

ORT E

PRE R

C

E

S

O

P

## APUNTES PARA EL ANÁLISIS PRESUPUESTAL 2011

- 1** Presentación  
**Francisco J. Sales Heredia**
  - 3** El proceso presupuestario en México  
**Cornelio Martínez López**
  - 8** Proyecto de Presupuesto de Egresos 2011: promoción del empleo  
**Gabriel Fernández Espejel**
  - 16** El presupuesto y evaluación de la educación en México  
**Salvador Moreno Pérez**
  - 25** ¿Cuánto dinero es suficiente para cubrir adecuadamente las necesidades de atención sanitaria de la población mexicana?  
**Francisco J. Sales Heredia**
  - 31** Presupuesto destinado a los programas que combaten la pobreza  
**Jesús Mena Vázquez**
  - 38** Atención a víctimas: cambios constitucionales y discusión del presupuesto  
**Efrén Arellano Trejo y Carena Díaz Petit**
- SECCIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA**
- 44** Apoyo prioritario a educación, salud y fomento al empleo  
**Gustavo Meixueiro Nájera y Efrén Arellano Trejo**



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas  
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez  
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz  
Secretarios

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Directora General

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo  
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva  
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz  
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada  
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Cornelio Martínez López  
Jesús Mena Vázquez  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Roberto Ocampo Hurtado  
Gabriela Ponce Sernicharo  
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno  
Elizabeth Cabrera Robles  
Carena Díaz Petit  
Luz García San Vicente  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

*Reporte CESOP*, núm. 40 noviembre de 2010. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

# Presentación

Francisco J. Sales Heredia\*

## **Aprobación y, en su caso, modificación del presupuesto de egresos de 2011**

El ejercicio anual de aprobación del presupuesto es uno de los actos legislativos más relevantes de la Cámara de Diputados. En el ejercicio de propuesta de distribución del gasto se expresan las prioridades y las restricciones en torno a la política pública del Ejecutivo federal. Por tanto, considerando las grandes necesidades del país y los relativamente pocos recursos de los que dispone el Estado, el ejercicio de aprobación y, en su caso, modificación, se convierte en un acto legislativo de responsabilidad nacional.

La Comisión de Presupuesto toma en cuenta para la discusión del dictamen una serie de insumos, entre ellos los informes trimestrales que por ley las distintas dependencias del Ejecutivo envían a las comisiones de la Cámara. Dichos informes y las evaluaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y por el Consejo Nacional de Evaluación de la

Política Social, así como los reportes del presupuesto por resultados, le permiten a los diputados evaluar el presupuesto dirigido a múltiples programas del Ejecutivo federal.

El *Reporte CESOP* contribuye modestamente a este ejercicio y presenta una serie de artículos que revisan a nivel macro la situación en la que se encuentran diversas funciones del Estado. En este número se considera, en primer lugar, una breve descripción del proceso de aprobación del presupuesto. En el siguiente artículo se analiza la forma en que el gobierno, por medio de los programas de fomento al empleo, ha intentado sortear la crisis económica internacional y cuál ha sido el presupuesto asignado a estos programas en los últimos años y cuál el presupuestado en una perspectiva restrictiva del gasto para 2011.

La educación sigue siendo uno de los retos del Estado mexicano. En el artículo sobre este tema se presentan las evaluaciones de los organismos internacionales sobre la calidad del sector.

Respecto al sector salud, se presentan datos sobre los retos de la calidad y suficiencia del sistema, aun tomando en cuenta el avance en la incorporación al Seguro Popular de un

\* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

número cada vez mayor de ciudadanos. La pregunta que inspira el artículo manifiesta la problemática en este ámbito: los cambios epidemiológicos en el país, así como la evolución demográfica, hablan de nuevos retos en la inversión sustentable en el sector.

En cuanto al presupuesto asignado a los programas de combate a la pobreza, el artículo hace referencia a la proporción de pobres por ingreso en el país y a la pobreza multidimensional, que añade, además del ingreso, las carencias en bienes y servicios sociales. En el artículo se discuten los aspectos transversales de

la pobreza y la necesidad de políticas amplias y escalonadas que incorporen a más ciudadanos al mundo laboral. Se establecen ciertas comparaciones y se discuten los avances en el combate a la pobreza con otros países.

En el último artículo se analiza la legislación y el presupuesto asignado a la atención y protección a víctimas del delito.

Finalmente, en la sección de opinión pública se presentan los resultados de una encuesta telefónica realizada por el CESOP, donde se da cuenta de la opinión de los ciudadanos acerca de temas relacionados con el presupuesto.

# El proceso presupuestario en México

Cornelio Martínez López\*

Una de las facultades más importantes de la Cámara de Diputados, según el artículo 74 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, es “la de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal (...)”. Sin embargo, no siempre se explican sus alcances y tiempos. En este artículo se hace una revisión de las cuatro etapas del proceso presupuestal, al tiempo que se expone su articulación con la normatividad complementaria más relevante.

El de México es un régimen presidencial que tiene previsto en su Constitución un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Constitucionalmente el Congreso mexicano es uno de los más sólidos de América Latina, pero la existencia de un partido hegemónico y la fuerte disciplina partidista ocasionó que por décadas se comportara

como un actor secundario frente al presidente de la República. En un escenario sin competencia política y sin pluralidad en la Cámara de Diputados, el control unipartidista del Partido Revolucionario Institucional (PRI) promovió el poder del presidente.<sup>1</sup>

El proceso presupuestal no fue la excepción, y durante varias décadas el Congreso se abstuvo de modificar sustancialmente la propuesta del Ejecutivo. Así la revisión y aprobación del presupuesto se mantuvo como un mero trámite constitucional.<sup>2</sup> La propuesta presidencial era aprobada casi sin modificaciones: durante el periodo comprendido entre 1939 y 1996 las modificaciones que la Cámara de Diputados hizo a la propuesta del Ejecutivo fueron ocasionales y en ningún caso representaron más de 0.1% del gasto total.<sup>3</sup>

Durante la década de los años ochenta, las modificaciones por parte del Legislativo

<sup>1</sup> Véase James Wilkie, *The Mexican Revolution: federal expenditure and social change since 1910*, University of California, 1973, p. 18.

<sup>2</sup> Laura Sour y Laila Munayer, *Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México*, Documento de Trabajo núm. 192, CIDE-DAP, México, junio de 2007, p. 2.

<sup>3</sup> *Idem*.

\* Candidato a Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP. Correo electrónico: cornelio.martínez@mailcity.com

comenzaron a ser cada vez más sustantivas. Díaz Cayeros y Magaloni,<sup>4</sup> identificaron en un estudio que abarcó de 1960 a 1994, que la influencia del Ejecutivo en materia presupuestal comenzó a deteriorarse en el Legislativo a partir de la mayor competitividad electoral, tanto en las instancias locales como en las federales.

Caracterizado por una mayor apertura política y transparencia electoral desde la conformación de la LVII Legislatura, la Cámara de Diputados ha realizado modificaciones importantes al Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo.

Este cambio en el sistema político mexicano modificó enormemente las prácticas de quienes diseñan, discuten y aprueban el presupuesto.

En México el ciclo presupuestario está conformado por cuatro etapas:

1. Formulación del presupuesto.
2. Aprobación.
3. Ejercicio del gasto.
4. Revisión de la cuenta pública.

La primera etapa es obligación y responsabilidad única de parte del poder Ejecutivo. El proceso formal comienza cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHYCP), bajo el mando del presidente, elabora presupuestos preliminares basados en sus propias previsiones de ingresos y de los criterios generales de política económica establecidos para el siguiente año fiscal.

<sup>4</sup> Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni, "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación", *Revista Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, CIDE, 1998, p. 504.

Posteriormente establece techos presupuestales y los comunica a cada instancia de gobierno. Las dependencias y entidades elaboran sus propias proyecciones de gasto por proyecto. Durante esta primera etapa existen tres fechas previstas en el artículo 42 la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Gráfica 1).

El Ejecutivo federal, por conducto de la SHYCP, deberá enviar al Congreso de la Unión, a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos:

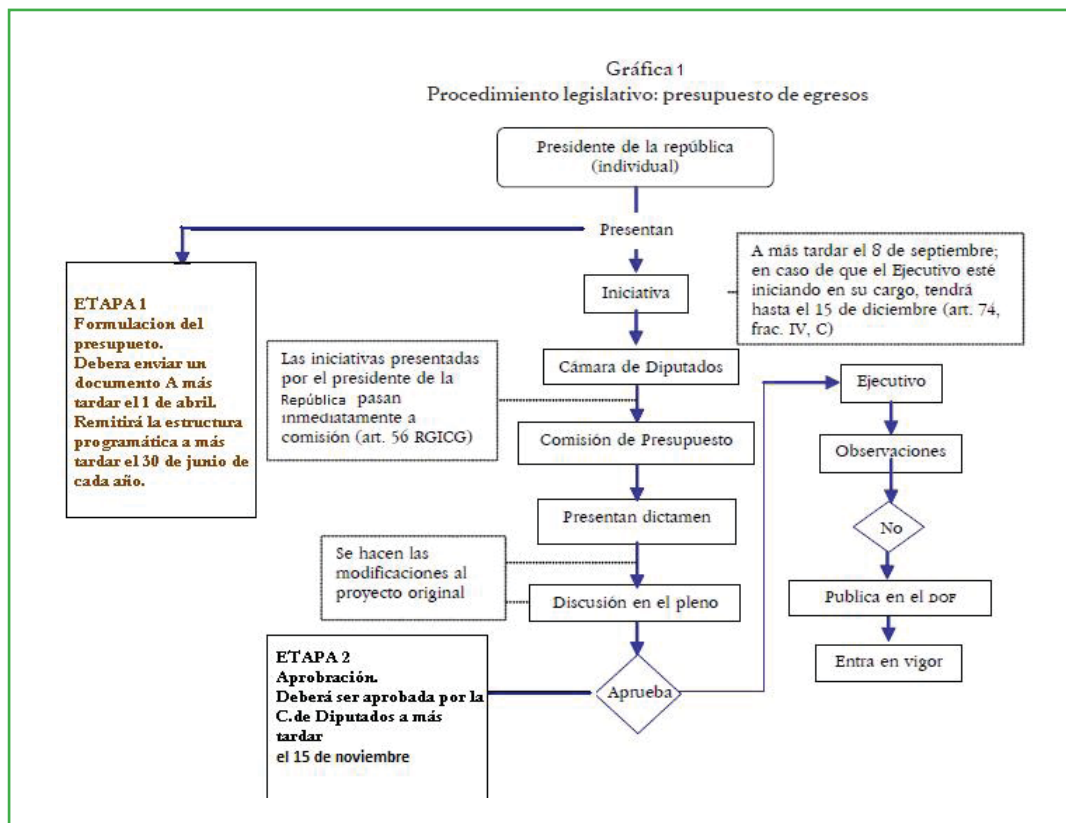
- a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
- b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
- c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
- d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

En el mismo artículo se tiene previsto que a más tardar el 30 de junio de cada año, el Ejecutivo federal, por conducto de la SHYCP, remitirá a la Cámara de Diputados la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Finalmente, el titular del Ejecutivo somete el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

La segunda etapa inicia una vez que la Cámara de Diputados recibe el paquete fiscal a más tardar el 8 de septiembre de cada año, que contiene:

Gráfica 1. Procedimiento legislativo: presupuesto de egresos



Fuente: Reelaborado a partir de CESOP, *Socioscopio*, nueva época, núm. 11, diciembre de 2006, p. 8. Asimismo, de la revisión de los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, octubre de 2010, y de varios artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- a) Los criterios generales de política económica, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta;
- b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y
- c) El proyecto de Presupuesto de Egresos.

Inmediatamente después de su recepción, la Mesa Directiva de la Cámara envía el PEF a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que tiene la facultad de formular y presentar un dictamen a la Cámara con comentarios, modificaciones o reasignaciones. Este dictamen se tiene que aprobar nuevamente por la mayoría en el pleno después de su discusión general y particular.

Es importante mencionar que en cualquier momento los diputados pueden llamar a comparecer al secretario de Hacienda para que pro-

porcione información y datos que expliquen con mayor claridad las solicitudes de recursos.

De acuerdo con el apartado IV del artículo 42 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPYRH), la Ley de Ingresos deberá ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 del mismo mes. Por su parte, el Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre.

Según la misma LPYRH, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar 20 días naturales después de ser aprobados.

Asimismo, el Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto de Egresos en el *Diario Oficial de la Federación*, todos los tomos y anexos del presupuesto, con las modificaciones respectivas que conformarán el presupuesto aprobado.

La Cámara de Diputados, en el marco de las disposiciones de la LPYRH, puede incluir en el Presupuesto de Egresos los lineamientos de carácter general necesarios a fin de asegurar que el gasto se ejerza de acuerdo con los criterios establecidos en la ley.

Una vez aprobado el PEF, inicia la tercera etapa, en la que se ejerce el gasto, es decir, se erogan los recursos previstos al inicio del año fiscal.

Por último, en la cuarta etapa se evalúa el gasto respecto al aprobado originalmente. En esta etapa son muy importantes tres actores: la SHYCP que prepara los documentos de avan-

ce de gestión y cuenta pública; la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación; y la Secretaría de la Función Pública, que finca responsabilidades.

Esta etapa es muy importante, porque de acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación,<sup>5</sup> la fiscalización de la cuenta pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluidos subsidios, transferencias y donativos, fondos, gastos fiscales y deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

La fiscalización de la cuenta pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

## Conclusiones

El valor de la perspectiva del proceso presupuestario reside en su capacidad para faci-

<sup>5</sup> Véase la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> (consulta: 15 de octubre de 2010).



litar un marco general que permite entender los procesos de: formulación del presupuesto, aprobación, ejercicio del gasto, revisión de la cuenta pública.

Para el legislador permite además tener presente el origen y las directrices de una agenda —la del presupuesto en general— cuya pertinencia está más allá de toda duda.

# Proyecto de presupuesto de egresos 2011: promoción del empleo

Gabriel Fernández Espejel\*

México ha sido uno de los países más golpeados por la crisis financiera internacional. En 2009, ésta le representó una pérdida de más de un millón de empleos. Para hacer frente a este escenario, nuestro país anunció de manera inmediata la inversión en infraestructura productiva y un mayor dinamismo en el ejercicio del presupuesto, con lo que buscaba impulsar la economía y generar empleos.

En 2010, anunció la creación de un programa laboral especialmente diseñado para responder a situaciones de contingencia laboral. Estas acciones fueron aplaudidas por organismos internacionales. Sin embargo, se prevé que la recuperación en el mercado del trabajo tomará más tiempo que el esperado en un principio.

\* Maestro en Economía. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado e impuestos. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

## Antecedentes

El gobierno federal estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) el objetivo de: “Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida”. En ese sentido, en su eje de Política Pública, Economía Competitiva y Generadora de Empleo, propone generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de plazas de alta calidad en el sector formal. A su vez, el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social promueve la articulación de la oferta y la demanda, incentiva las posibilidades de acceso y apoya una mayor equidad.

