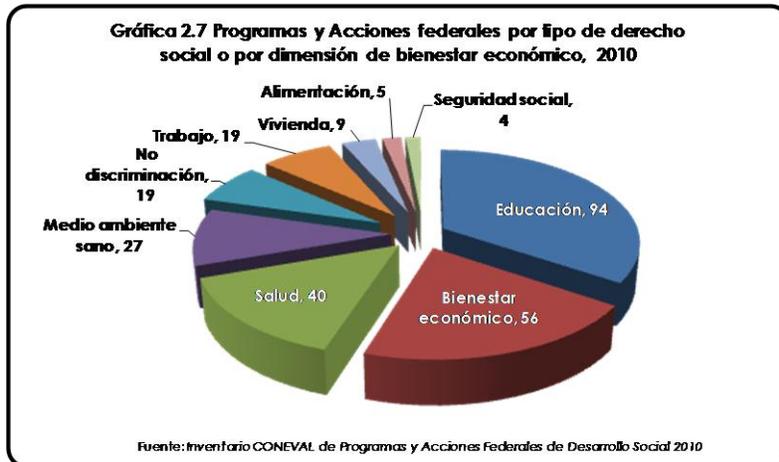
En general es adecuado que haya diversos Programas y Acciones presupuestarios para enfrentar los múltiples retos del desarrollo social, pero no siempre es claro que tener muchos programas se traduzca en mejor política pública.

Por esto, en esta sección se hace uso de una herramienta nueva para los programas sociales federales –el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010 (Inventario CONEVAL)*- que reúne en un solo sistema información de 273 Programas y Acciones sociales federales y cuyo análisis puede ayudar a determinar la utilidad de todos estos instrumentos. El *Inventario CONEVAL* incluye variables como tipo de apoyo, presupuesto, población a la que se dirige el apoyo, derecho social al que está contribuyendo, institución que opera el programa, etcétera.

Es de destacar que un análisis de esta naturaleza sería claramente mejor si se contara con información sobre Programas y Acciones estatales y federales. Debido a que desafortunadamente no hay mucha información sistematizada accesible sobre programas locales, el análisis se reduce al ámbito federal.

Se adelanta una conclusión: si el análisis del *Inventario CONEVAL* apunta a que hay y se han generado recientemente muchos programas de desarrollo social y que se muestra una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales por esta razón, si se incluyeran los programas de gobiernos locales, el problema sería aún mayor.

La gráfica 2.7 muestra el número total de programas o acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico que conforman el *Inventario CONEVAL*; como se observa, de los 273 Programas o Acciones federales de desarrollo social vigentes en 2010, 34.4 por ciento está vinculado de manera directa con el Derecho a la Educación (94).



Las instituciones son aquellas dependencias y entidades que operan los programas y las acciones federales que forman parte del *Inventario CONEVAL*. Como se observa en la gráfica 2.8, la institución con un mayor número de Programas y Acciones es la Secretaría de Educación Pública (SEP) que opera 96, seguida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 27 y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que cuenta con 24.

Cuadro 2.3 Programas y Acciones Federales por derecho social o por dimensión de bienestar económico e institución, 2010

Derecho social o Bienestar económico	Institución											Total	
	SRA	STPS	IMSS	CONACYT	ECONOMÍA	SALUD	SHCP	ISSSTE	SAGARPA	SEDESOL	SEMARNAT		SEP
Alimentación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	5
Educación	-	-	-	4	-	1	1	-	3	-	-	85	94
Medio ambiente sano	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1	23	-	27
No discriminación	-	-	-	-	-	-	7	1	-	5	-	6	19
Salud	-	-	6	-	-	13	1	16	-	-	2	2	40
Seguridad social	-	-	1	-	-	1	-	1	-	1	-	-	4
Trabajo	1	7	-	-	2	-	4	-	-	2	-	3	19
Vivienda	-	-	-	-	-	-	2	-	-	5	2	-	9
Bienestar económico	4	-	2	7	13	2	4	2	17	5	-	-	56
Total	5	7	9	11	15	17	20	20	22	24	27	96	273

Fuente: Estimación del CONEVAL con base en el *Inventario CONEVAL*.

Como se observa en el cuadro 2.4 los programas y las acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico e institución ofrecen diferentes tipos de apoyos. La mayoría de los programas o acciones otorgan algún tipo de apoyo vinculado al Derecho a la Educación (124); de éstos 19 proporcionan capacitación (15.3 por ciento), 18 brindan servicios educativos (14.5 por ciento) y 16 otorgan libros o material didáctico (12.9 por ciento).

Si bien no es posible determinar con esta herramienta si los diversos programas sociales federales tienen claras duplicidades entre sí, de esta breve revisión sobre la concentración y de los programas de desarrollo social federales puede concluirse que hay un gran número de programas dirigidos a atender carencias similares y por ello se tiene una gran dispersión de programas. Lo anterior también implica un reto de coordinación importante. Si bien existen instancias de coordinación –como la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social-, la cantidad de programas en diversas instituciones que atienden problemáticas similares, hace que estas instancias tengan limitaciones.

Cuadro 2.4 Programas y Acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico y tipo de apoyo específico que entregan, 2010

Tipo de apoyo	Derecho Social o Bienestar Económico									Total
	Alimentación	Educación	Medio ambiente sano	No discriminación	Salud	Seguridad social	Trabajo	Vivienda	Bienestar económico	
Albergue	-	1	-	-	1	-	-	-	-	2
Alimentos	3	-	-	-	1	1	-	-	-	5
Asesoría jurídica	-	1	-	1	-	-	1	2	1	6
Asesoría técnica	-	12	5	-	1	-	8	2	9	37
Beca	1	11	-	-	2	1	1	-	2	18
Campañas o promoción	1	2	2	3	9	2	2	-	2	23
Capacitación	1	19	5	2	8	1	8	2	13	59
Compensación garantizada al ingreso	1	3	-	-	-	-	-	-	3	7
Financiamiento de estudios técnicos y/o servicios ambientales	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
Financiamiento de proyectos sociales	-	2	-	5	1	-	-	-	1	9
Guarderías	-	-	-	1	-	-	-	-	2	3
Libros y/o material didáctico	1	16	-	-	4	-	-	1	-	22
Obra pública	-	-	2	1	-	-	-	2	1	6
Regularización de la tenencia de la tierra o de inmuebles	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2
Servicios de salud	1	1	-	1	26	1	-	-	2	32
Servicios educativos	-	18	-	1	-	-	-	-	-	19
Subsidio a precios	-	-	1	-	-	-	-	-	3	4
Tierra, lote, predio o parcela	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Vivienda nueva o mejoramiento de vivienda pre-existente	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3
Otro	3	38	18	10	9	2	14	5	40	139
Total	12	124	36	25	62	8	34	20	80	401

Fuente: *Inventario CONEVAL*.