En este orden, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 (PPEF) favorece la operación del Servicio Nacional de Empleo (SNE) con los programas de atención a población desempleada o que busca empleo. El de mayor erogación, el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), que facilita la vinculación en el mercado laboral de los ofertantes y los

demandantes de empleo, proporciona recursos financieros a aquellas personas que buscan una ocupación o que pretenden mantenerla, que intentan una actividad por cuenta propia o que procuran sostenerla, y favorece la competencia laboral.<sup>1</sup>

### **Acciones presupuestarias y programas frente a la crisis laboral**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce que a pesar de que en el presente año diferentes regiones están emergiendo de este trance, la situación en el mercado del trabajo mantiene un panorama negativo que podría extenderse hasta 2015 de no implementarse las políticas necesarias para hacerle frente, sobre todo en las naciones industrializadas que más padecieron los efectos perniciosos de la contracción.<sup>2</sup> El organismo con sede en Ginebra, Suiza, estima que se requiere de 8 millones de empleos para regresar a los niveles que existían antes de la crisis.

La OIT advierte en su estudio anual que es el momento pertinente de actuar, ya que la economía global retoma la senda del crecimiento después de tres años de contracción y problemas financieros, factor que explica los signos recientes de recuperación en el mercado laboral. No obstante, la prolongada rece-

sión del mercado laboral en diferentes países empeora la perspectiva social. Algunas cifras revelan que 40% de las personas que buscan trabajo en los 35 países que cuentan con esta información, acumulan al menos un año en este proceso, lo que conlleva a problemas de autoestima y salud mental, en especial entre la población más joven, la más afectada. Además, puntualiza que en 25 naciones se han presentado movimientos sociales que se manifiestan en contra de ciertas medidas restrictivas, como las manifestaciones en Francia por la reforma en el sistema de pensiones que impulsa el presidente Nicolás Sarkozy y en España por los recortes en el sector público.

América Latina, por su parte, es la segunda región del planeta que más rápido se recupera de la crisis laboral después de Asia. En 2009 se reportaron 1.3 millones de nuevos empleos y 700 mil más se crearon en el primer trimestre del presente año; de esta forma, se cubren los 1.7 millones de puestos que se perdieron en el subcontinente. No obstante, aún se está lejos de abatir el déficit que existe de 3.6 millones, así como de frenar la desigualdad en el ingreso y los altos índices de informalidad.<sup>3</sup> Desafortunadamente el repunte no es homogéneo: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay muestran este comportamiento satisfactorio; Colombia, Ecuador y Venezuela continúan a la baja. México, por su parte, presenta una lenta recuperación, sin que se hayan podido restituir los 1.14 millones de puestos laborales que perdió a raíz de la crisis.<sup>4</sup>

El estudio de la OIT destaca las políticas que se aplicaron en las naciones latinoamericana-

<sup>1</sup> SHCP, "Ramo: 14 Trabajo y Previsión Social, Estrategia programática", *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, México, 2010, pp. 1-3.

<sup>2</sup> International Institute for Labour Studies (IILS), *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?*, OIT, Ginebra, 2010, en [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_and\\_public\\_information/Press\\_releases/lang--en/WCMS\\_145182/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_145182/index.htm) (consulta: 12 de octubre de 2010).

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 1-3.

<sup>4</sup> *Ibid.*

nas para subsanar la actual descomposición laboral. En Brasil y Argentina se promovió la inclusión social a través de programas de apoyos familiares. Los programas más ambiciosos se anunciaron en Chile y en nuestro país, ambos con un presupuesto de 0.5% del producto interno bruto (PIB). En el país andino se amplió el seguro de desempleo. Aquí se introdujeron nuevos subsidios dirigidos a promover acuerdos laborales de corto plazo, reducir costos no asociados al salario, dar estímulos para crear nuevos puestos y ampliar el empleo en el sector público.<sup>5</sup>

Como parte del SNE en México, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) informó —en sustitución del Programa de Fomento al Empleo (PFE)— de un proyecto presupuestario denominado Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL), para hacer frente a fenómenos extraordinarios de carácter natural, económico, social y sanitario que podrían derivar en una crisis económica y laboral, con especial interés en solucionar las implicaciones negativas en el empleo producto de la crisis financiera global. El PASCL entró en vigor el 20 de mayo de 2010.<sup>6</sup>

Para la región, el organismo multilateral resalta en sus conclusiones la oportunidad de replicar los casos de Argentina, Brasil y Chile a fin de impulsar el consumo interno, de fortalecer los sistemas de seguridad social como instrumentos para salir de la pobreza, así como de hacer una apuesta a la diversificación comercial para no depender de los mercados es-

tadounidense y comunitario europeo, y sí del mercado regional y de las nuevas potencias, China e India, factores que sumados a una política laboral contra cíclica han llevado a resolver parte del déficit laboral.

### **Evolución del gasto de la política laboral en época de crisis**

En la presente administración, la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo —antes Coordinación General de Empleo, órgano dependiente de la Subsecretaría de Empleo y Política Laboral— es la encargada de ejercer el gasto total de la implementación de políticas, estrategias y apoyo a la generación y mantenimiento de empleo y autoempleo, la cual se lleva a cabo a través de los diferentes programas que constituyen la subfunción de promoción del empleo. El PAE es el único programa del SNE que se mantiene constante durante el actual sexenio. El PFE, ahora PASCL, opera desde 2008; el Programa de Desarrollo local, Microrregiones, desapareció este mismo año. Además, existe una gran variedad de esquemas de promoción que operan de manera conjunta con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y otras dependencias gubernamentales.

En cuanto a la evolución del gasto en programas del empleo (PAE y PFE), se tuvo un aumento considerable en 2009 de cerca de 40% y de más de 20% en la implementación de la política laboral en términos reales; pero las personas colocadas en un empleo, variable que se relaciona a estos esquemas, apenas mostraron mejoras ante estos estímulos (véanse tablas 1 y 2, y Gráfica 1). En el mismo año, el

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Presidencia de la República, “Promoción del empleo y la paz laboral”, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2010, pp. 181-183.

monto para la promoción del empleo en el país reportó un aumento de poco más de 23%; sin embargo, la subocupación, el sector informal y el desempleo nacional mostraron un avance mínimo frente al año anterior, mientras que el trabajo asalariado se contrajo medio punto porcentual (véanse tablas 1, 3 y Gráfica 1). La poca respuesta del mercado laboral ante estos incentivos se explica, básicamente, mediante los efectos negativos de la crisis financiera internacional.

En 2010 y 2011 se confirma una caída en el gasto para la promoción del empleo de 9.8 y 2.4%, respectivamente, y de 11.4 y 4.3% para el PAE. Por lo que se entiende el menor desempeño en las variables dependientes: personas colocadas, trabajo asalariado, subocupación, sector informal y desocupación nacional en 2010. A pesar de que aún no se cuenta con una estimación oficial para el próximo año en el mercado laboral, la asignación de recursos tendrá efectos en el mercado del trabajo al de 2010 (véanse tablas 1-3 y Gráfica 1).

Por su parte, el desempeño del PASCL, programa que califica de oportuno la OIT, resulta difícil de conocer debido a que comenzó a operar en mayo de este año. No obstante, su presupuesto en términos reales para 2010 —erogación que se compara con lo destinado antes al PFE— tendrá una contracción de cerca de 10% en términos reales, en línea con el comportamiento de los demás apoyos gubernamentales (Tabla 1).

## **Evaluación de la política laboral**

### *Coneval*

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señala en su informe Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010,<sup>7</sup> que el Programa de Apoyo al Empleo cumplió con el propósito de facilitar a la población solicitante el acceso a un empleo o capacitación productiva. Puntualiza, además, que el PAE se adaptó constantemente para cambiar la cantidad y operación de los subprogramas a fin de ajustarse a las necesidades de los beneficiarios. No obstante, advierte que la cobertura del programa tuvo un comportamiento irregular, ya que las variaciones en el presupuesto implicaron una disminución de la población atendida.

En cuanto al servicio y la gestión del PAE, el Coneval reporta un comportamiento favorable debido a que se han cumplido las metas propuestas. Aún así, señala que este desempeño no revela la efectividad del programa, por lo que llama a trabajar más en los indicadores. En cuanto a los resultados que busca para dar acceso a un empleo o actividad productiva a los beneficiarios, menciona que la percepción de la población es de una reducción de costos en la búsqueda de empleo y de incremento en sus posibilidades de ocupación, al mismo tiempo que ayuda a las empresas a cubrir exigencias de personal. Concluye que el PAE disminuye la disfuncionalidad del mercado laboral, reduce el impacto negativo de las fluctuaciones eco-

<sup>7</sup> En <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/> STPS.es.do (consulta: 19 de octubre de 2010).

Tabla 1. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2011. Análisis funcional, programático económico

Denominación	Gasto total (miles de pesos corrientes)						Gasto total (miles de pesos de 2010)					
	2006	2007	2008*	2009*	2010	2011	2006	2007	2008*	2009*	2010	2011
Programa de Apoyo al Empleo (PAE).	1,027,666	1,027,711	1,083,675	1,510,494	1,415,095	1,409,095	1,071,489	1,067,862	1,147,596	1,597,392	1,415,095	1,354,899
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PFEL, antes de 2011).	n. a.	n. a.	20,115	35,385	30,115	29,513	n. a.	n. a.	21,301	37,420	30,115	28,377
Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo.	61,426	48,749	172,255	69,907	96,153	125,567	64,045	50,653	182,415	73,928	96,153	120,737
Programa de desarrollo local (microrregiones).	33,183	33,188	26,984	n. a.	n. a.	n. a.	34,598	34,484	28,575	n. a.	n. a.	n. a.
Instrumentación de políticas, estrategias y apoyo a la generación y mantenimiento de empleo y el autoempleo en el país.	1,261,178	1,244,797	1,303,031	1,615,788	1,541,365	1,564,176	1,314,959	1,293,430	1,379,890	1,708,743	1,541,365	1,504,015

\* Incluye ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados.

Fuente: SHCP, Análisis funcional programático económico, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2006-2010 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

Tabla 2. Política laboral: Servicio Nacional de Empleo, 2005-2012

<i>Indicadores del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012</i>							
<i>Concepto</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010*</i>	<i>2012**</i>
Personas colocadas en un empleo	591,438	549,437	657,479	856,278	896,402	508,452	1,000,000

\*Cifra de enero a julio de 2010. Meta al cierre del año: 741,168.

\*\* Meta al cierre del sexenio.

Fuente: Presidencia de la República, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Anexo estadístico, Cuarto Informe de Gobierno, 2010.

Tabla 3. Ocupación neta de empleos: formal, informal, subocupación y desocupación, 2005-2010

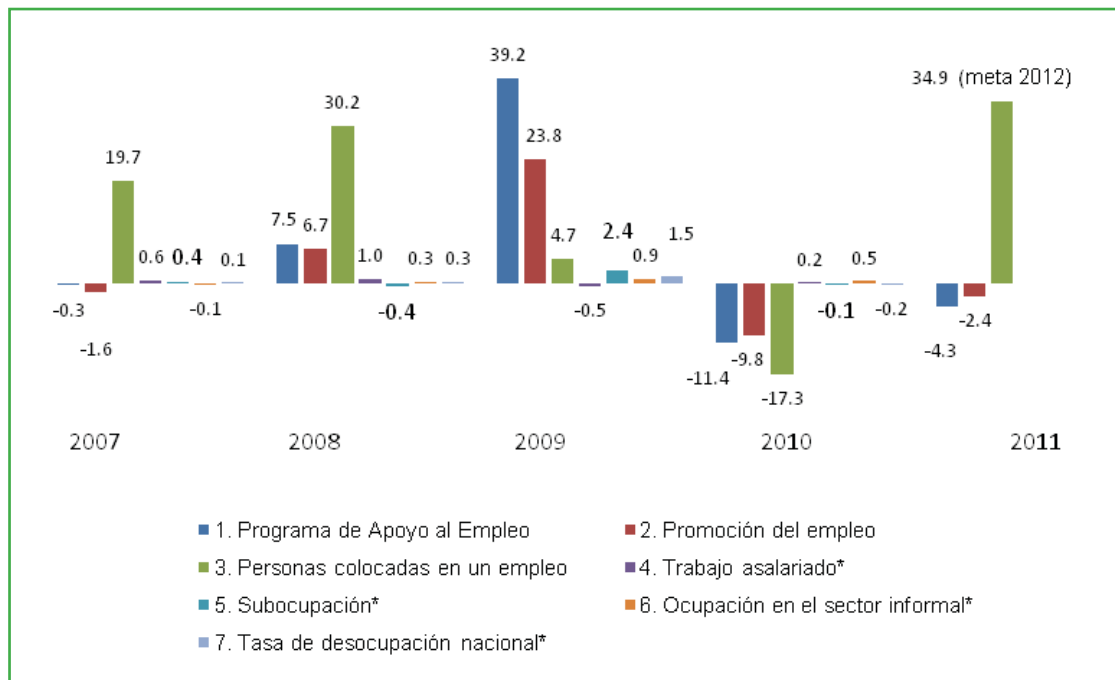
<i>Indicadores representativos de la política laboral</i>						
<i>Concepto</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010**</i>
Trabajo asalariado*	58.9	60.1	60.7	61.7	61.2	61.4
Subocupación*	7.5	6.8	7.2	6.8	9.2	9.1
Ocupación en el sector informal*	28.1	27.1	27.0	27.3	28.2	28.7
Tasa de desocupación nacional	3.58	3.58	3.70	3.97	5.45	5.30

Fuente: Presidencia de la República, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Anexo estadístico, Cuarto Informe de Gobierno, 2010. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el segundo trimestre de 2010.

\* Porcentaje de la población ocupada.

\*\* Promedio de los dos primeros trimestres.

Gráfica 1. Evolución de la promoción del empleo y la tasa de desocupación nacional y el tipo de trabajo, así como del PAE y las personas colocadas en un empleo (en porcentajes de avance o retroceso frente al año inmediato anterior)



\* No disponible para 2011.

Fuente: SHCP, Análisis funcional programático económico, Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2010 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. Presidencia de la República, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Anexo estadístico, Cuarto Informe de Gobierno, 2010. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Cifras durante el segundo trimestre de 2010.

nómicas y genera mejores condiciones para la creación de empleo.

#### *Auditoría Superior de la Federación*

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) revela en el apartado “Entorno Macroeconómico” —en su análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2009—,<sup>8</sup> que ante la crisis económica mundial se confirió a las

<sup>8</sup> En <http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/2009/contenido/IAGF2009.pdf> (consulta: 19 de octubre de 2010).

finanzas públicas del país asumir un enfoque contracíclico a fin de frenar la caída del empleo. Por tal motivo, se asignaron 530 mil millones de pesos para crear infraestructura productiva. Al mismo tiempo se promovió una mayor eficiencia y eficacia en programas sociales, entre ellos los laborales.

La ASF asevera en su informe que la estrategia anticíclica del gasto permitió contrarrestar la caída de la actividad económica durante el primer semestre de 2009, al menos en lo que a pérdida de empleos formales se refiere. Sin embargo, precisa que debido a la profundidad y duración de la crisis en Estados Unidos y el



impacto negativo en México, la contracción en el mercado laboral no se pudo sortear, a pesar de que la generación de puestos de trabajo y contrarrestar la desocupación eran parte de las estrategias para incrementar las actividades productivas antes de la conclusión del año.