Nota: Se consideraron 245 Programas y Acciones federales, en 28 la información no está disponible (ND). Un Programa o Acción federal puede otorgar más de un tipo de apoyo por lo que la suma de ellos puede no coincidir con el total de programas.

El cuadro 2.5 muestra cómo ha evolucionado el número y el presupuesto de programas federales de desarrollo social desde 2004 (exclusivamente bajo el universo del *Inventario Coneval*). La comparación en el tiempo sólo es válida entre 2004 y 2007 y entre 2008 y 2011, pues en 2008 se modificó la forma de contabilizar los programas presupuestarios federales en el *Inventario Coneval*.

Cuadro 2.5 Programas y Acciones del Inventario CONEVAL 2004-2011

Año	No. Programas (S y U)	No. Acciones (E y B)	Total	Presupuesto original Mdp
2004	89	0	89	72,122.23
2005	78	0	78	73,006.65
2006	188	0	188	122,131.83
2007	104	0	104	73,171.71
2008	139	107	246	487,579.09
2009	180	92	272	587,588.07
2010	186	87	273	626,083.64
2011	178	94	272	692,003.81

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el *Inventario CONEVAL*.

Nota: En términos presupuestarios, las intervenciones de desarrollo social pueden clasificarse en Programas y Acciones. Los Programas, a su vez, cuentan con dos categorías: con Reglas de Operación (modalidad S) y Otros programas de subsidios (modalidad U); mientras que las Acciones se dividen en Prestación de Servicios Públicos (modalidad E) y Provisión de Bienes Públicos (modalidad B).

Entre 2004 y 2007 se incrementó 17 por ciento el número de programas y 1 por ciento el presupuesto de los mismos. Entre 2008 y 2011 aumentó 11 por ciento el número de programas y 42 por ciento el presupuesto, lo que contribuyó a tener mayor dispersión de programas.

No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el ejecutivo, otros por el legislativo y otros por las entidades federativas, a través del legislativo, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos locales. Posiblemente varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable.

Como ya se decía anteriormente, a esta problemática es necesario añadir lo que pareciera una multiplicidad de Programas y Acciones de los gobiernos locales; no es posible conocer su totalidad porque no hay información clara al respecto, lo cual atenta contra la coordinación de la política de desarrollo social a nivel nacional.

II. Incidencia distributiva y equidad del gasto social: 2008-2010

En esta sección se analiza la distribución de los principales rubros de gasto social y subsidios al consumo en la población en 2008 y 2010. Se incluye además un análisis retrospectivo para observar la tendencia histórica reciente de los principales rubros del gasto social.

Todo gasto público —se clasifique como social o no, sea en transferencias monetarias, en especie (bienes privados) o en bienes públicos, o se aplique con objetivos redistributivos o no— tiene

inevitablemente efectos redistributivos.²⁴ Por ello, independientemente de sus objetivos, siempre es pertinente evaluar cualquier rubro de gasto público y, especialmente, el gasto social, en la dimensión de la equidad, la cual es muy relevante en una sociedad con niveles comparativamente altos en la desigualdad del ingreso primario y recursos fiscales comparativamente limitados.

Por otro lado, los instrumentos del gasto público tienen múltiples objetivos que pueden incluir o no a la equidad, y aun en aquellos casos que sí la engloban puede estar subordinada por otras metas (como corregir fallas de mercado, mejorar la eficiencia, promover el crecimiento económico o proveer bienes públicos básicos como seguridad). Pocos instrumentos del gasto público tienen objetivos puramente redistributivos, pero muchos sí los incluyen, entre otros. Por ello el análisis de incidencia distributiva que se presenta a continuación debe interpretarse como una dimensión relevante entre otras para la evaluación global del gasto social.

El gasto público analizado cubre la gran mayoría del gasto social federal y estatal, por un monto total de 1,564 y 1,401 miles de millones de pesos en 2010 y 2008, respectivamente. Con excepción de calidad y servicios de la vivienda, los rubros y programas analizados representan los principales instrumentos del gasto público en las dimensiones de la medición de la pobreza: educación, salud, pensiones, programas alimentarios y bienestar económico (transferencias dirigidas y subsidios al consumo).²⁵

El análisis se obtiene a partir de la información de transferencias y uso de servicios públicos reportados en las ENIGH de los años correspondientes, así como los montos totales de las cuentas públicas. La metodología se describe en el Anexo III.²⁶

Los resultados principales se resumen a continuación:

- 1) Persiste una amplia gama de resultados en la concentración del gasto público, entre los grandes grupos funcionales y aun al interior de cada uno. En conjunto, las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad (es decir, llegan con más claridad a la población que tiene menos ingreso), las transferencias en especie son prácticamente neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.
- 2) Los programas más progresivos en 2008 y 2010 son *Oportunidades e IMSS-Oportunidades*, mientras que los más regresivos (los que se otorgan a la población de ingresos altos) son los subsidios al sistema de pensiones del ISSSTE y la deducibilidad de colegiaturas; son regresivos aun con relación al ingreso (neto) de mercado de los hogares, por lo que contribuyen a aumentar la desigualdad del ingreso en México.

²⁴ Esto no sería así sólo si una transferencia pública coincidiera perfectamente con la distribución del ingreso de mercado de los hogares, o si un bien público fuera valorado por los hogares precisamente en proporción de su participación en el ingreso de mercado.