Ante este escenario, la ASF revela que entre los ramos administrativos que menor avance mostraron en el ejercicio presupuestal está el de Comunicaciones y Transportes, inferior a 35% del total ejercido, el cual debía canalizar recursos presupuestarios sobresalientes para la creación de infraestructura, lo que supondría un ímpetu económico y creación de empleos, pero que no se cumplió por los rezagos en la ejecución de los proyectos. De tal forma que

la Auditoría concluye que hubo una mala valoración de la crisis económica y falta de oportunidad en la ejecución del gasto público, lo que frenó el crecimiento económico y la generación de empleo que se habían planteado.

### **Apuntes finales**

La baja en las partidas presupuestales de los programas de promoción del empleo, combinada con la lenta recuperación de la economía global y la contracción de los mercados laborales, hace pensar que México aún enfrentaría dificultades para alcanzar metas de empleo.

# El presupuesto y evaluación de la educación en México

Salvador Moreno Pérez\*

En el presente artículo se revisa la cantidad de recursos que se emplean para mantener el sistema educativo nacional; posteriormente, se revisan los resultados de las mediciones internacionales de calidad de la educación y se trata de establecer si existe una correspondencia entre el mejoramiento de la calidad de la educación y los presupuestos invertidos en ella.

## Introducción

Hasta finales del siglo pasado, la educación profesional era para la mayoría de egresados una garantía de mejora de las condiciones de vida, estatus social y un proceso de mejoramiento económico individual y familiar. La

\* Maestría en Desarrollo Urbano por el Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

educación brindaba los elementos para competir en el mercado de trabajo.

A inicios del siglo XXI la situación de la educación ha cambiado. Muchos de los jóvenes egresados de los diferentes planes de estudio ven truncadas sus esperanzas de desarrollo al no poder incorporarse al mercado de trabajo formal. Otra cantidad de jóvenes abandonan estudios en los niveles medio y superior, y cada vez es más frecuente escuchar que existe una gran cantidad de jóvenes que ni estudian ni trabajan conocidos como “ninis”.

## El presupuesto destinado a la educación

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2010, clasificación funcional, la educación tuvo una asignación de 505,075 millones de pesos y representó 19.6% del gasto programable del gobierno federal. Un documento del Centro de Estudios de las Finanzas

Públicas señala que en 2011 el Proyecto de PEF considera una disminución de 5,908 millones de pesos, que representa una caída de 1.2% respecto al año anterior. A pesar de ello, el presupuesto que se destina a la educación pública es el segundo de mayor monto.<sup>1</sup>

Un estudio del CESOP muestra que en el ciclo escolar 2009-2010, el gasto promedio anual por alumno se distribuyó de la siguiente manera: 14.2 miles de pesos para preescolar; 12.9 para primaria y 19.9 para secundaria; mientras que para el bachillerato, la educación profesional técnica y la educación superior, este gasto es de 24.5, 17.1 y 54.8 miles de pesos, respectivamente. Sin embargo, la inversión anual promedio por estudiante en México todavía es menor en comparación con la inversión que en promedio realizan los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como se puede apreciar en la Gráfica 1.<sup>2</sup>

México Evalúa y la Fundación Este País argumentan que un gasto creciente y ampliado en educación tiene pocas posibilidades de generar un efecto favorable en la calidad educativa si la mayor parte del mismo se destina a gasto administrativo (por ejemplo, 82.6% a sueldos y salarios, en 2010), y sólo 4.8% se canaliza a infraestructura y equipamiento escolar (gasto de inversión, 2.2%, y gasto de operación, 2.6%) como se aprecia en la Gráfica 2.

<sup>1</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Resumen del paquete económico para 2011, CEFPE/014/2010, Cámara de Diputados, septiembre de 2010, México, p. 48.

<sup>2</sup> Alejandro Navarro, "Cuarto Informe de Gobierno en educación", en *Reporte CESOP*, núm. 39, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2010.

En el año 2009, el gobierno federal aportó 64% del total de los recursos en la materia, mientras que los gobiernos de las entidades federativas aportaron 14.3% del total del gasto en educación (Gráfica 3).

Según México Evalúa, los estados destinan proporciones variables de sus ingresos a la educación con poca transparencia, ya que no existen mecanismos claros de rendición de cuentas en cuanto al ejercicio federal de esos recursos.<sup>3</sup> En el mismo sentido, el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) señala que en México no podemos saber con precisión quiénes son y dónde trabajan los maestros de las primarias y secundarias públicas, ni el presupuesto asignado a cada una de las escuelas primarias del país.<sup>4</sup>

A pesar de la cuantiosa cantidad de recursos que se asignan anualmente al sector educativo del país, las evaluaciones internacionales en la materia muestran resultados poco alentadores.

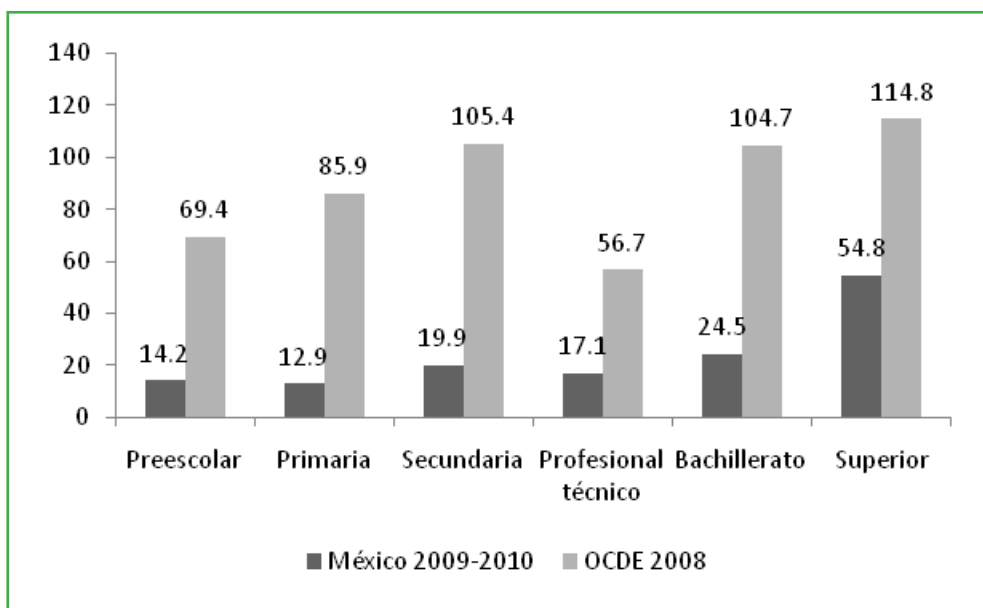
## Los resultados de las evaluaciones internacionales de la educación

Recientemente, las evaluaciones del rendimiento escolar se han extendido en gran número de países y son utilizadas como una herramienta para el diseño de políticas educativas y como un mecanismo de rendición de cuentas.

<sup>3</sup> Fuente: *México Evalúa* y Fundación *Este País*, "Una evaluación del gasto educativo en México, *Este País*, núm. 234, octubre de 2010, México.

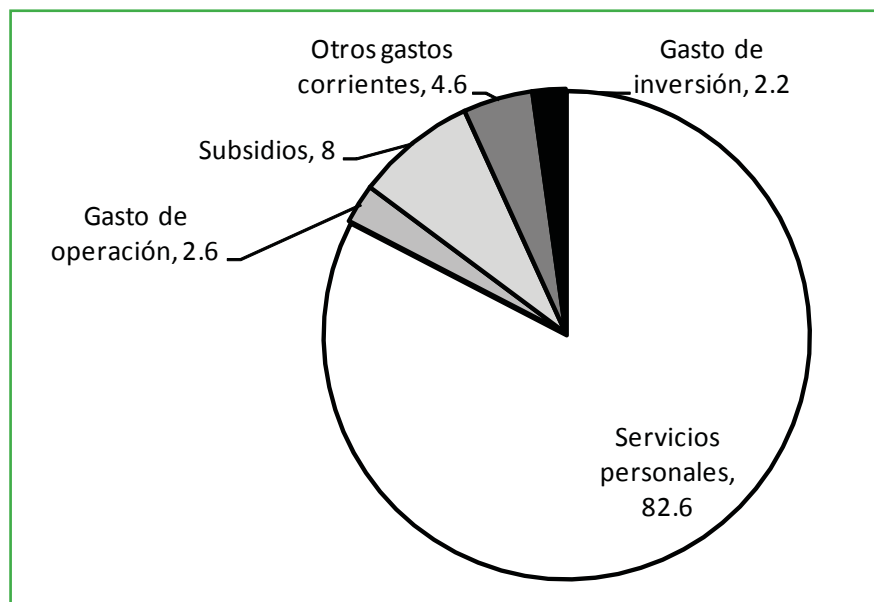
<sup>4</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de competitividad estatal 2010. La caja negra del gasto público*, México, 2010.

Gráfica 1. Gasto nacional en educación por alumno, México y OCDE (miles de pesos)



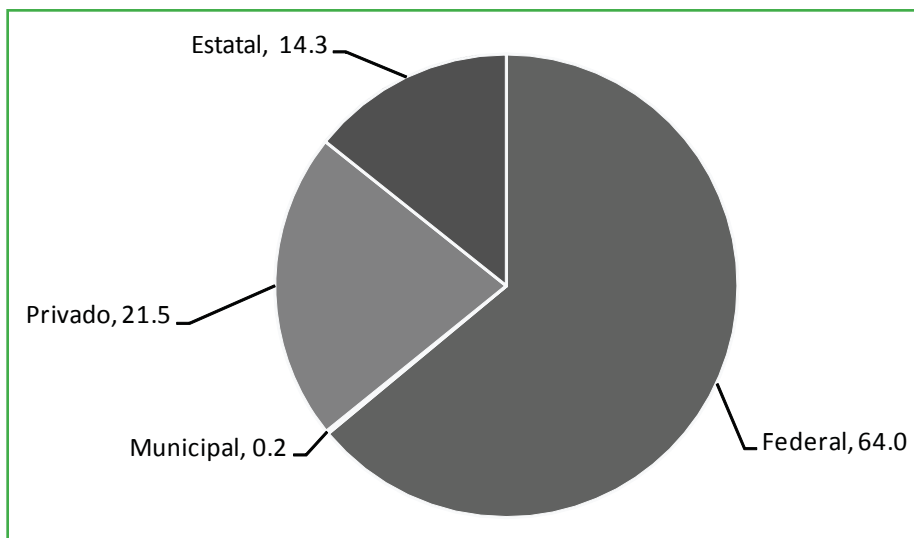
Fuente: Alejandro Navarro, "Cuarto Informe de Gobierno en educación", en *Reporte CESOP*, núm. 39, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2010.

Gráfica 2. Distribución del gasto federal en educación 2010



Fuente: México Evalúa y Fundación Este País, "Una evaluación del gasto educativo en México, *Este País*, núm. 234, octubre de 2010, México, p. 53.

Gráfica 3. Distribución del gasto nacional en educación, 2009



Fuente: México Evalúa y Fundación Este País, “Una evaluación del gasto educativo en México, *Este País*, núm. 234, octubre de 2010, México, p. 53.

En la generalización de su uso ha tenido un papel destacado la OCDE a través de las pruebas PISA<sup>5</sup> y la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> PISA son las iniciales de *Programme for International Student Assessment* (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos). Se trata de un programa desarrollado por la sección de educación de la OCDE. Las pruebas de PISA son aplicadas cada tres años, examinan el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave y estudian igualmente una gama amplia de resultados educativos, entre los que se encuentran: la motivación de los alumnos por aprender, la concepción que éstos tienen sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje. Cada una de las tres evaluaciones pasadas de PISA se centró en un área temática concreta: la lectura (en 2000), las matemáticas (en 2003) y las ciencias (en 2006), siendo la resolución de problemas un área temática especial en PISA 2003. El programa lleva a cabo una segunda fase de evaluaciones en 2009 (lectura), 2012 (matemáticas) y 2015 (ciencias). Consultado en [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org) (octubre de 2010).

<sup>6</sup> ENLACE es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a planteles públicos y privados del país. En educación básica a niñas y niños de tercero a

La prueba PISA no pretende calificar a las escuelas, sino a los sistemas educativos de los países miembros y busca orientar las políticas educativas y aportar elementos a quienes toman las decisiones en los niveles más altos de dichos sistemas.

México ha participado en las tres pruebas PISA llevadas a cabo hasta el momento (ronda

sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria, en función de los planes o programas de estudios oficiales en las asignaturas de español y matemáticas. Por tercera ocasión se evaluó una tercera asignatura (ciencias en 2008, formación cívica y ética en 2009 e historia en 2010). En educación media superior: a jóvenes que cursan el último grado de bachillerato para evaluar conocimientos y habilidades básicas adquiridas a lo largo de la trayectoria escolar para hacer un uso apropiado de la lengua —habilidad lectora— y las matemáticas —habilidad matemática. El propósito de ENLACE es generar una sola escala de carácter nacional que proporcione información comparable de los conocimientos y habilidades que tienen los estudiantes en los temas evaluados. Consultado en [www.enlace.sep.gob.mx](http://www.enlace.sep.gob.mx) (octubre de 2010).

2000, 2003 y 2006). La labor se encomendó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

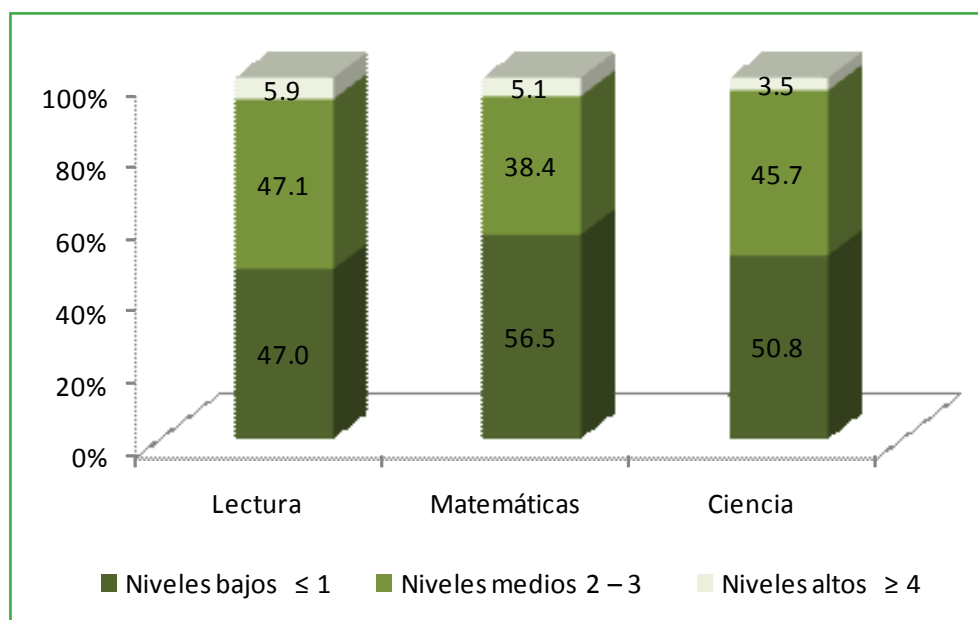
La prueba PISA evalúa tres aspectos de la educación: competencia científica, competencia de lectura y matemática. De los 57 países evaluados en 2006, México se ubica en el grupo de países con media similar a la esperada.

En la Gráfica 4, la parte inferior presenta las proporciones de jóvenes cuyos resultados en las pruebas PISA los sitúan en los niveles bajos; la parte superior de la gráfica representa

los niveles altos de desempeño. La parte inferior de la gráfica da cuenta del problema más serio de un sistema educativo: la proporción de jóvenes que, a la edad de 15 años, no han alcanzado los niveles de competencia lectora, matemática y científica que necesitarán en su vida adulta (más de 50% en niveles bajos de comprensión matemática y científica y 47% con baja capacidad lectora).<sup>7</sup>

El informe del INEE señala que no debe olvidarse que en las evaluaciones de PISA no se incluye a los jóvenes de 15 años que ya aban-

Gráfica 4. Distribución porcentual de alumnos por nivel de desempeño



Nivel bajo: Insuficientes (en especial el 0) para acceder a estudios superiores y para las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento.

Nivel medio: 2) Mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea; 3) Por arriba del mínimo y, por ello, bastante buenos, aunque no del nivel deseable para la realización de las actividades cognitivas más complejas.

Nivel alto: 5 y 6) Situarse en uno de los niveles altos significa que un alumno tiene potencial para realizar actividades de alta complejidad cognitiva, científica u otras.

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, PISA 2006 en México. Conclusiones, México, 2007.

<sup>7</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, PISA 2006 en México. Conclusiones, México, 2007.

donaron la escuela a esa edad, y que en México representan 38 de cada 100.

Con base en la misma clasificación, en el Cuadro 1 los dos conjuntos de columnas sombreadas presentan las proporciones de jóvenes de los países respectivos cuyos resultados en las pruebas PISA los sitúan, respectivamente, en los niveles bajos (las tres columnas sombreadas de la izquierda del cuadro) y en los niveles altos de desempeño (las tres columnas sombreadas de la parte derecha). Las columnas de la izquierda informan sobre el problema más serio de un sistema educativo: la proporción de jóvenes que, a la edad de 15 años, no han alcanzado los niveles de competencia lectora, matemática y científica que necesitarán en su vida adulta. En el caso de México representa prácticamente a uno de cada dos alumnos.

En cuanto a la prueba ENLACE aplicada a los alumnos de educación media superior los

resultados nacionales en cuanto a las habilidades lectoras son similares a los obtenidos en la prueba PISA.

En 2010 sólo 1 de cada 10 alumnos contaba con una excelente capacidad lectora; en dos años se obtuvo una mejoría de dos puntos porcentuales. La capacidad lectora insuficiente disminuyó de 17 a 11.5%, mientras que la capacidad lectora buena pasó de 45.5 a 47.7% (Gráfica 5). El gran reto sería lograr que 43.7% de estudiantes con capacidades lectoras elementales e insuficientes alcanzarán niveles buenos y excelentes.

En relación con la habilidad matemática, los resultados no son mejores que la habilidad lectora. Poco más de 40% de estudiantes de educación media superior tiene habilidades insuficientes en matemáticas, sólo 5 de cada 100 alcanza un excelente nivel en habilidad matemática (Gráfica 6).

Cuadro 1. Porcentaje de alumnos por niveles de desempeño, países escogidos

Países	Niveles bajos . 1			Niveles medios 2 . 3			Niveles altos . 4		
	Lectura	Mate	Ciencia	Lectura	Mate	Ciencia	Lectura	Mate	Ciencia
Finlandia	4.8	6.0	4.1	46.7	41.5	42.8	48.5	52.5	53.2
Hong Kong-China	7.1	9.5	8.7	48.0	37.1	45.7	44.8	53.3	45.6
Canada	11.0	10.8	10.0	47.4	46.1	47.9	41.7	43.1	42.1
España	25.7	24.7	19.6	59.9	51.3	57.6	14.4	24.0	22.8
OCDE	20.1	21.3	19.2	50.5	46.3	51.5	29.3	32.5	29.3
USA	---	28.1	24.3	---	49.2	48.3	---	22.7	27.4
Chile	36.3	55.1	39.6	49.2	37.8	50.1	14.6	7.1	10.3
Uruguay	46.6	46.1	42.0	41.4	42.5	49.6	12.0	11.3	8.3
<b>México</b>	<b>47.0</b>	<b>56.5</b>	<b>50.9</b>	<b>47.1</b>	<b>38.4</b>	<b>45.7</b>	<b>5.9</b>	<b>5.1</b>	<b>3.5</b>
Indonesia	58.3	65.8	61.5	40.1	31.0	37.1	1.6	3.2	1.4
Colombia	55.7	71.9	60.1	39.6	25.8	37.8	4.7	2.3	2.1
Brasil	55.5	72.5	61.0	38.6	23.6	35.1	5.9	3.8	4.0
Argentina	57.9	64.1	56.2	36.1	31.0	39.3	6.0	4.8	4.5
Qatar	81.6	87.2	79.1	16.1	10.8	19.0	2.3	2.0	2.0
Kyrgyzstan	88.2	89.4	86.3	11.1	9.8	13.0	0.7	0.8	0.7

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Pisa 2006 en México. Conclusiones*, México, 2007, p.13.

Otro aspecto que dimensiona la problemática de la educación en el país es la inversión en producción científica. Un indicador de ello es el porcentaje del PIB que se destina a la investigación y desarrollo experimental (IDE). En este caso, los países de la OCDE han invertido alrededor de 2.3% de su PIB en IDE, mientras que México no alcanza 0.5% del PIB. México es el país de la OCDE con el menor nivel de inversión del total de países de la organización.<sup>8</sup>

En el año 2003 había en México poco más de 44 mil investigadores, mientras que en Estados Unidos el dato para 1999 da cuenta de la existencia de casi dos millones de investigadores.

Finalmente, para el año 2010, el índice de competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) calificó la calidad del sistema educativo mexicano en la posición 120 y la calidad de la enseñanza de matemáticas y educación científica en la posición 128 de 139 países considerados en su medición.<sup>9</sup>

## **El presupuesto y los resultados en el sector educativo**

Los estudios de la OCDE han demostrado que el desarrollo del capital social y humano está estrechamente ligado a la productividad, crecimiento económico y bienestar social, y que los años adicionales de escolaridad de la población pueden ayudar a incrementar el PIB

<sup>8</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Pisa 2006 en México. Conclusiones*, México, 2007, p. 36.

<sup>9</sup> World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Ginebra, Suiza, 2010.

per cápita por año. Además, consideran que las evidencias más recientes señalan que las mejoras en los niveles de destreza incrementan el crecimiento económico de los países, y que la política educativa puede hacer una gran diferencia en el mejoramiento de los resultados escolares.<sup>10</sup>

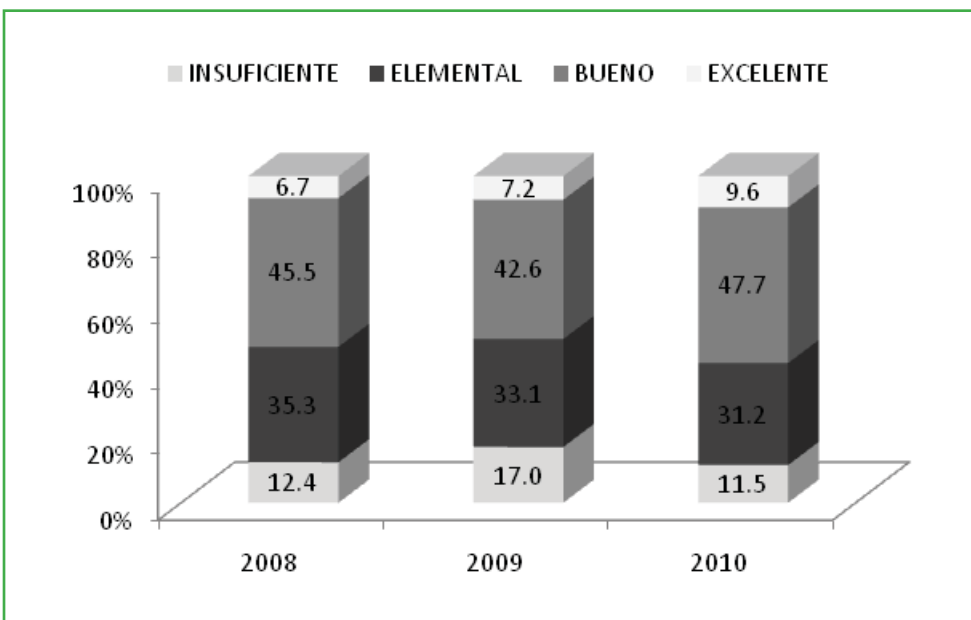
La OCDE menciona que un importante descubrimiento es que más allá del nivel básico, los resultados de los estudiantes no parecen estar relacionados fuertemente con el gasto nacional. La evidencia de PISA muestra sólo una modesta asociación entre gasto y resultados en matemáticas. A través de los datos de PISA y algunas investigaciones, se ha demostrado que los resultados de mejoras reales dependen de estrategias comprensivas que abarquen varios aspectos del sistema al mismo tiempo. Los mejores resultados dependen de la implantación de estrategias múltiples. Además, la adopción de políticas y prácticas llevadas a cabo deben estar influenciadas por el contexto local, que tiene sus propias estructuras institucionales, mercados de trabajo, estructura de incentivos, historia, valores y creencias. Así, pues, el contexto es importante en el diseño de la política educativa.

Con esos aspectos en cuenta, la OCDE elaboró recientemente las siguientes recomendaciones para mejorar las escuelas en México, agrupadas en tres categorías: I) consolidación y calidad de la profesión: 1) definir la enseñanza eficaz de los maestros; 2) traer a los mejores aspirantes; 3) fortalecer la formación inicial de maestros; 4) mejorar la selección de éstos; 5) abrir todas las plazas a concurso; 6) aprobar

<sup>10</sup> OECD, *Improving Schools. Strategies for Action in Mexico*, París, 2010, p. 22.

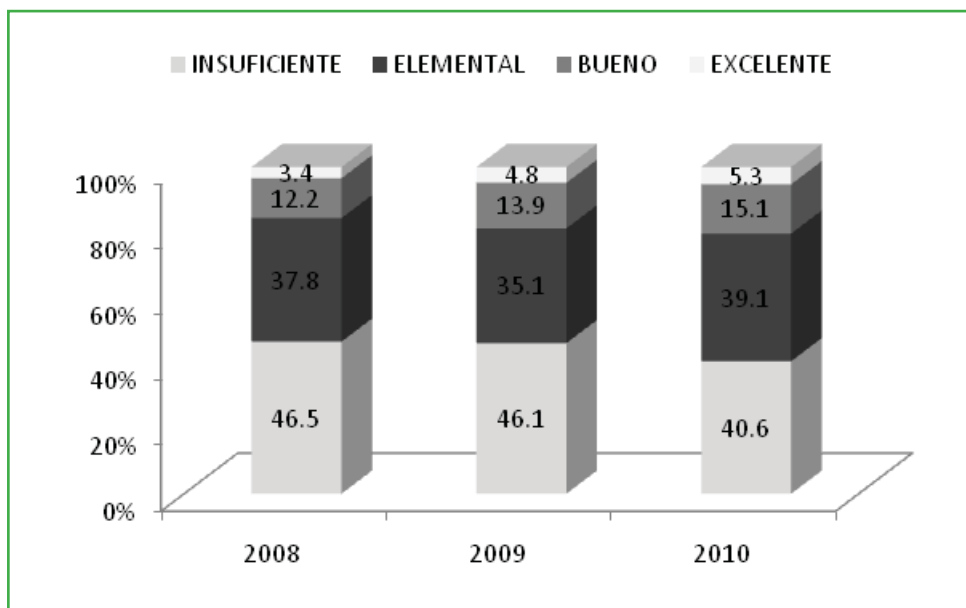


Gráfica 5. Prueba ENLACE en educación media superior.  
Resultados nacionales de habilidad lectora 2008-2010



Fuente: SEP, ENLACE, México, 2010.

Gráfica 6. Prueba ENLACE en educación media superior.  
Resultados nacionales de habilidad matemática 2008-2010



Fuente: SEP, ENLACE, México, 2010.

periodos de inducción y de prueba para nuevos maestros; 7) II) mejorar el desarrollo profesional; 8) evaluar para ayudar a mejorar; b) el papel de líder, director y participación social; 9) definir el liderazgo eficaz del director; 10) profesionalizar la formación y la asignación de plazas a directores; 11) fortalecer el liderazgo instruccional en las escuelas; 12) impulsar la autonomía escolar; 13) garantizar financiamiento para todas las escuelas; 14) fortalecer la participación social; III) guía para la implantación: 15) crear un comité de trabajo para la implantación de las estrategias.<sup>11</sup>

El estudio de la OCDE afirma que la reforma política más importante en México puede ser mejorar la educación para los jóvenes a través de la construcción de un poderoso sistema para seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores maestros en las escuelas. Las ocho primeras recomendaciones buscan la profesionalización del docente y que la educación resulte aplicable en la vida cotidiana; las restantes son para fortalecer el liderazgo de los directores y de las escuelas.

## Comentarios finales

Las evaluaciones PISA y ENLACE miden los resultados educativos de competencia de los alumnos en las instituciones escolares. Los malos resultados de los estudiantes mexicanos —consideran los expertos en la materia— hacen necesaria una reforma del proceso educativo, con el propósito de enseñar a razonar en vez de memorizar; dicha reforma debe comenzar por la capacitación y profesionalización del docente.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 12.

En México se gasta mucho en educación, aunque todavía no en los niveles que lo hacen los países de la OCDE. La revisión de los resultados de las pruebas internacionales sobre la calidad de la educación demuestra que es necesario gastar con mayor eficiencia el presupuesto en la materia.

A la luz de los resultados de las evaluaciones de competencias de los alumnos, según Roberto Rodríguez Gómez, si se desea alcanzar los estándares de los países más desarrollados, es necesario por lo menos emprender las siguientes acciones: a) la formación de profesores; b) investigación educativa y didáctica; c) inversión pública en educación (aquí la prioridad debe ser la aplicación efectiva de los recursos); d) política educativa que incluye reforma curricular y cambio institucional; e) convergencia: la política educativa debe coincidir con otras orientaciones de política pública (social, científica, industrial) que estimulan el alcance de niveles superiores de desarrollo.<sup>12</sup>

Las recomendaciones de la OCDE para México pretenden mejorar el sistema educativo, aunque reconocen que para llevarlas a cabo es necesario considerar el contexto y las posibilidades de su implantación; por tanto, se debe tener en cuenta la débil capacidad del sistema, las variaciones regionales y los altos niveles de pobreza. En ese sentido, tales recomendaciones se centraron en tres aspectos clave para la mejora del sistema educativo: maestros y la enseñanza; el liderazgo en el sistema escolar; y la participación social en la educación.