²⁵ Se incluye para propósitos comparativos (sin sumar en el total) el gasto fiscal asociado a la deducibilidad de colegiaturas, a pesar de que fue introducido apenas en 2011.

²⁶ Las ENIGH que se utilizan son las correspondientes a 2008 y 2010; la Cuenta Pública corresponde a las de 2008 y 2010.

- 3) La distribución total del gasto público analizado resulta ligeramente progresiva si se excluyen los subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y al consumo, pero ligeramente regresiva cuando éstos se incluyen.
- 4) Entre 2008 y 2010 ha aumentado la progresividad del gasto total analizado, con un incremento en la participación del quintil (20 por ciento) más pobre de la población de 16 a 18 por ciento, y una reducción del coeficiente de concentración de 0.11 a 0.06. La proporción de recursos asignados en forma progresiva pasó de 32 por ciento en 2008 a 44 por ciento en 2010, similar a la participación de estos recursos en 2006. Esto se explica, por un lado, por el aumento en la progresividad (reducción en la regresividad) de algunos instrumentos de transferencias, y por el otro por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 tuvo un nivel excepcionalmente alto).
- 5) Algunos de los programas más progresivos cuya cobertura ha aumentado más rápidamente en 2008-2010 presentan una pérdida de progresividad al ampliarse a poblaciones de mayores ingresos: *Oportunidades*, *70 y Más*, *Seguro Popular*. Por otro lado, *PROCAMPO* presenta un aumento importante en progresividad que es consistente con un cambio en las reglas del programa hacia una mejor focalización (como se había recomendado en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*), pero éste posiblemente no sea estadísticamente significativo.²⁷
- 6) En una perspectiva de más largo plazo, identificamos un cambio importante en la tendencia general de la progresividad del gasto público en las últimas dos décadas, la cual aumentó en forma importante de 1995 a 2005, pero dicha tendencia se ha frenado e incluso revertido desde entonces.
- 7) El avance en la equidad del gasto en 1995-2005 se explica por diversos factores que han llevado a una reasignación del gasto social sesgado hacia zonas urbanas y estratos medios a favor de zonas rurales y poblaciones más pobres:
 - a) La creación de programas innovadores y mejor focalizados de transferencias dirigidas como *Oportunidades* (sustituyendo subsidios alimentarios generalizados y focalizados regresivos y preponderantemente urbanos), *PROCAMPO* (sustituyendo apoyos agrícolas vía precio altamente regresivos), el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social/Fondo de Infraestructura Social Municipal* (asignado en función de la pobreza municipal en sustitución de *Pronasol*) y el *Programa de Empleo Temporal*,
 - b) La ampliación de la cobertura y financiamiento de los servicios básicos educativos y de salud para la población no asegurada,
 - c) El avance en el acceso a servicios educativos postbásicos en gran parte como consecuencia del avance en la cobertura de los servicios básicos.

²⁷ Dada la concentración de beneficios del programa en un número reducido de productores grandes, la ENIGH no tiene el tamaño necesario para capturar adecuadamente estos beneficios en el extremo alto de la distribución del ingreso.

- 8) El estancamiento y reversión parcial de esta tendencia desde 2005 se puede explicar con los siguientes factores, que sugieren a su vez la necesidad de una nueva generación de reformas e instrumentos de identificación de beneficiarios para la implementación del gasto social:
- a) Los costos y retos crecientes de focalizar con efectividad cuando la cobertura de los programas aumenta significativamente, y se amplía a zonas urbanas y poblaciones de mayores ingresos medios (*Oportunidades, 70 y Más*).
 - b) El aumento en el financiamiento de los servicios básicos abiertos a la población en su conjunto, en la medida en que se incrementen su calidad y disponibilidad, puede crecer la demanda de estratos de mayores ingresos y capacidad de acceso, especialmente en el contexto de la reciente crisis y estancamiento económico.

Capítulo III. Conclusiones y recomendaciones sobre la política de desarrollo social

I. Conclusiones

En el primer capítulo del *Informe de Evaluación del Derecho a la Educación 2011* se presentan datos sociales para analizar el avance en rezago educativo en México de 2008 a 2010. A partir de las problemáticas identificadas, en el capítulo II se presenta un diagnóstico de la respuesta del Gobierno Federal para atenderlas. Con base en lo anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

- Durante 1990-2010 ocurrió una importante reducción del rezago educativo, especialmente en la inasistencia escolar de niñas y niños entre seis y 15 años.
- Sin embargo, el rezago educativo se redujo a una menor tasa entre 2008 y 2010, debido no sólo a que se está alcanzando prácticamente la cobertura universal de educación básica de los niños y niñas en edad de acudir a ese ciclo escolar, sino a que el rezago educativo de la población adulta continúa elevado.
- Adicionalmente, otras problemáticas identificadas en el ámbito educativo son la desigualdad en la calidad de la educación básica; en la educación media superior y educación superior, la insuficiente cobertura, desigualdad en el acceso y calidad de la enseñanza; las desventajas para acceder a la educación de los grupos vulnerables, así como el bajo desarrollo de la investigación básica y aplicada.
- Casi cuatro de cada \$10 del gasto en la función de educación del Gobierno Federal se destinaron en 2010 a los programas educativos, este monto representó 5 por ciento más respecto al gasto en 2008. Las acciones educativas que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2010 fueron Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales y Subsidios para Centros de Educación (con los montos ejercidos más altos), así como Atención a la Demanda de Educación para Adultos de INEA y el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (con el crecimiento relativo más pronunciado).
- Existe una gran proporción de programas que aún no han sido sujetos a una evaluación, por lo que no se conocen sus resultados. De los programas evaluados destacan los resultados de *Escuelas de Tiempo Completo*.
- Con relación a los fondos del Ramo 33, el análisis del *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica* y del *Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos* reveló que la fórmula de distribución de sus recursos en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula (como las utilizadas en la medición de la pobreza).

II. Temas transversales de la política de desarrollo social

- En 2010 existían 273 Programas y Acciones federales de desarrollo social. Entre 2004 y 2007 se incrementó 17 por ciento el número de programas y 1 por ciento el presupuesto de los mismos. Entre 2008 y 2011 se incrementó 11 por ciento el número de instrumentos de política pública y el presupuesto aumentó 42 por ciento lo que contribuyó a tener mayor dispersión de Programas y Acciones.

- Debido a que no hay suficiente información sistematizada accesible sobre programas de gobiernos locales, el análisis se reduce al ámbito federal; éste apunta a que hay un gran número de Programas y Acciones de desarrollo social (se han generado recientemente muchos de estos) y se identifica una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales. Por estas razones, se considera que si se incluyeran los programas de gobiernos locales, el problema sería aún mayor.
- No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el Poder Ejecutivo, otros por el Poder Legislativo y otros por las entidades federativas, a través del Legislativo local, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos estatales. Posiblemente varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados claros en varios de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable.
- Entre 2008 y 2010 ha aumentado la progresividad del gasto total analizado (el gasto se dirige hacia la población en pobreza), con un aumento en la participación del quintil (20 por ciento) más pobre de la población de 16 a 18 por ciento, y una reducción del coeficiente de concentración de 0.11 a 0.06. La proporción de recursos asignados en forma progresiva pasó de 32 por ciento en 2008 a 44 por ciento en 2010, similar a la participación de estos recursos en 2006. Esto se explica, por un lado, por el aumento en la progresividad de algunos instrumentos de transferencias y, por el otro, por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 tuvo un nivel excepcionalmente alto y que es regresivo).
- Las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad (es decir, llegan con más claridad a la población que tiene menos ingreso), las transferencias en especie son prácticamente neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.
- Los programas más progresivos en 2008 y 2010 son el de *Desarrollo Humano Oportunidades e IMSS-Oportunidades*, mientras que los más regresivos (los que se otorgan a la población de ingresos altos) son los subsidios al sistema de pensiones del ISSSTE y la deducibilidad de colegiaturas. Estos últimos son regresivos aun con relación al ingreso (neto) de mercado de los hogares, por lo que contribuyen a aumentar la desigualdad del ingreso en México.
- La distribución total del gasto público analizado resulta ligeramente progresiva si se excluyen los subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y al consumo, pero ligeramente regresiva cuando éstos se incluyen.

III. Recomendaciones

a) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS

Educación

- 1) Los niveles de rezago educativo sólo volverán a abatirse sustancialmente cuando se reduzcan entre la población adulta (primaria y secundaria completa para adultos); se recomienda explorar esquemas más eficaces para atender a esta población.
- 2) Es importante enfocar los esfuerzos en Chiapas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, en donde la carencia fue mayor a 25 por ciento en 2010. La razón del tamaño del rezago educativo en estos estados se debe a que existen porcentajes altos de la población mayor de 15 años que no cuenta con primaria o secundaria completa. Se recomienda focalizar adecuadamente la cobertura de los programas de educación para adultos y programas para abatir el rezago educativo en dichas entidades, sobre todo en las zonas interculturales.
- 3) Se recomienda fortalecer los esquemas de becas educativas para jóvenes de educación media superior en áreas urbanas, pues es un grupo vulnerable ante la coyuntura de inseguridad actual. Además de ampliar los recursos ejercidos y cobertura de estos programas, es indispensable implementar mecanismos efectivos de identificación de beneficiarios que permitan reducir la desigualdad en oportunidades educativas y económicas. La evidencia disponible (ENIGH) muestra que con excepción de las becas de *Oportunidades*, las becas públicas que se ejercen actualmente en México se concentran principalmente en grupos de ingresos medios y altos, por lo que no contribuyen a reducir las desigualdades educativas ni los rezagos educativos de los más pobres en forma efectiva.
- 4) Se sugiere también fortalecer el programa *Escuelas de Tiempo Completo*, pues esta estrategia puede ser una solución de mediano y largo plazo para mejorar el aprovechamiento escolar, aumentar la participación laboral de las madres de familia y reducir el tiempo de ocio de este grupo de edad.
- 5) Además debe resaltarse el fortalecimiento de la educación básica intercultural bilingüe de la SEP. Se sugiere la creación y la ampliación de las universidades interculturales bilingües para indígenas en las zonas más rezagadas.
- 6) Con base en los avances realizados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se sugiere desarrollar técnicas estandarizadas de evaluación en educación media superior y educación superior, para mejorar la calidad de la educación.
- 7) Se recomienda que las instituciones educativas y entidades federativas que aún no se hayan incorporado al sistema de evaluación ENLACE lo hagan, para hacer más transparente el sistema educativo en su conjunto.
- 8) La calidad de los servicios sigue siendo un reto enorme para garantizar el acceso efectivo, especialmente en salud y educación. Es importante que las entidades federativas realicen

la labor que les corresponde en mejorar la calidad educativa (y de salud), pues esta tarea es compartida entre los diferentes órdenes de gobierno.

- 9) Con relación a la calidad de los servicios, se recomienda fortalecer la participación de los padres y madres de familia en el señalamiento de las deficiencias que enfrentan las escuelas y la búsqueda de soluciones conjuntamente con las autoridades competentes.

b) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

- 10) Buscar cambios legales, institucionales y de financiamiento en la seguridad social para que pueda cubrir a todos los mexicanos, con independencia de su situación laboral.
- 11) Reducir paulatinamente el costo contributivo de seguridad social de los empleos formales para fomentar la creación de empleos. El trabajo digno y socialmente útil es un derecho social y es un elemento fundamental para reducir la pobreza sistemáticamente.
- 12) Si bien ciertos programas sociales tienen efectos positivos para reducir la pobreza en algunas de sus dimensiones, una disminución sistemática sólo se materializará si el ingreso real de la población aumenta durante varios años. El incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de un mayor crecimiento económico, de una mayor generación de empleos, de incrementos en la productividad, la inversión y de la estabilidad de precios, que muchas veces requieren cambios de fondo para modificar las condiciones económicas y fiscales en el país. Para ello es necesario contar con acuerdos políticos sólidos.
- 13) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social se recomienda que el Poder Legislativo, al igual que el Ejecutivo, realice un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales previo a la inclusión de éstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 14) Fortalecer los indicadores de los objetivos sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la APF para mejorar la medición del vínculo de los Programas y Acciones con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

c) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL

- 15) Encontrar sinergias y evitar duplicidades entre programas federales, entre éstos y los estatales y de ambos con los locales.