<sup>12</sup> Roberto Rodríguez Gómez, “México en los resultados PISA 2003. Una interpretación no catastrofista”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 24, vol. X, enero-marzo, México, 2005.

# ¿Cuánto dinero es suficiente para cubrir adecuadamente las necesidades de atención sanitaria de la población mexicana?

Francisco J. Sales Heredia\*

Ante las preguntas generales de si los servicios de salud son accesibles para la mayoría, con adecuada calidad y sustentables en el largo plazo, las respuestas —comparando nuestra situación con los promedios de los países de la OCDE— distan mucho de ser las mejores. Los requerimientos en infraestructura, recursos humanos y equidad en el servicio, muestran que es necesario aumentar la inversión; sin embargo, no resulta claro cuánto más. Una posibilidad es que el Estado aumente su inversión en proporción a su PIB como el resto de los países de la OCDE; esto significaría un estimado de 23% del gasto programable.

¿Cuáles son las preguntas que deberían hacerse en relación con el presupuesto y ejercicio del gasto público? El título de este breve artículo sobre salud es una de ellas e ilustra uno de los frecuentes problemas del sector: las in-

versiones siguen creciendo debido al cambio demográfico de la población mundial y los cambios tecnológicos implican tratamientos más caros.

Un reciente reporte de la OCDE enfatiza los retos de los sistemas de salud en los años venideros. Propone hacerse las siguientes preguntas. La primera es si los sistemas proveen servicios a la mayoría de la población y un adecuado aseguramiento contra los costos de los tratamientos, todo ello de forma equitativa.<sup>1</sup>

La segunda es si los servicios médicos son de adecuada calidad y si los proveedores de los servicios escuchan a los pacientes.

La tercera pregunta considera si los costos del sistema se pueden enfrentar en el largo plazo, tomando en cuenta las restricciones políticas y las opciones abiertas en el ejercicio del presupuesto cuando existen otros objetivos que demandan creciente atención, como es el caso de la educación.

La cuarta pregunta general es si los servicios se proveen de manera eficiente y efectiva.

Las dos primeras preguntas son en torno a los servicios, su calidad y la forma en que se

\* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> OECD, *Value for Money in health*, OECD, 2010.

responde a las demandas de los usuarios. Las dos últimas se refieren a la viabilidad financiera del sistema. En esta breve nota se tratarán estas dos últimas.

### **Servicios médicos e igualdad**

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del Ejecutivo federal dispone en su objetivo 6 reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables. Para lograr lo anterior, el Ejecutivo propuso varias estrategias, entre ellas se destacan dos: promover la salud reproductiva y la salud materna y perinatal; y evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.

La primera estrategia toca un tema crucial en el desarrollo del país. Es un hecho que la mayoría de las muertes maternas —entendidas éstas como muertes relacionadas con el embarazo y parto— puede evitarse. El hecho de que la relación entre niños nacidos vivos y muertes maternas sea en promedio de 11 en los países desarrollados, establece una meta clara para el resto de los países. Como puede apreciarse en la Tabla 1, las cifras de los países del entorno y de algunos similares en desarrollo al de México son mejores.

En el caso mexicano, la desigualdad y pobreza es reconocida por el gobierno como el determinante de este tipo de mortalidad. Los datos regionales en la Tabla 2 muestran las diferencias de casi el doble entre la región 1 (la más desarrollada) y la 6 (menos desarrollada).

La desigualdad en la atención oportuna ha llevado a reforzar el Sistema Nacional de Salud.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 describió el problema general de salud como uno de segmentación del sistema que impide la portabilidad de derechos, incentiva la diferencia entre beneficios y promueve la desigualdad en la calidad de los servicios.

Para evitar dicha segmentación, el gobierno reporta que ha avanzado en la extensión del programa de Seguro Popular, el cual establece un fondo financiero para los ciudadanos registrados y determina el costo del aseguramiento conforme al ingreso de éste. De acuerdo con el número de registrados, se transfieren recursos a los estados para ampliar los servicios. Los datos del gobierno muestran un incremento sustancial del número de registrados al Sistema de Protección en Salud de casi seis millones de personas por año, lo cual establece un registro de 37 millones de personas para fines de 2010. Claramente la intención es lograr un registro universal al finalizar el sexenio, como fue planteado en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, es obvio que se requieren mayores esfuerzos para lograr mejorar la salud de los ciudadanos. Los datos de la OCDE (Tabla 3) muestran que en todos los rubros seleccionados México está por debajo del promedio o bien es el peor situado entre los 30 países miembros y tres en proceso de integrarse.

Uno de los datos que muestran claramente la problemática del sistema es el número de cesáreas en el país. Dadas las carencias de infraestructura sanitaria reflejadas en el número de camas de hospital, es claro que los partos en hospitales son mayoritariamente por cesárea, lo cual pone en riesgo innecesario a las madres.

Existen muchas más necesidades reconocidas por el sector. Una de ellas es la enferme-

Tabla 1. Mortalidad materna\*

	1990	1995	2000	2005	2008
Argentina	72	61	63	70	70
Brasil	120	98	79	64	58
Chile	56	40	29	26	26
Colombia	140	120	110	85	85
Estados Unidos	12	11	14	24	24
México**	89	83	72.6	61.8	57.2
Turquía	68	51	39	29	23
Uruguay	39	35	25	27	27

\* Número de muertas por 100 mil nacidos vivos.

\*\* Nota: Los datos para México son los reportados en el Cuarto Informe de Gobierno.

Fuente: Anexo 1, en Organización Mundial de la Salud, Trends in maternal mortality: 1990 to 2008, WHO, 2010.

Tabla 2. Razones de mortalidad materna y número de muertes maternas en México a nivel nacional y por región, 2005 y 2008

Región	Razón de mortalidad materna		Número absoluto de muertes maternas	
	2005	2008	2005	2008
Nacional	63.4	57.2	1241	1119
Región 1	57.6	52.9	80	69
Región 2	56.7	48.3	439	375
Región 3	55.9	51.8	102	95
Región 4	57.4	50.3	264	233
Región 5	69.4	72.1	119	126
Región 6	102	97.3	237	221

Nota: Región 1: Distrito Federal (residencia de 7% de las mujeres de 15-49 años); Región 2: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco, México, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas (41%); Región 3: Durango, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala (9%); Región 4: Campeche, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas (24%); Región 5: Hidalgo y Veracruz (10%); y Región 6: Chiapas, Guerrero y Oaxaca (9%).

Fuente. Tomado de Fátima Juárez et al., Barreras para la maternidad segura en México, Institute Guttmacher, México, 2010.

Tabla 3. Recursos e indicadores de salud para los países miembros de la OCDE

	Infraestructura		Recursos humanos				Indicadores de salud					
	Camas de hospital		Doctores		Enfermeras		Expectativa de vida		Mortalidad infantil		Cesáreas	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
México	1.8	1.7	1.63	2	2.24	2.38	76.5	77.5	19.4	15.2	282.4	407.3
Máximo	14.7	13.8	3.86	4.6	13.83	14.92	84.6	86.1	28.9	17	332.7	407.3
Mínimo	1.8	1.7	1.3	1.8	2.24	2.38	73.1	75.8	3	1.8	109.9	139.5
Promedio	5.8	5.46	272	3.03	7.84	8	80.2	82	6.6	4.6	188.4	251.4

Notas: Camas de hospital por 1,000 hab.; doctores por 1,000 hab.; enfermeras por 1,000 hab.; mortalidad infantil por 1,000 nacidos vivos; cesáreas por 1,000 nacidos vivos.

Fuente: OECD, Health Data 2010.

dad llamada insuficiencia renal crónica, un mal causado, en lo general, por la presión alta y la diabetes. La Secretaría de Salud calcula que este mal es el segundo en el país al revisar las causas de muerte; su crecimiento es exponencial y los recursos para diagnosticarlo y tratarlo no son suficientes. La SS estima que la mitad de los enfermos no reciben tratamiento. De igual modo, los recursos humanos son pocos, sólo existen 700 nefrólogos en el país, cuando —según los estándares internacionales— se requieren 8 mil. El estudio de la SS supone un panorama a futuro de extrema necesidad que debe ser enfrentado inmediatamente.<sup>2</sup> Como esta enfermedad, una serie de nuevas enfermedades crónicas presentan graves retos al sistema de salud.

### Inversión en el Sistema de Salud

Respecto al monto de la inversión en salud, los reportes de la OCDE hacen referencia al

<sup>2</sup> Secretaría de Salud y UNAM, *Estudio de insuficiencia renal crónica y atención mediante tratamiento de sustitución: informe final*, Subsecretaría de Innovación y Calidad, SS, 2008.

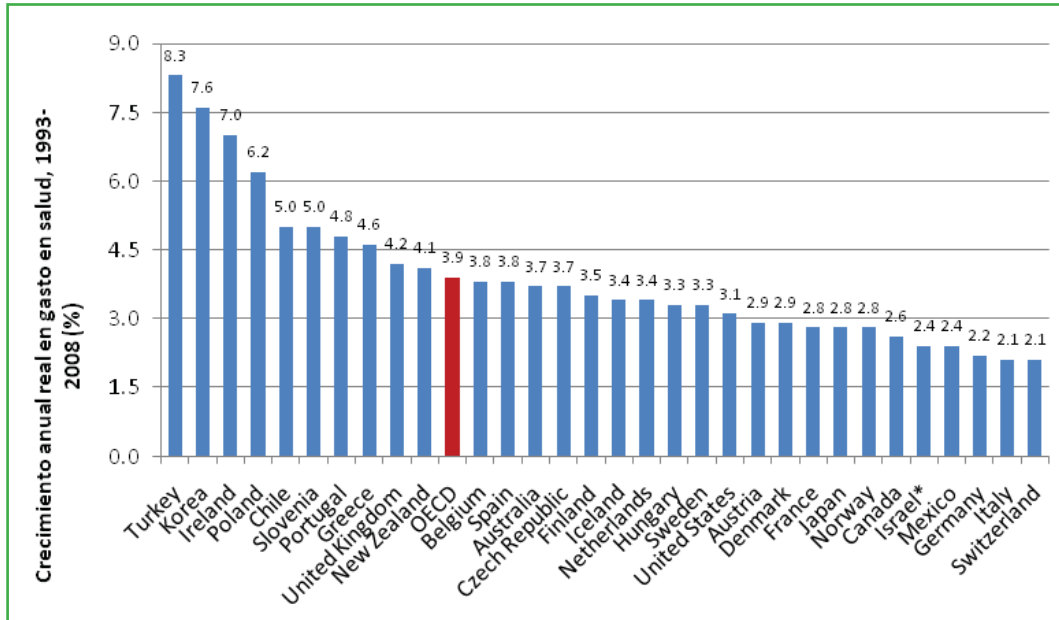
leve crecimiento interanual de México. En la Gráfica 1 puede apreciarse, en lo general, que los países con menor desarrollo relativo dentro de la OCDE son los países con mayor inversión anual, con la excepción de México.

Para observar adecuadamente el monto de la inversión realizado por México en la función de salud, es necesario comparar su inversión con otros países y analizarlo en perspectiva del gasto funcional del país.

La Tabla 4 muestra el gasto total en salud per cápita en diversos años, dicho gasto incluye el gasto público y el privado. Es apreciable que el que más invierte de entre los países miembros de la OCDE es constantemente Estados Unidos, el que menos es Turquía y muy cerca del mínimo y muy lejos del promedio, México.

En lo que respecta al gasto público per cápita es apreciable en la Tabla 5 que los montos disminuyen considerablemente, resaltando el caso de México con un mínimo casi 25% menor que el siguiente país con menor inversión pública, Turquía, y nuevamente, muy lejos del promedio de inversión pública en la OCDE.

Gráfica 1. Crecimiento anual per cápita en salud, 1993-2008



Fuente: OECD, Value for Money in health, OECD, 2010.

Tabla 4. Gasto total en salud per cápita, países de la OCDE (paridad del poder adquisitivo en dólares estadounidenses)

	Máximo (país)	Mínimo (país)	Promedio (OCDE)	México
1990	2810 (Estados Unidos)	155 (Turquía)	1188	296
2000	4703 (Estados Unidos)	433 (Turquía)	1865	508
2008	7538 (Estados Unidos)	767 (Turquía)	3009	852

Fuente: OECD, Health Data 2010, junio de 2010.

Tabla 5. Gasto público en salud per cápita, países de la OCDE (paridad del poder adquisitivo en dólares estadounidenses)

	Máximo (país)	Mínimo (país)	Promedio (OCDE)	México
2000	2510 (Estados Unidos)	237 (MX)	1322	237
2008	4213 (Noruega)	400 (MX)	2120	400

Fuente: OECD, Health Data 2010, junio de 2010.

En la Tabla 6 puede apreciarse con mayor precisión el problema. En México los ciudadanos cubren la mitad de sus gastos médicos en promedio. En relación con los países miembros de la OCDE, México está muy lejos de este nivel, ubicándose éste en sólo 19% del total del gasto en salud.

## Conclusiones

Para apreciar el reto en toda su dimensión es necesario considerar que en el presupuesto 2011 enviado por el Ejecutivo para su aprobación y modificación a la Cámara de Diputados, el gasto funcional en salud como porcentaje del gasto programable es el tercero más alto con 14.8%, en 2010 fue de 14.5%.<sup>3</sup> Considerando los retos existentes en múltiples ámbitos de la

salud, resulta evidente que es necesario invertir más, pero ¿cuánto es lo apropiado? En la Tabla 7 pueden apreciarse los diversos límites de la inversión de los países miembros de la OCDE en términos de su gasto total en salud como porcentaje de su PIB.

Como se puede observar, a pesar de que nuestro país ha aumentado su inversión como proporción del PIB, ésta es aún baja en comparación con otros países, especialmente si se considera que la mitad de esta inversión se debe a los hogares. Si el gasto del Estado mexicano se ubicara en 4.5% de su PIB y dejara la otra mitad a los ciudadanos, se requerirían aproximadamente 577,310 millones de pesos, alrededor de 23% del gasto programable para 2011. Es decir, se convertiría, después de la inversión en energía, en el segundo rubro de mayor gasto.

Tabla 6. Gasto de bolsillo de los hogares, países de la OCDE, como % del total del gasto en salud

	<i>Máximo (País)</i>	<i>Mínimo (País)</i>	<i>Promedio (OCDE)</i>	<i>México</i>
1990	58.4 % (Korea)	2.6 % (Chequia)	18.90%	58.30%
2000	50.9 % (MX)	7 % (Luxemburgo)	19.90%	50.90%
2008	49.3 % (MX)	5.7% (Holanda)	19.04%	49.30%

Fuente: OECD, Health Data 2010, junio de 2010.

Tabla 7. Gasto total en salud, países de la OCDE, como % del Producto Interno Bruto

	<i>Máximo (país)</i>	<i>Mínimo (país)</i>	<i>Promedio (OCDE)</i>	<i>México</i>
1990	12.2 % (Estados Unidos)	2.7 % (Turquía)	6.90%	4.40%
2000	13.4 % (Estados Unidos)	4.8 % (Korea)	7.70%	5.10 %
2008	16 % (Estados Unidos)	5.9 % (MX)	8.90%	5.90 %

Fuente: OECD, Health Data 2010, junio de 2010.