- 16) Reasignar programas entre dependencias y entidades para hacer más eficientes y eficaces los recursos financieros y humanos.
- 17) Establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones y programas.
- 18) La pobreza se ha incrementado recientemente por un problema económico (reducción del ingreso real, empleos insuficientes, bajo crecimiento económico, aumento de los precios de los alimentos) y no por razones atribuibles a la política de desarrollo social. Por lo anterior, se recomienda que el objetivo de reducción de la pobreza no esté a cargo de una sola secretaría (en este caso a la SEDESOL federal, estatal o municipal) sino que sea responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social. Prácticamente, todas las secretarías (de los gobiernos federal, estatales y municipales) deberían tener como objetivo prioritario la reducción de la pobreza.
- 19) Asimismo se recomienda que la planeación de la política de desarrollo social vaya más allá de contar con un conjunto de programas sociales aislados a nivel federal, estatal y municipal y que existan objetivos comunes basados en el acceso efectivo a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas.
- 20) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, se pide que todas las dependencias e instituciones atiendan la disposición vigésimo primera de los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, emitidos el 30 de marzo de 2007 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONNEVAL, en la que se pide que “las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto anual...” La disposición señala que dicho diagnóstico deberá elaborarse antes de que las dependencias incluyan el programa en el presupuesto anual.

d) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

- 21) Para mejorar los esquemas de coordinación entre la federación, los estados y municipios, en cuanto al desarrollo social, se recomienda la construcción y difusión de un inventario de Programas y Acciones de desarrollo social que incluya los tres órdenes de gobierno.
- 22) Contar con evaluaciones externas independientes, rigurosas y sistemáticas para las políticas, Programas y Acciones de desarrollo social de estados y municipios y difundir sus resultados, con el fin de hacer más transparente la política de desarrollo social en el ámbito local. Se recomienda que esta exigencia se incluya en las leyes locales para reforzar la institucionalidad de los procesos de evaluación de los gobiernos estatales y municipales.

23) Integrar un padrón único de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno que permita:

- Articular mejor las acciones de política pública de los distintos órdenes de gobierno
- Focalizar mejor los programas sociales, atendiendo primero a quienes presentan mayores desventajas.

e) CON RELACIÓN AL RAMO 33

i. Corto plazo

24) Impulsar el funcionamiento de sistemas públicos de evaluación eficaces tanto en el orden estatal como en el municipal.

25) Mejorar la definición de los indicadores de desempeño mediante los cuales se mide el logro de los fondos.

ii. Mediano plazo

26) Redefinir las fórmulas de distribución de los fondos a la luz de los objetivos que persigue cada uno, de tal forma que se promueva la eficacia, eficiencia y equidad en su operación. Al considerar que se dispone de información sobre la medición de pobreza a nivel estatal cada dos años y a nivel municipal cada cinco años.

f) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES

27) Como parte del proceso de evaluación que el CONEVAL realiza anualmente, se emiten recomendaciones específicas para cada uno de los programas evaluados, mismas que se listan en el Anexo IV.

Bibliografía

Acosta, Adrián. (2006). “Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México” *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXV. No. 139. julio-septiembre.

Aguilar, Guillermo. (2006). “Un siglo buscando doctores...¡Y ya los encontramos!” en *Revista de la Educación Superior*. Vol, XXV, No 140.

Aguilera, Nelly y Mariana Barraza–Lloréns. (2009). *Descentralización Financiera de Salud. En Análisis del Ramo 33*. Mimeo.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2008). *Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010b). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011h). *El Ramo 33 en el Desarrollo Social en México: Evaluación de ocho Fondos de Política Pública*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011m). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales para el mejoramiento de la educación básica 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011n). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales para el mejoramiento de la educación media superior, superior y normal 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011o). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de promoción y apoyo a la educación 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011p). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos a la investigación y becas de estudio 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011r). *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011s). *Inventario de Programas y Acciones Federales para el Desarrollo Social 2010*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011t). *Medición de la pobreza 2010. Resultados a nivel nacional*. México: CONEVAL.

Galaz-Fontes, J.F., Gil-Antón, Padilla-González, Sevilla-García, Arcos-Vega, Martínez-Stack. (2009). "The Academic Profession in Mexico: changes, continuities and challenges derived from a comparison of two national surveys 15 years apart". En *The changing academic profession over 1992-2007: international, comparative, and quantitative perspectives*. RIHE International Seminar Reports, No.13, 2009, Hiroshima.

Gil Antón, Manuel. (2006a). "Out entre primera y segunda". En *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXV. No. 139. julio-septiembre.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2006). "Comparaciones con el pasado: ¿hay avances?". *La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana. Informe anual*. México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2009). *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2009*. México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2010). *México en PISA 2009*. México: INEE.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011a). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2008). *OECD Reviews of Tertiary Education*. Mexico. Mimeo.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2010). *PISA 2009 Results. What Students Know and Can Do*.

Programme for International Student Assessment. (2009). *Results: What students know and can do. Students performance in reading, mathematics and science (Volume I). Annex B1: Results for countries and economies*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en http://www.oecd.org/document/53/0,3746,en_32252351_46584327_46584821_1_1_1_1,00.html.

Poder Ejecutivo Federal. (2011), *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 <http://pnd.presidencia.gob.mx>.

Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (2010). *Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://cuarto.informe.gob.mx/anexo-estadistico/>

Secretaría de Educación Pública. (2007). *Plan Sectorial de Educación*. México

Secretaría de Educación Pública. (2011). *Evaluación Interna del Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, 2007-2010*. Mimeo.



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Tuirán, Rodolfo. (2011). *La Educación Superior en México: Avances, Rezagos y Retos*. Campus Milenio. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/la_educacion_superior_en_mexico_avances_y_rezagos.

Glosario de términos

Coefficiente de Gini: Es una medida de concentración que resume la manera en que se distribuye una variable (el ingreso, por ejemplo) entre un conjunto de individuos. Varía entre cero y uno, mientras el valor del coeficiente sea más cercano a 1, mayor será la desigualdad en la distribución; por el contrario, mientras más cercano a 0, mayor igualdad.

Extraedad grave: Número de alumnos matriculados en un grado escolar cuya edad supera en dos años o más a la establecida normativamente para cursar el grado de referencia (INEE, 2009: 163). Este indicador forma parte de un grupo de tres que proporciona información sobre la condición que guardan los alumnos con respecto al grado cursado y a la edad. Los otros dos indicadores son “porcentaje de alumnos en edad normativa” y “porcentaje de alumnos con extraedad ligera”. (INEE, 2009: 166).

Eficiencia terminal: Número de alumnos que egresan de un nivel educativo respecto al número de alumnos inscritos al primer ciclo escolar de dicho nivel (INEE, 2009).

Esperanza de vida al nacer: Promedio de años que espera vivir una persona al momento de su nacimiento, si se mantuvieran a lo largo de su vida las condiciones de mortalidad prevalecientes del presente (CONAPO, 2011b).

Línea de bienestar: Valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico.

Línea de bienestar mínimo: Valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica.

Programas evaluados. Para fines del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011* se considera como programas evaluados sólo aquéllos Programas y Acciones que fueron sujetos a una *EED 2010-2011* y además analizados en las *Evaluaciones Integrales*. No obstante, se reconoce que las entidades y dependencias realizan otros tipos de evaluaciones.

Población Económicamente Activa (PEA): Personas que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada) (INEGI, 2011b).

Población atendida: Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Población desocupada: Personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido (INEGI, 2011b).

Población objetivo: Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Población ocupada: Personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración; o bien, ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la

unidad económica. Incluye: a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña) (INEGI, 2011b).

Población potencial: Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia de un programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención

Retos: Se refieren a aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Tasa bruta de mortalidad: Número de defunciones por cada mil habitantes en un año determinado (CONAPO, 2011b).

Tasa de desocupación: Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo (ver población desocupada) (INEGI, 2011b).

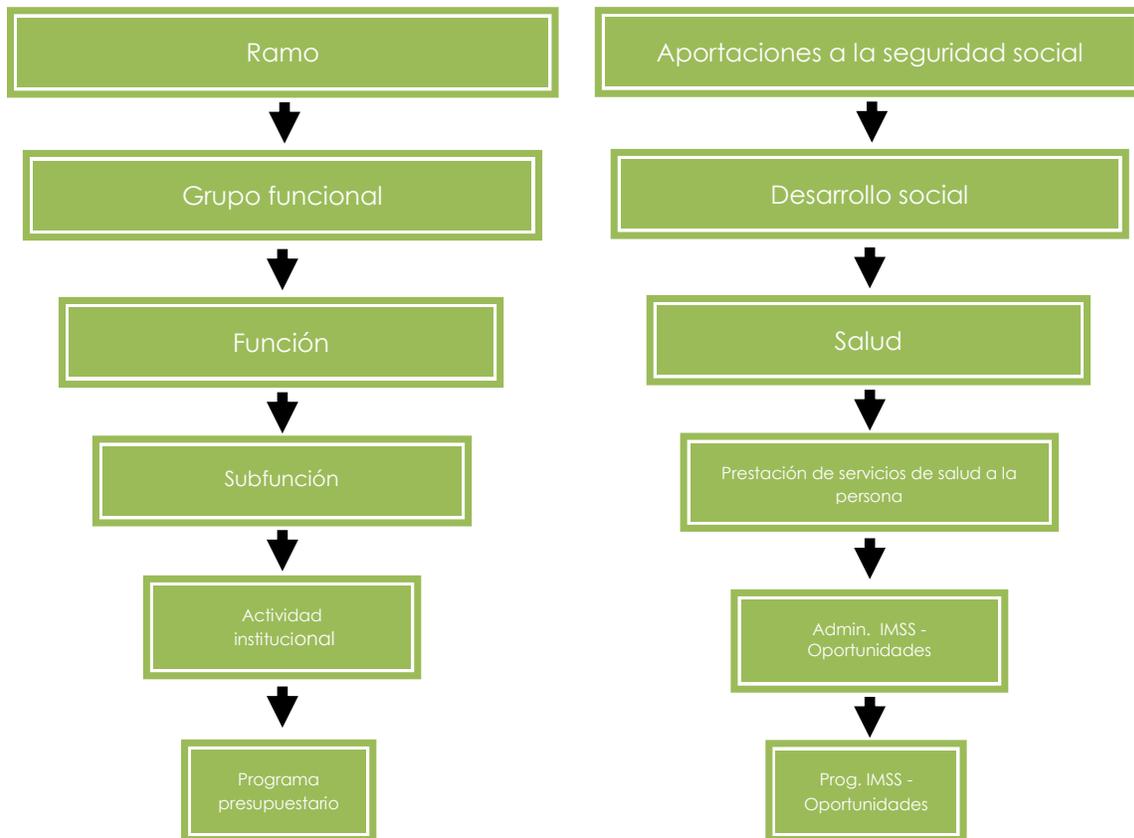
Tasa de mortalidad infantil: Número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacimientos ocurridos en un año determinado (CONAPO, 2011b).

Tasa neta de cobertura: Porcentaje de alumnos, en edad normativa, inscritos al inicio del ciclo escolar en un nivel educativo, con respecto a la población en edad de cursar ese nivel (INEE, 2009).

Anexo I. Organización funcional del gasto público

La estructura de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal está organizada de manera jerárquica. El nivel más alto de esta estructura presupuestaria es el Ramo y disminuye por niveles hasta alcanzar el menor nivel, correspondiente al Programa presupuestario (cuya unidad responsable suele ser la instancia responsable de la ejecución del gasto), tal como se muestra en la Figura A, se toma como ejemplo el caso del programa *IMSS-Oportunidades*.

Figura A. Representación de la organización jerárquica del gasto público



El primer paso del análisis del gasto ejercido por los programas de desarrollo social que se realizó en este informe, se efectuó siguiendo este procedimiento general: primero se indicó a qué grupo funcional pertenecen los programas (desarrollo social, desarrollo económico o gobierno), enseguida se estableció a qué función pertenece la mayoría de éstos (el número de funciones cambia dependiendo del grupo funcional)y, finalmente, se mencionaron las subfunciones que conforman la función.

El gasto de los programas educativos se contrastó con el gasto destinado a la función presupuestaria de educación del grupo funcional de desarrollo social; el gasto de los programas de salud se

contextualizó con el gasto de la función de salud y el gasto de los programas de vivienda se ubicó con relación al gasto destinado a la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional, estos dos últimos también del grupo funcional de desarrollo social.

En el caso de la dimensión de alimentación y de seguridad social, los programas allí agrupados se contrastaron con la función de asistencia social del grupo funcional de desarrollo social, pues es ahí donde los clasifica la Cuenta Pública.

El conjunto de programas de bienestar económico se contrastaron con el grupo funcional de desarrollo económico, pues la mayoría de ellos pertenece a dicho grupo

Anexo II. Programas de desarrollo social de la dimensión de educación

	Dimensión de análisis: Educación	Entidad responsable	EED 2010-2011	Evaluación Integral de Desempeño
1	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	CONAFE (SEP)	Sí	Educación Básica
2	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	SEP	Sí	Educación Básica
3	Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	SEP	Sí	Educación Básica
4	Programa Escuelas de Calidad (PEC)	SEP	Sí	Educación Básica
5	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	SEP	Sí	Educación Básica
6	Programa de Escuela Segura (PES)	SEP	Sí	Educación Básica
7	Expansión de la oferta educativa en Educación Media Superior	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
8	Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
9	Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
10	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
11	Programa Educativo Rural (PER)	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
12	Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
13	Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
14	Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
15	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	INEA (SEP)	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
16	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PFEEIE)	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
17	Atención educativa a grupos en situación vulnerable	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
18	Educación para personas con discapacidad	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
19	Programa Nacional de Lectura (PNL)	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación

20	Habilidades Digitales para Todos (HDT)	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
21	Subsidios para Centros de Educación	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
22	Programa de Becas	SEP	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
23	Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	SEP	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
24	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	SEP	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
25	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	SEP	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
26	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas (PROBAPISS)	SEP	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
27	Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	CONACYT	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
28	Sistema Nacional de Investigadores (SNI)	CONACYT	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
29	Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	CONACYT	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
30	Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación (FOMIX)	CONACYT	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
31	Fondo Nuevo de Ciencia y Tecnología (FONCYT)	ECONOMIA	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
32	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	CDI (SHCP)	Sí	Acciones Dirigidas a la Población Indígena

33	Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	CONAFE (SEP)	Sí	Acciones Dirigidas a la Población Indígena
34	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)	SEP	Sí	Acciones Dirigidas a la Población Indígena
35	Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP)	SEP	Sí	Acciones Dirigidas a la Población Indígena
36	Deporte	SEP	Sí	Cultura y Deporte
37	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	SEP	Sí	Cultura y Deporte
38	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	SEP	Sí	Cultura y Deporte
39	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	SEP	Sí	Cultura y Deporte
40	Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de concurso)	SEP	No	No
41	Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje, Concursable	SEP	No	No
42	Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de concurso para apoyar las reformas de las UPES para abatir pasivos contingentes derivados de pensiones y jubilaciones)	SEP	No	No
43	Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	SEP	No	No
44	Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	SEP	No	No
45	Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales (Distribución por la fórmula CUPIA con participación de la SEP y ANUIES)	SEP	No	No
46	Escuela siempre abierta a la comunidad	SEP	No	No
47	Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica	SEP	No	No
48	Apoyo a Desregulados	SEP	No	No
49	Universidad Virtual	SEP	No	No
50	Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior	SEP	No	No
51	Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos	SEP	No	No
52	Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil	SEP	No	No
53	Apoyos complementarios para el FAEB	SEP	No	No
54	Fortalecimiento de la educación media superior en COLBACH	SEP	No	No
55	Fortalecimiento de la educación media superior en CECYTES	SEP	No	No
56	Sistema Nacional de Educación a Distancia	SEP	No	No
57	Programa de Carrera Docentes (UPES)	SEP	No	No

58	Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales Existentes (Fondo de concurso, incluye equipamiento)	SEP	No	No
59	Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas (incluye equipamiento, laboratorios y talleres)	SEP	No	No
60	Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)	SEP	No	No
61	Fondo para la Consolidación de las Universidades Interculturales (irreductible) - Anexo 26 B	SEP	No	No
62	Ampliación de la oferta educativa del nivel superior (Incluye equipamiento e infraestructura)	SEP	No	No
63	Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (descentralizados) Equipamiento e Infraestructura: talleres y laboratorios	SEP	No	No
64	Instituciones Estatales de Cultura	SEP	No	No
65	Equipamiento de escuelas para educación básica a nivel nacional	SEP	No	No
66	Fondo para el mejoramiento de las tecnologías educativas en educación básica	SEP	No	No
67	Apoyo a las Entidades Federativas para el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	SEP	No	No
68	Producción y distribución de libros de texto gratuitos	SEP	No	No
69	Producción y edición de libros, materiales educativos y culturales	SEP	No	No
70	Enciclomedia	SEP	No	No
71	Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados	SEP	No	No
72	Prestación de servicios de educación media superior	SEP	No	No
73	Prestación de servicios de educación técnica	SEP	No	No
74	Programa de Formación de Recursos Humanos basados en Competencias (PROFORHCOM)	SEP	No	No
75	Prestación de servicios de educación superior y posgrado	SEP	No	No
76	Producción y transmisión de materiales educativos y culturales	SEP	No	No
77	Promoción y fomento de libros y la lectura	SEP	No	No
78	Producción y distribución de libros, materiales educativos, culturales y comerciales	SEP	No	No
79	Atención al deporte	SEP	No	No
80	Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	SEP	No	No
81	Investigación científica y desarrollo tecnológico	SEP	No	No
82	Otorgamiento y promoción de servicios cinematográficos	SEP	No	No
83	Servicios educativos culturales	SEP	No	No
84	Apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo	SEP	No	No
85	Diseño, construcción, consultoría y evaluación de la infraestructura física educativa	SEP	No	No

86	Emisión de la normatividad y certificación de la infraestructura física educativa	SEP	No	No
87	Mejores Escuelas	SEP	No	No
88	Fondo SEP CONACYT para la investigación en ciencia básica	SEP	No	No
89	Formación de docentes de la educación media superior	SEP	No	No
90	Reinserción académica de los jóvenes integrantes de bandas y pandillas	SEP	No	No
91	Fondo de apoyo para la calidad de los institutos tecnológicos (federales y descentralizados) equipamiento e infraestructura: talleres y laboratorios	SEP	No	No
92	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior	SAGARPA	No	No
93	Desarrollo de los programas educativos a nivel superior	SAGARPA	No	No
94	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	SAGARPA	No	No
95	Capacitación técnica y gerencial de recursos humanos para la salud	SALUD	No	No

Fuente: Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010. EED: Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Se suma el programa *Fondo Nuevo de Ciencia y Tecnología*, que de acuerdo con el *Inventario* impacta primordialmente al Bienestar Económico pero que fue analizado dentro de la evaluación integral de apoyo a la investigación y becas de estudio.

Anexo III. Metodología del análisis de incidencia redistributiva y equidad del gasto social

La metodología general que se utiliza para estimar la distribución del gasto público entre la población se denomina *análisis de incidencia de beneficios*, y representa el método más común para estimar la distribución e incidencia del gasto público en los hogares.

La distribución del gasto público en 2008 y 2010 se estima a partir de la información presentada en la ENIGH 2008 y 2010 (MCS, NCV). Se analiza la distribución del gasto público entre los hogares ordenados por su ingreso corriente per cápita neto de transferencias públicas monetarias.

Los resultados se presentan en forma sintética por medio de deciles de personas, y por de coeficientes de concentración (IC), una medida de concentración idéntica al coeficiente de Gini, excepto que el concepto de bienestar utilizado para ordenar a las personas de pobres a ricos (en este caso ingreso corriente neto de transferencias) es distinto a la variable cuya concentración se mide (transferencias públicas). El coeficiente de concentración se define en el rango (-1,1), donde los valores negativos representan distribuciones *progresivas en términos absolutos* (concentradas desproporcionalmente en población de bajos ingresos), los valores positivos representan distribuciones *regresivas en términos absolutos* (concentradas en las poblaciones de ingresos más altos), y 0 representaría una distribución *neutral en términos absolutos*, es decir, cada persona (o decil poblacional) obtiene precisamente la misma participación del total. Se define una distribución como *regresiva en términos relativos* cuando la participación de la transferencia que obtiene la población de mayores ingresos es mayor que su participación en el ingreso corriente neto; es decir, cuando el coeficiente de concentración de la transferencia es mayor al coeficiente de Gini del ingreso corriente neto (o cuando la curva de concentración de la transferencia está por debajo de la curva de Lorenz de la distribución del ingreso corriente neto). En este caso la transferencia contribuye a aumentar en lugar de reducir la desigualdad del ingreso.

En el caso de las *transferencias monetarias* se utilizó la información que reporta la ENIGH directamente como parte de los ingresos de los hogares: *Oportunidades*, *PROCAMPO*, *Programa Alimentario* (2010), *Programa 70 y Más* (2010), otros programas de Adultos Mayores, *Programa de Empleo Temporal* (2010), y “otros programas sociales” reportados sin desglose. El rubro de “Otros programas de Adultos Mayores” se desglosó entre el programa de Adultos Mayores del DF (se utilizó el lugar de residencia del hogar) y programas de AM de otros estados.

Para estimar la distribución de las *transferencias en especie* —los servicios educativos y de salud— se utilizó la información de asistencia a escuelas pública por nivel educativo y el lugar de atención en servicios de salud por institución, imputando a las personas el valor medio del servicio recibido a partir del costo de provisión reportado en la Cuenta Pública Federal y el gasto estatal estimado en estos servicios. En el caso educativo el gasto estatal se estima a partir de la matrícula bajo control estatal y los datos de gasto estatal reportados por la SEP (Principales Cifras Ciclo Escolar 2007-2008 y 2009-2010). En el caso de salud se tomó el gasto de los estados reportado en el *Sistema de Cuentas Nacionales y Estatales de Salud* publicado por la Secretaría de Salud.

Para estimar la incidencia distributiva de los *subsidios energéticos* se utilizó la información sobre el gasto de los hogares en electricidad, gasolinas y diesel, transporte público y gas LP que reporta la ENIGH, y el valor de los subsidios en estos bienes que reportan la CFE, la SHCP y Pemex, respectivamente. En el caso del *subsidio a combustibles automotrices* se toma en cuenta el uso de

combustibles en transporte público además de transporte privado, según las proporciones reportadas en el Presupuesto de Gasto Fiscal 2008 publicado por la SHCP.

En el caso del *subsidio eléctrico residencial* la estimación es más compleja ya que se aplican 112 estructuras tarifarias distintas, dependiendo del nivel de consumo, la temporada del año y la zona geográfica del país (para mayores detalles metodológicos ver Anexo 5 en Komives, Johnson, Halpern, Aburto y Scott, 2009).

El *subsidio al empleo* se estima a partir del tabulado correspondiente en la Ley del ISR 2008 y 2010, aplicado a los ingresos salariales de los trabajadores formales (con SAR o afiliados a una de las instituciones de seguridad social).

La *deducibilidad de colegiaturas*, que se introdujo en 2011 y se incluye aquí a manera comparativa, se calculó a partir de datos presentados en CIEP, 2011, "Deducibilidad de colegiaturas".

Los subsidios a los *sistemas de pensiones de la seguridad social* (IMSS, ISSSTE) se imputan en función de la derechohabencia reportada a estos sistemas, ya que la ENIGH no reporta directamente el origen institucional de los ingreso por pensiones.



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Anexo IV. Valoración general del desempeño de los programas de desarrollo social