<sup>3</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Resumen del paquete económico para 2011*, CEFP Cámara de Diputados, septiembre 2010, p. 48.



# Presupuesto destinado a los programas que combaten la pobreza

Jesús Mena Vázquez\*

De los tres niveles de gobierno, el federal es el más involucrado en la lucha contra la pobreza extrema. La principal razón es que éste puede compensar con mayor eficacia a regiones y grupos de población que se encuentran en desventaja.

El combate a la pobreza extrema es, sin duda, una prioridad para el gobierno federal. El Plan Nacional de Desarrollo es específico acerca de la importancia que tiene el tema en esta administración. Según el plan, el primer objetivo del eje rector en materia social es reducir el número de personas en condiciones de pobreza y se encuentra expresado de la siguiente manera: “reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo”.<sup>1</sup>

\* Doctor en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Líneas de investigación: políticas culturales, asuntos indígenas. Correo electrónico: [jesus.mena@congreso.gob.mx](mailto:jesus.mena@congreso.gob.mx)

<sup>1</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 2007, p. 150.

Dicho objetivo se implementa con políticas públicas que comparten ciertos principios rectores, entre éstos destacan los siguientes: focalización, evaluación, desarrollo de capacidades básicas, transversalidad en las intervenciones de las distintas organizaciones y transparencia tanto en los padrones de beneficiarios como en la operación de los programas.<sup>2</sup> De estos principios el desarrollo de capacidades básicas tiene un espacio privilegiado en los esfuerzos del gobierno federal en la lucha contra la pobreza.

En este trabajo se describirán brevemente los fundamentos de la principal estrategia contra la pobreza extrema que se sigue en México y la mayoría de los países de la región, y presentarán algunos datos tanto de nuestro país como de Brasil. Este último implementa una estrategia contra la pobreza extrema similar a la de México; sin embargo, se aprecia que ha tenido mejores resultados en algunos indicadores de bienestar.

La erradicación de la pobreza depende de una combinación efectiva de por lo menos dos tipos de políticas: *a*) políticas sociales que ayuden a la población a desarrollar capacidades básicas; y *b*) políticas económicas que generen

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 144-145.

crecimiento económico y coadyuven a crear los empleos necesarios para que las personas en condición de pobreza obtengan ingresos por medio de trabajo remunerado.

Los programas contra la pobreza que buscan aumentar el capital humano de los niños y niñas de familias pobres se ubican dentro del primer grupo de políticas mencionado arriba. Dentro de éstas, los programas de transferencias condicionadas tienen un papel importante en la reducción de la pobreza intergeneracional, además de aumentar el consumo de las familias pobres en el presente.

En México, el programa “Oportunidades” ha resultado emblemático en la lucha del gobierno federal contra la pobreza extrema. Comenzó en 1997 con el nombre de “Progresar” y su objetivo era entregar transferencias en efectivo a las familias más pobres del medio rural con el fin de mejorar su alimentación y salud, y fomentar la educación de sus niños, para crear así las herramientas que interrumpían la transmisión intergeneracional de la pobreza. A partir del año 2000 el programa extendió sus operaciones hacia comunidades semi-urbanas y ciudades. En marzo de 2002 cambió su nombre a “Oportunidades”. Aunado al cambio de nombre se comenzaron a añadir nuevas transferencias, de tal manera que las reglas de operación vigentes incluyen los siguientes apoyos:

- para la educación mediante las becas educativas y el apoyo para la compra de útiles escolares;
- para menores de entre 0 y 9 años;
- apoyo a jóvenes como un incentivo económico al terminar su educación media superior antes de los 22 años;

- apoyo alimentario para mejorar la alimentación de la familia;
- apoyo para los adultos mayores en el hogar; y
- apoyo energético para compensar por los costos en gas, electricidad, etcétera.

De los apoyos que el programa otorga, el de mayor presupuesto es el subsidio que asigna a los niños y jóvenes en forma de becas educativas para que terminen sus estudios de educación básica y media superior. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011 contempla en este rubro 24,662.1 millones de pesos del total presupuestado para ese año. Las becas educativas del programa varían de acuerdo con el género y grado escolar de los menores en el hogar beneficiario.

El presupuesto asignado a los principales programas sociales ha aumentado consistentemente a través de los años, como se puede apreciar en las tablas 1 y 2.

Sin embargo, aunque el presupuesto asignado a Oportunidades y a programas como el Seguro Popular ha aumentado año con año, también el número de personas en condición de pobreza aumentó en el país durante el periodo 2006-2008. Por ejemplo, durante este periodo aumentó el número de personas en condición de pobreza alimentaria, el cual pasó de 13.8 a 18.2% de la población, de acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).<sup>3</sup>

Sin dejar de reconocer la importancia del ingreso en la medición de la pobreza, desde diciembre de 2009 el Coneval ha ampliado

<sup>3</sup> Coneval, Evolución de la pobreza en México, Coneval, 2009, en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

Tabla 1. Presupuesto Oportunidades

<i>Año</i>	<i>Presupuesto (pesos corrientes)</i>	<i>Pesos a precios de 2011</i>
2003	21,084.06	32,922.59
2004	24,083.28	34,478.27
2005	28,859.85	39,521.03
2006	32,468.19	41,573.72
2007	35,685.9	43,743.93
2008	41,133.83	47,282.65
2009	45,424.57	50,073.73
2010	69,634.72*	72,420.19
2011	73,140.74**	73,140.74

Fuente: Los datos de 2003 a 2009 corresponden al presupuesto ejercido y se obtuvieron de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 ordenada por el Coneval.

\* Presupuesto aprobado para el año 2010.

\*\* Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

Tabla 2. Presupuesto para algunos de los principales programas sociales del gobierno federal (millones de pesos corrientes)

<i>Programa</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Presupuesto 2011</i>
Programa de Infraestructura Social Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.	4,070.9	4,378.4	4,697.7	4,480.3
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (Fonaes).	1,147.7	1,759.0	1808.0	1,880.9
Programa Seguro Popular.	25,204.6	33,768.0	48,842.1	57,267.8
Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales.	9,916.4	13,176.3	13,101.3	13,287.2

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación y para el año 2011 el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

la forma en que mide la pobreza en México para incorporar los derechos sociales contemplados en la Constitución. De esta forma se incluyen en la medición de la pobreza, además del ingreso, dimensiones como el acceso a la alimentación, a la salud y a la seguridad social; el rezago educativo del hogar y la calidad, espacios y servicios básicos con que cuenta la vivienda; por último, la medición multidimensional de la pobreza incluye el grado de cohesión social.

De esta manera, el Coneval adopta una visión multidimensional de la pobreza, la cual incluye dimensiones que van más allá del ingreso y que nuestra Constitución considera como derechos sociales.

La Gráfica 1 da cuenta de las diferentes carencias que puede tener la población, dada la falta de acceso a los derechos sociales antes mencionados.

Una salida fácil para explicar la relativa estabilidad en el número de personas pobres en los últimos años puede ser culpar a los programas de combate a la pobreza, en especial a los de transferencias condicionadas. Sin embargo, es necesario recordar que el objetivo de los programas que entregan transferencias condicionadas es romper el círculo inter-generacional de pobreza.

El principal objetivo de programas como Oportunidades es evitar la pobreza en el futuro mediante el aumento de capacidades básicas en los niños de hoy. La apuesta de este tipo de programas es que una persona con mejores condiciones de salud y educación pueda obtener un ingreso suficientemente alto en el mercado de trabajo como para ser considerado no pobre. Aún con el reconocimiento del impacto de las transferencias en el consumo presente

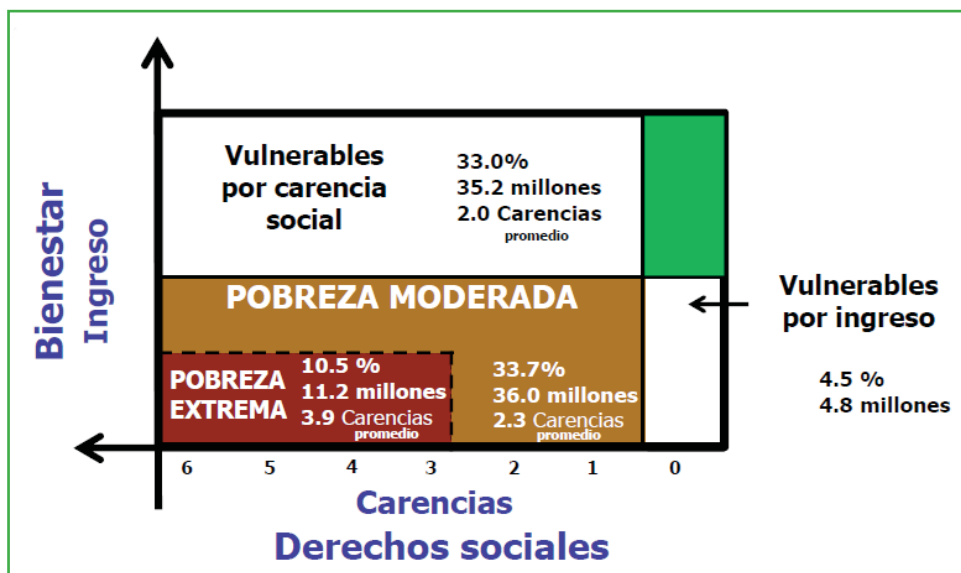
de las familias pobres, es necesario reconocer que cualquier programa de combate a la pobreza, por exitoso que sea, no puede erradicar por sí solo la pobreza. Una mejora sostenida en los indicadores sociales de un país se puede explicar mejor en el contexto de un crecimiento económico que genere empleos, combinado con una red de seguridad que proteja a la población más pobre de riesgos, además de inversiones en infraestructura básica que mejoren su nivel de vida.

La combinación de gasto social para proteger a los más vulnerables con una economía dinámica y generadora de empleos de calidad es la combinación con mayores posibilidades de reducir de manera sostenida los índices de pobreza en los países en vías de desarrollo.

Las cifras obtenidas por Brasil en varios indicadores sociales cuentan esta parte de la historia. El gasto público social como proporción del PIB en aquel país es más del doble de lo que invertimos en México, incluso cuando invertimos un porcentaje similar —como proporción del PIB— en programas de transferencias condicionadas, como lo muestra la Tabla 3. Los programas sociales pueden ser un componente importante para mejorar las condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza, pero no pueden substituir una economía generadora de empleos que promueva la inclusión social de los más pobres mediante trabajo remunerado.

La crisis hipotecaria de 2009 en Estados Unidos detuvo el crecimiento económico en muchos países de nuestro continente; sin embargo, a lo largo de esta década los principales indicadores económicos han sido positivos para Brasil, lo cual ha tenido un impacto en la reducción de los indicadores de pobreza. Las

Gráfica 1. Pobreza multidimensional en México



Fuente: Coneval, *Metodología de medición multidimensional de la pobreza*, Coneval, México, 2009.

tablas 4 y 5 ilustran el crecimiento del PIB y el PIB per cápita tanto en México como en Brasil, destacando el incremento de este último, sobre todo en 2007 y 2008.

Un crecimiento económico que genera riqueza, aunado a inversión pública en el ramo social, puede ofrecer el resultado buscado: una reducción sustancial en los índices de pobreza. De acuerdo con los datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) —contenidos en la Tabla 6—, Brasil redujo el número de personas en condición de pobreza en alrededor de 30% y el número de pobres extremos (indigentes) en alrededor de 45% en un lapso de siete años.

Las condiciones de pobreza de cualquier persona o familia van más allá de la falta de ingreso, algo que se reconoce implícitamente en la medición multidimensional de la pobreza. Así, el complemento de los programas que aumentan las capacidades de los pobres vendría

a ser una economía que ofrezca un mercado de trabajo que pueda emplearlos.

Aun cuando podemos decir que los programas de transferencias condicionadas en los dos países son relativamente proporcionales en rubros como el porcentaje de población que benefician o la proporción del gasto respecto al PIB, como lo muestra la Tabla 3, su principal aportación está en dotar a los niños pobres de hoy con las herramientas necesarias (educación, salud) para que puedan desempeñarse mejor en el mercado de trabajo cuando sean adultos. Si se toma en cuenta que la apuesta de los programas de transferencias condicionadas es una apuesta al futuro para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, el aumento o disminución de los indicadores sociales en el corto plazo tiene que ver más con el desempeño económico de un país, sin dejar de reconocer la importancia de una adecuada red de protección social para los más vulnerables.

Tabla 3. Indicadores de cobertura y gasto público en programas de transferencias condicionadas (PTC), 2006-2009 (en porcentajes)

<i>País</i>	<i>Cobertura (en miles de hogares)</i>	<i>Cobertura (en miles de personas)</i>	<i>Cobertura de los PTC respecto de la población total</i>	<i>Cobertura de los PTC en relación con la población pobre<sup>a</sup></i>	<i>Cobertura de los PTC en relación con la población indígena<sup>a</sup></i>	<i>Gasto en PTC respecto del PIB<sup>b</sup></i>	<i>Fuentes de financiamiento</i>	<i>Gasto público social respecto del PIB (2007)</i>	<i>Gasto público en capital humano respecto del PIB (2007)<sup>d</sup></i>	<i>Gasto en PTC respecto del gasto público social total</i>	<i>Gasto en PTC respecto del gasto público social en capital humano</i>
México	5 049 (2008)	25 246 (2008) <sup>g</sup>	23.3	71.2	> 100.0	0.43 (2008)	Gobierno de México, BID, Banco Mundial	11.6	6.8	3.7	6.3
Brasil	11 994 (2009) <sup>f</sup>	50 376 (2009) <sup>f, g</sup>	26.0	83.3	> 100.0	0.41 (2008) <sup>h</sup>	Gobierno de Brasil, Banco Mundial	24.8	10.1	1.7	4.1

<sup>a</sup> No se consideran los errores de inclusión y exclusión de los programas.

<sup>b</sup> Salvo que se indique lo contrario, los datos corresponden al presupuesto de cada programa.

<sup>d</sup> Comprende el gasto público social en educación y salud.

<sup>f</sup> La información corresponde a septiembre de 2009.

<sup>g</sup> Cobertura estimada a partir del número de familias beneficiarias y tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, año de información más reciente disponible (CEPAL, base de indicadores y estadísticas sociales (BADEINSO) de CEPALSTAT).

<sup>h</sup> Monto correspondiente al presupuesto ejecutado.

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010, p. 140.

Tabla 4. Producto interno bruto. Tasas anuales de variación (en porcentajes)  
Sobre la base de cifras expresadas en dólares de 2000

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>a</sup>
México	0.0	0.8	1.4	4.1	3.3	4.8	3.4	1.5	-6.5
Brasil	1.3	2.7	1.1	5.7	3.2	4.0	6.1	5.1	-0.2

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010, p. 309.

Tabla 5. Producto interno bruto por habitante  
Tasas anuales de variación (en porcentajes)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>a</sup>
México	-1.30	-0.50	0.20	2.90	2.10	3.70	2.30	0.50	-7.50
Brasil	-0.10	1.20	-0.20	4.40	1.90	2.80	5.00	4.10	-1.10

Sobre la base de cifras expresadas en dólares de 2000.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010, p. 310.

Tabla 6. Personas en situación de pobreza e indigencia alrededor  
de los años 2002, 2007 y para el año 2008 (en porcentajes)

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2007			2008		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
México	2002	39.4	12.6	2006	31.7	8.7	2008	34.8	11.2
Brasil	2001	37.5	13.2	2007	30.0	8.5	2008	25.8	7.3

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2009*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010, p. 18.

# Atención a víctimas: cambios constitucionales y discusión del presupuesto

Efrén Arellano Trejo\*  
Carena Díaz Petit\*\*

Este artículo tiene el objetivo de describir el marco jurídico actual en materia de atención y protección a víctimas, así como identificar las principales partidas presupuestales asignadas a este rubro. Para ello, el trabajo se divide en dos secciones: en la primera se describe el contexto jurídico internacional y nacional, con énfasis en la reforma constitucional aprobada en 2008; y en la segunda parte se identifican las principales tendencias de gasto con énfasis en la propuesta de egresos 2011 elaborada por el Ejecutivo federal.

\* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

\*\* Licenciada en Ciencias de la Comunicación, especialidad en Comunicación Política. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: carenadp@hotmail.com

## El contexto jurídico

La definición y articulación de políticas públicas a favor de las víctimas tuvo un importante despegue a partir de 1985. En este año se llevó a cabo el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en la ciudad de Milán, Italia, y se emitió la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder*. A su vez, esta declaración había sido redactada en Zagreb, en uno de los simposios de la Sociedad Mundial de Victimología, con el objetivo de establecer los criterios técnicos y los valores que guiarían todo un movimiento social que se venía realizando desde años atrás.<sup>1</sup>

En mayo de 1990, el Consejo Económico y Social de la ONU reconoció la necesidad de realizar esfuerzos continuos para dar efecto

<sup>1</sup> María de la Luz Lima Malvido, “Modelos de atención a víctimas del delito”, texto originalmente publicado en el libro *Primeras y segundas jornadas nacionales sobre víctimas del delito y derechos humanos*, CNDH, México, 2003, disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (consulta: octubre de 2010).



a dicha Declaración y adaptarla a las diversas circunstancias de todos los países. Con base en ello se creó el denominado “Plan de Acción Integrado sobre las Víctimas del Delito y del Abuso del Poder”.<sup>2</sup>

Este movimiento internacional impactó en el marco jurídico mexicano. El artículo 20 constitucional fue reformado en los años 1993 y 2000. En el último de éstos se creó el apartado B, con el propósito de establecer las siguientes seis garantías básicas de víctimas u ofendidos: recibir asesoría jurídica; coadyuvar con el Ministerio Público en la averiguación previa y en el desahogo de las diligencias; recibir atención médica y psicológica de emergencia; recibir la reparación del daño; prohibir que los menores de edad sean careados con los inculpadados; y solicitar las medidas para su seguridad y auxilio.<sup>3</sup>

A consecuencia de esta reforma, en abril de 2001, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el acuerdo A/018/01, a fin de establecer los lineamientos obligatorios para el Ministerio Público en la tramitación de las indagatorias a su cargo, en relación con las garantías de las víctimas y de los ofendidos del delito.<sup>4</sup>

Más adelante, en junio de 2008, se publicó en el DOF una de las reformas más ambicio-

sas en materia penal y de seguridad pública, con el propósito general de establecer un sistema garantista y adversarial, como existe en diversos países del mundo, en reemplazo del actual sistema predominantemente inquisitivo y procedimental. Este nuevo sistema incluye, entre otras cosas, el establecimiento de juicios orales y medios alternativos para la impartición de justicia. El artículo 20 constitucional concentra, a decir de los especialistas, el corazón garantista de esta reforma. Entre otras cosas, ahora se establece que el proceso penal está dirigido al esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito sean reparados.<sup>5</sup>

Los derechos que ya estaban garantizados para víctimas y ofendidos fueron reorganizados, ahora en el apartado C de este artículo, y se fortalecieron con la inclusión de nuevas garantías, tales como intervenir en el juicio e interponer los recursos previstos en la ley; solicitar directamente la reparación del daño, sin menoscabo de que lo haga el MP; se amplían los casos en que se debe resguardar la identidad; a los casos de menores de edad se añaden víctimas de violación, secuestro y delincuencia organizada; y se añade la obligación al MP de garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y, en general, los sujetos que intervengan en el proceso.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Efrén Arellano Trejo, *Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública*, documento de trabajo, núm. 84, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, marzo de 2010, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: noviembre de 2010).

<sup>6</sup> Gobierno Federal, *Reforma constitucional de seguridad y justicia. Guía de consulta*, disponible en [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx) (consulta: marzo de 2010).

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 21 de septiembre de 2000, primera sección, p. 3.

<sup>4</sup> María de la Luz Lima Malvido, “La estrategia nacional de atención a víctimas del delito en México”, Instituto Latinoamericano de la ONU para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, *ILANUD al día*, núm. 27, 2006, disponible en [www.ilanud.org.cr](http://www.ilanud.org.cr) (consulta: noviembre de 2010).

## Partidas principales

Como se desprende del apartado anterior, las políticas del Estado mexicano para la atención a víctimas y ofendidos del delito están inmersas en un intenso proceso de reforma. Tradicionalmente, una de las entidades encargada de esta función ha sido la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entre cuyas actividades se encuentra el programa denominado “Províctima”. Este programa se estableció en el año 2000 con el objetivo de proporcionar ayuda psicológica, jurídica y de gestión ante instituciones públicas y privadas. Actualmente proporciona sus servicios a víctimas de delitos violentos, sexuales, tortura, violencia familiar y secuestro, tanto del ámbito federal como local.<sup>7</sup>

En los últimos años, la CNDH se ha consolidado como una de las instituciones con mayor aprecio entre la ciudadanía. Así lo constata una encuesta de BGC-Ulises Beltrán y Asociados, la cual reportó, en octubre de este año, que el porcentaje que dijo tener “mucha” o “regular” confianza en esta institución fue de 54%, posición sólo superada por la confianza en el ejército (con 70%).<sup>8</sup>

En la Gráfica 1 se observa la tendencia del gasto autorizado a la CNDH para el periodo 2000-2009. Ahí se puede observar, entre otras cosas, que su presupuesto ha crecido casi ininterrumpidamente desde el año 2000. Sin embargo, las mayores tasas de crecimiento se observaron en el sexenio 2000-2006, cuando el

presupuesto autorizado se incrementó 12.9% en promedio anual. Durante los años que corresponden a la actual administración federal, dicho presupuesto ha mantenido una gran estabilidad sin incrementos relevantes.

Por lo que se refiere al Presupuesto de Egresos 2011, el Ejecutivo federal propuso un incremento real (descontando inflación) de 19% a este organismo, pues pasaría de 889.6 millones aprobados en 2010 a 1,101.7, en caso de prosperar dicha propuesta.

El Cuadro 1 muestra los datos correspondientes a la CNDH, así como aquellas áreas de la administración pública federal vinculadas a la protección de derechos humanos y atención de víctimas. En todos los casos es posible observar que, en la propuesta del Ejecutivo, estas áreas tienen algunas disminuciones o retrocesos respecto al peso que tienen al interior de sus dependencias. Así, en términos reales, la Secretaría de Seguridad Pública tendría un incremento de 5.9, en tanto que la Dirección General de Derechos Humanos de esta misma dependencia tendría un decremento de -5.5.

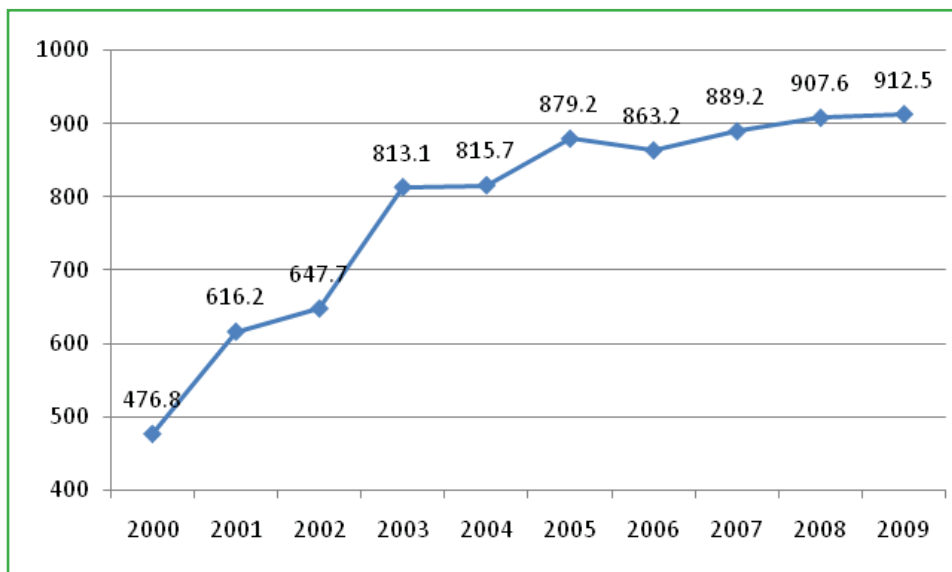
Para el caso de la Secretaría de la Defensa, el Ejecutivo propone un incremento real de 10.2, pero el área de derechos humanos de esta dependencia tendría un incremento de 3.0. Por lo que corresponde a la Procuraduría General de la República, esta dependencia en su conjunto tendría un decremento real en su presupuesto de -1.5; en tanto, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad tendría un decremento de -8.6.

Para la Secretaría de Gobernación, el Ejecutivo federal propuso al Congreso un incremento de 78% para esta dependencia. Sin embargo, en el desglose por áreas de trabajo, se

<sup>7</sup> CNDH, “Servicios que proporciona Províctima”, [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx) (consulta: noviembre de 2010).

<sup>8</sup> BGC-Ulises Beltrán y Asociados, “Confianza en las instituciones”, octubre de 2010, con base en una encuesta telefónica nacional, disponible en [www.bgc.com.mx](http://www.bgc.com.mx) (consulta: noviembre de 2010).

Gráfica 1. Gasto programable autorizado para la CNDH, 2000-2009  
(millones de pesos, a precios de 2009)



Fuente: elaborada con base en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Presupuesto programable 2000-2009”, Cámara de Diputados, octubre de 2009, p. 27.

observa que en la subsecretaría y en la unidad correspondientes a derechos humanos los incrementos propuestos no lograrán revertir el efecto inflacionario y, por tanto, tendrían una variación real negativa.

En esta misma dependencia se encuentra la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, que pasaría —de acuerdo con la propuesta del Ejecutivo— de un presupuesto de 563.8 millones en 2010 a 588.1 millones en 2011, es decir, tendría un incremento real de 0.3%. Esta secretaría técnica tiene a su cargo los trabajos de coordinación con entidades y dependencias públicas para llevar a cabo la reforma penal iniciada en 2008. Los datos parecen mostrar, en términos de atención a víctimas y ofendidos, el fortalecimiento de la CNDH y la

continuación del esfuerzo por modernizar y actualizar todo el proceso penal en su conjunto.

## Conclusiones

El marco jurídico mexicano ha tenido importantes adecuaciones al tenor de las tendencias internacionales más favorables para la atención de víctimas y ofendidos por el delito. En particular, el artículo 20 constitucional se ha adaptado a los lineamientos planteados por la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder*, emitida por la ONU en 1985.

Hoy en día, dicho artículo garantiza a las víctimas recibir asesoría jurídica, así como atención médica y psicológica de emergencia;

Cuadro 1. Presupuesto aprobado y propuesto en materia de defensa, seguridad pública y procuración de justicia, con desglose funcional en materia de derechos humanos y atención a víctimas (millones de pesos)

	2010 (aprobado)	2011 (proyecto)	Diferencia 2011 (P)-2010 (A)		
			Nominal	%	Variación real
Seguridad pública (ramo 36)	32,437.8	35,732.6	3,924.8	10.2	5.9
Subsecretaría de Prevención y Derechos Humanos	17.4	0.0	-17.4	-100.0	-100.0
Dirección General de Derechos Humanos	45.4	44.7	-0.8	-1.7	-5.5
Defensa Nacional (ramo 07)	43,632.4	50,039.5	6,407.0	14.7	10.2
Dirección General de Derechos Humanos	126.5	135.6	9.0	7.1	3.0
Procuraduría General de la República (ramo 17)	11,781.5	12,070.1	288.6	2.4	-1.5
Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad	91.0	86.5	-4.4	-4.9	-8.6
Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección	5.8	5.7	-0.1	-2.4	-6.2
Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos	5.9	5.5	-0.5	-8.0	-11.6
Gobernación (ramo 04)	8,370.6	15,503.4	7,132.8	85.2	78.0
Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos	18.6	18.5	-0.1	-0.5	-4.3
Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos	28.7	29.4	0.7	2.4	-1.6
Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal	563.8	588.1	24.2	4.3	0.3
Comisión Nacional de Derechos Humanos (ramo 35)	889.6	1,101.7	212.1	23.8	19.0

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, Comparativo por Unidad Responsable del Gobierno Federal 2010<sup>a</sup>-2011P", Cámara de Diputados, México, octubre de 2010, disponible en [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx) (consulta: octubre de 2010).

coadyuvar con el Ministerio Público en la averiguación previa y en el desahogo de las diligencias. A partir de las reformas de 2008 este precepto constitucional se reformó para rediseñar el sistema penal, con el objetivo de poner en el centro de atención el esclarecimiento de los hechos y la reparación del daño. Esta reforma también busca, mediante juicios orales y justicia alternativa, establecer un sistema más eficaz. Se pretende evitar la llamada “doble victimización”, que significa que a las víctimas del delito se les vuelve a ocasionar otro daño por un sistema de justicia ineficaz o extremadamente lento.

Esto explica, en alguna medida, que en materia de presupuesto, las áreas de derechos humanos y atención a víctimas del gobierno federal tengan diversas disminuciones para 2011. En contraparte, el jefe del Ejecutivo propone un incremento de 19% en términos reales al presupuesto de la CNDH, cifra que no se había observado en los últimos siete años. La propuesta del Ejecutivo también incluye un incremento de 0.3% en términos reales para la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Esta última es la encargada de coordinar la puesta en marcha del nuevo sistema penal.

# Apoyo prioritario a educación, salud y fomento al empleo

Gustavo Meixueiro Nájera\*  
Efrén Arellano Trejo\*\*

Este artículo describe los resultados de una encuesta telefónica en el Distrito Federal, cuyo diseño muestral y levantamiento estuvo a cargo del proyecto “Encuestas CESOP”, en torno a los temas de la agenda legislativa. En particular, se abordan aquí los resultados en materia de “presupuesto de egresos”.<sup>1</sup> Los resultados completos de esta encuesta se pueden consultar en este Centro de Estudios.

Una de las preocupaciones principales en la asignación del gasto es buscar que éste respon-

da a las principales necesidades de la población y que atienda, en alguna medida, las prioridades percibidas por los diferentes grupos sociales. De acuerdo con la primera encuesta telefónica del CESOP con representatividad en el DF, en materia de gasto social, los capitalinos prefieren que dicho gasto sea asignado, en este orden de importancia, a la educación, salud y fomento al empleo (Gráfica 1).

En materia de educación, tal como se observa en la Gráfica 2, la población capitalina coincide en que el gasto público se destine principalmente a mejorar las condiciones de los escolares, ya sea a través de becas y desayunos (50%); en segundo término a los planteles educativos, mediante mejoras en infraestructura (23%) y en tercer lugar a mejorar los salarios de los profesores (20%).

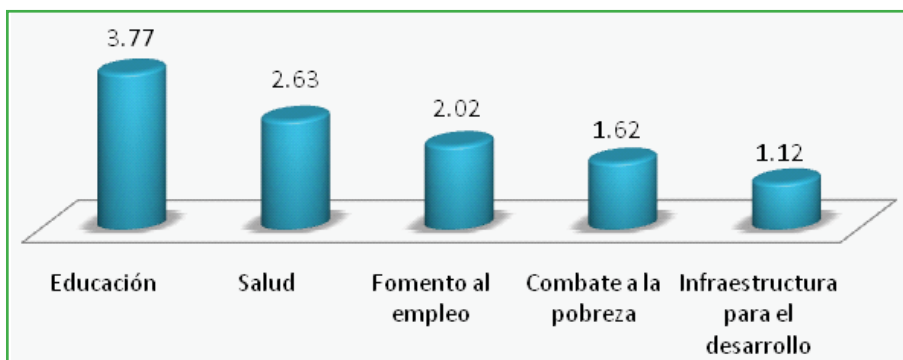
Hoy en día uno de los problemas sociales más acuciantes es la calidad educativa, la deserción escolar de los jóvenes y la falta de dinamismo económico que permita a este sector de la población incorporarse a un empleo digno y bien remunerado. Recientemente, se ha debatido en la opinión pública la dimensión y las alternativas ofrecidas para jóvenes que actualmente no estudian ni trabajan.

\* Maestro en Planeación del Desarrollo Regional. Director del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: turismo, democracia, participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

\*\* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

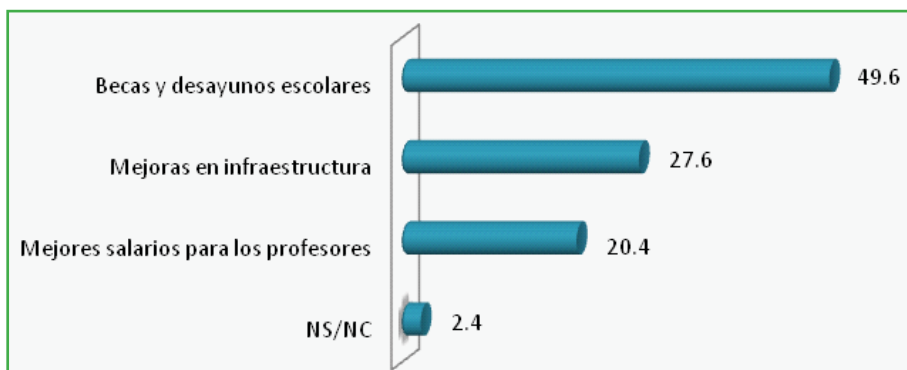
<sup>1</sup> Encuesta telefónica, realizada del 5 al 7 de noviembre de 2010, 417 entrevistas, con un nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-5%, diseño muestral y levantamiento a cargo del CESOP, dirigida a personas mayores de 18 años residentes en el Distrito Federal.

Gráfica 1. Si tuviera diez pesos, ¿cómo distribuiría usted este dinero para la atención de los siguientes rubros? (porcentajes)



Fuente: CESOP, con base en encuesta telefónica en el DF.

Gráfica 2. Para aumentar la calidad de la educación en México, ¿en cuál de las siguientes áreas deberían destinarse mayores recursos? (porcentajes)



Fuente: CESOP, con base en encuesta telefónica en el DF.

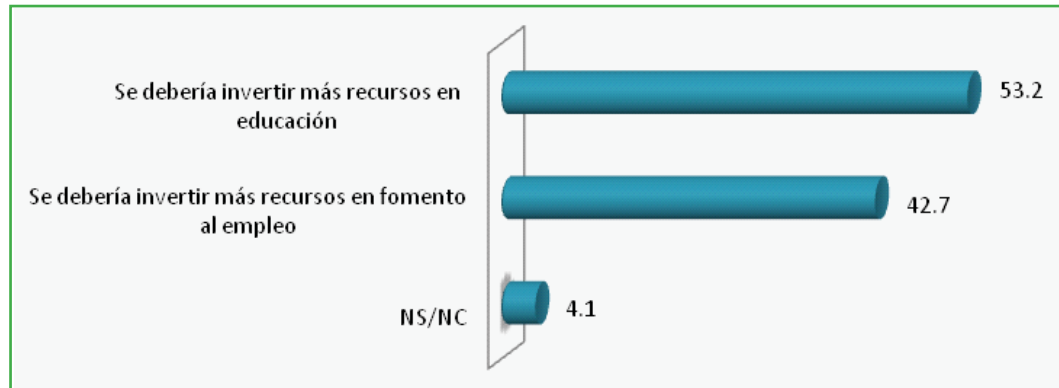
La primera encuesta CESOP indagó en torno a este tema y encontró que la población tiene una ligera inclinación a que los recursos se destinen prioritariamente a la educación. Sin embargo, como se observa en la Gráfica 3, existe un sector muy relevante que le da mayor importancia a fomentar el empleo.

En coincidencia con estas tendencias divididas, la población capitalina también otorgó prioridades similares al otorgamiento de becas,

a fin de que los jóvenes concluyan su preparatoria (53%) y a la creación de apoyos a los empresarios que contraten a egresados preparatorianos (45%), tal como se observa en la Gráfica 4.

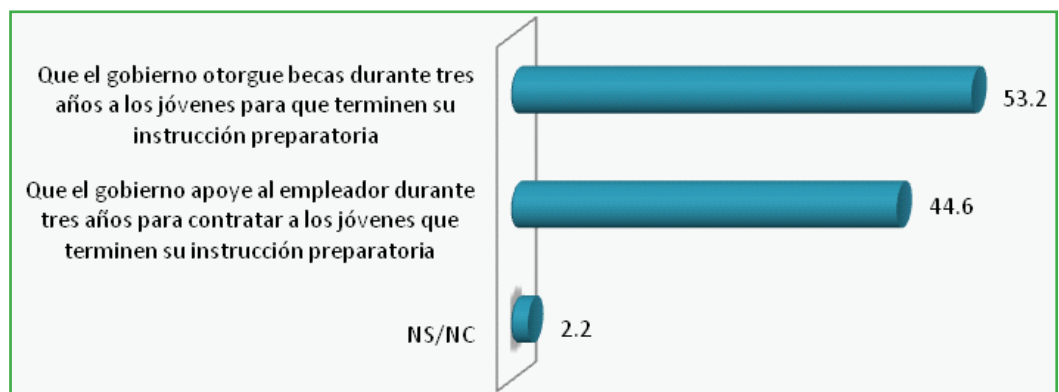
En el actual periodo de sesiones, la Cámara de Diputados aprobó una reforma a fin de que el Instituto Mexicano del Seguro Social otorgue vales por aquellas medicinas que no pueda surtir a sus derechohabientes. Esta decisión

Gráfica 3. Para reducir el problema de los jóvenes que no estudian ni trabajan (llamados ninis), ¿considera usted que se debería invertir más recursos en educación o en fomento al empleo? (porcentajes)



Fuente: CESOP, con base en encuesta telefónica en el DF.

Gráfica 4. Para disminuir el grado de deserción escolar en la educación media superior y generar una mayor vinculación con el mercado laboral para los jóvenes, usted qué prefiere: ¿que el gobierno otorgue becas durante tres años a los jóvenes para que terminen su instrucción preparatoria o que el gobierno apoye al empleador durante tres años para contratar a los jóvenes que terminen su instrucción preparatoria? (porcentajes)



Fuente: CESOP, con base en encuesta telefónica en el DF.

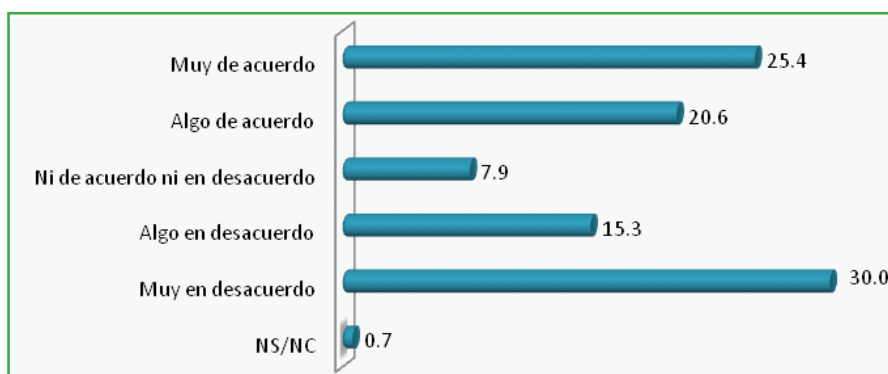


se inscribe, en alguna manera, en la constante discusión respecto a los mecanismos para otorgar de manera más efectiva los apoyos sociales a la población que los necesita. Respecto a los apoyos directos, la población del DF se encuentra dividida: 45% se expresó en desacuerdo con la posibilidad de desaparecer programas sociales, a fin de dar dinero en efectivo a las familias más pobres; en tanto, un porcentaje igual se mostró de acuerdo con esta propuesta. La intensidad de estos niveles de aprobación/rechazo se puede observar en la Gráfica 5. En concordancia con esta tendencia, la posibilidad de que el IMSS otorgue vales de medicina tiene —cuando menos en el DF— un apoyo

dividido, frente a la posibilidad de que mejor se aumente el presupuesto de esta institución (Gráfica 6).

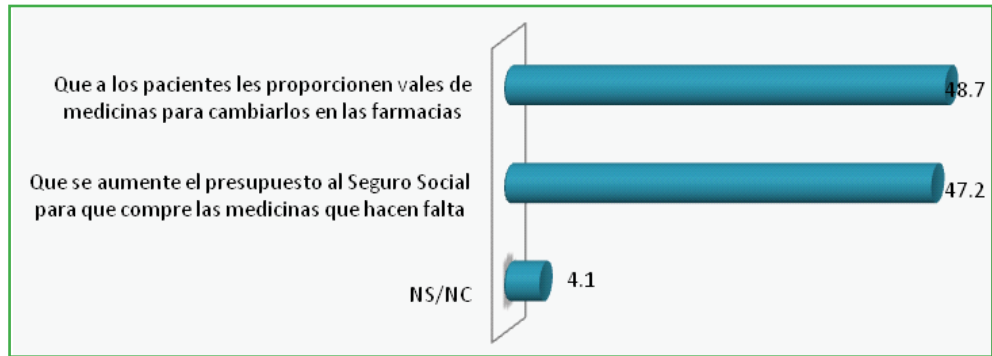
Por último, sobre la prioridades en materia de desastres naturales, la Gráfica 7 permite extraer cuando menos dos lecturas. En primer lugar resulta claro que la población capitalina prefiere seguir gastando en favor de aquellas poblaciones que enfrentan desastres naturales, aunque esto pudiera implicar una disminución del gasto en infraestructura. Segundo, aquí se puede corroborar un extendido sentimiento de solidaridad con aquellas personas con mayores carencias, una característica que otros estudios ya han identificado en toda la sociedad mexicana.

Gráfica 5. Según el gobierno federal, las familias en situación de pobreza son aquellas que perciben menos de 4 mil pesos mensuales. ¿Estaría usted de acuerdo o en desacuerdo con que desaparezcán algunos programas sociales para darles a estas familias el dinero en efectivo que les haga falta para salir de la pobreza? (porcentajes)



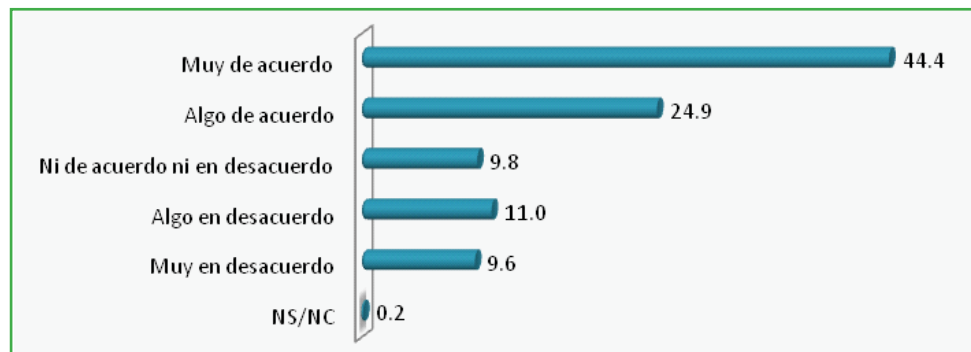
Fuente: CESOP, con base en encuesta telefónica en el DF.

Gráfica 6. Los medicamentos en el Seguro Social son insuficientes. Usted qué prefiere: ¿que a los pacientes les proporcionen vales de medicinas para cambiarlos en las farmacias o que se aumente el presupuesto al Seguro Social para que compre las medicinas que hacen falta? (porcentajes)



Fuente: CESOP, con base en encuesta telefónica en el DF.

Gráfica 7. Cada año muchas personas en México resultan afectadas por desastres naturales. Si el gobierno destina mayores recursos para apoyarlos, deja de invertir en otras cosas como la creación de infraestructura. ¿Qué tan de acuerdo o desacuerdo estaría usted con que aumenten los apoyos para la gente afectada por un desastre natural? (porcentajes)



Fuente: CESOP, con base en encuesta telefónica en el DF.



# Canal del Congreso

## El Canal de la Unión

La Comisión Bicameral del Canal del Congreso, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara y el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación

Convocan al Primer Concurso de Ensayo

## "La importancia del Canal del Congreso para la democracia en México"

El Concurso está dirigido a estudiantes y profesionales de la comunicación y al público en general, para presentar un ensayo inédito que no haya sido premiado en otros concursos. Para ello, existirán dos categorías:

**Categoría A: Personas de 16 a 24 años**  
**Categoría B: Personas de más de 24 años**

Los trabajos deberán versar sobre aspectos de programación, contenidos, trabajo informativo, servicios y otros tópicos vinculados a la labor del Canal del Congreso; sobre la comunicación parlamentaria y la televisión legislativa; o sobre la importancia del Canal del Congreso para el desarrollo democrático del país.

Premios para cada una de las categorías:

**Primer lugar: 15 mil pesos**  
**Segundo lugar: 7 mil pesos**  
**Tercer lugar: 5 mil pesos**

Publicación electrónica de los documentos ganadores en las páginas de las instituciones convocantes del concurso.

Cierre de convocatoria:

**Miércoles 15 de diciembre de 2010**

Para consultar las bases visita:

[www.canaldelcongreso.gob.mx](http://www.canaldelcongreso.gob.mx)  
[www.coneicc.org.mx](http://www.coneicc.org.mx)  
[www.xoc.uam.mx](http://www.xoc.uam.mx)  
[www.udg.mx](http://www.udg.mx)



R E P O

---

E T R O



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS