

III. DESARROLLO HUMANO

El compromiso principal del Gobierno de la República es garantizar el desarrollo integral de todos y cada uno de los mexicanos. Para lograr dicho objetivo en el menor plazo, se requiere del diseño de planes y programas sociales que atiendan eficaz y eficientemente las justas demandas de la población.

El desafío que ello plantea hace necesario el concurso de los distintos sectores sociales y la participación de los tres órdenes de gobierno, a efecto de priorizar e integrar las acciones y los programas para que generen el mayor impacto social, tomando en cuenta las restricciones que impone el estrecho marco fiscal vigente.

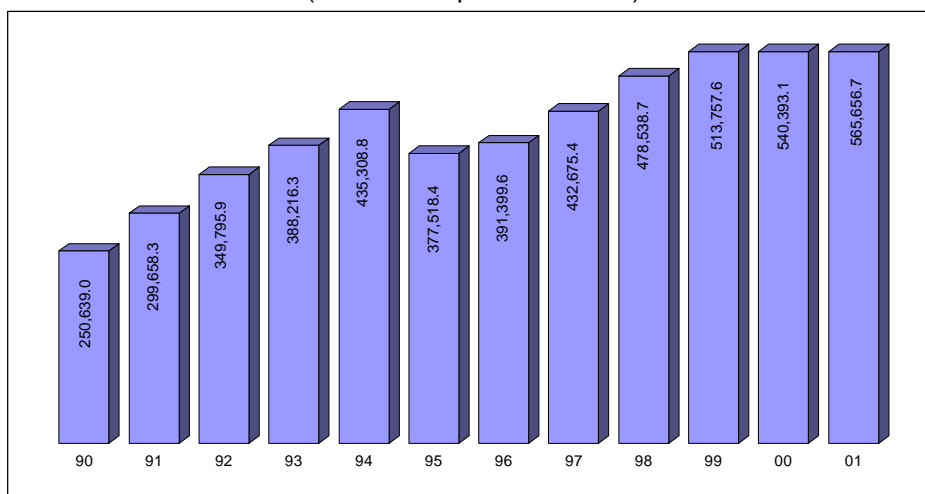
Partiendo de esta circunstancia, en el primer año de la nueva Administración se propone impulsar planes y programas sociales que permitan elevar el nivel de vida de la población en general, y muy especialmente de aquella que vive en condiciones de pobreza extrema; y, en lo conducente, someter a la consideración de esa H. Soberanía las adecuaciones pertinentes y la creación de nuevos programas y acciones que permitan elevar los índices de desarrollo social.

En todos los casos, las acciones y programas sociales que se realicen tendrán criterios claros y transparentes de asignación, que permitan rendir cuentas a la ciudadanía sobre el destino y los resultados obtenidos del ejercicio de los recursos autorizados.

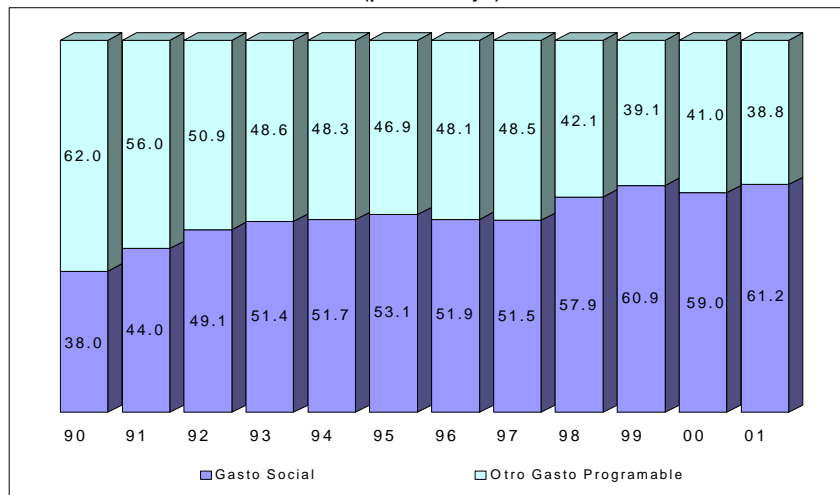
Con base en lo anterior, se eleva a la consideración de esa H. Cámara de Diputados destinar un presupuesto de 565 mil 656.7 millones de pesos al gasto social, lo que representa un aumento de 4.7 por ciento real respecto al que se ejerció en el 2000, y 4.2 veces superior al crecimiento esperado para todo el gasto programable.

Así, durante el año 2001 se observará el mayor nivel de gasto social en la historia reciente del país, de acuerdo con los siguientes indicadores: i) el gasto en términos reales; ii) su participación dentro del gasto programable federal; y iii) su monto per cápita, como se puede apreciar en los paneles (a)-(c) de la Gráfica III.1 y en el Cuadro III.1.

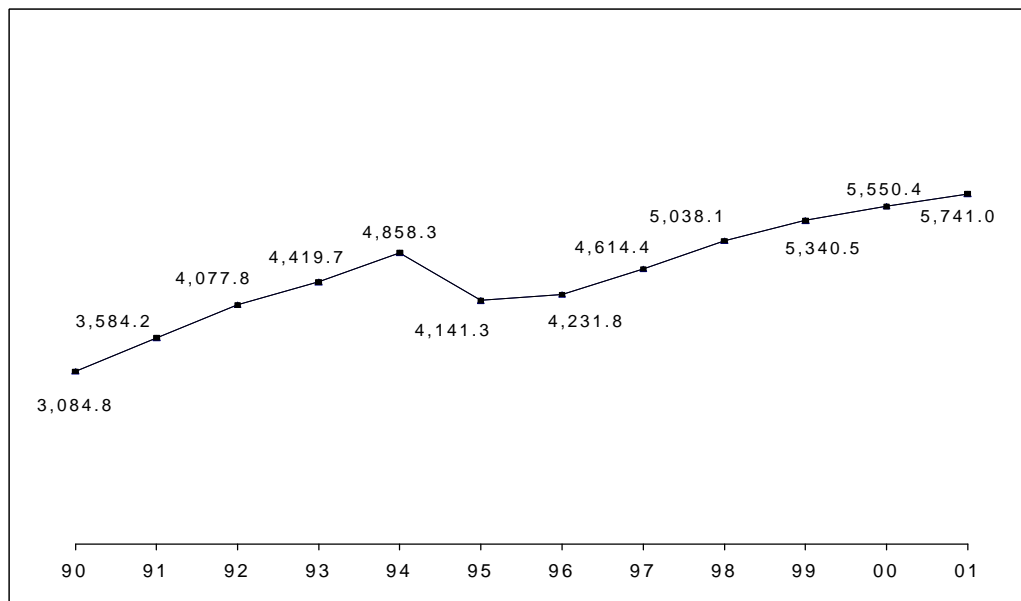
Gráfica III.1.a
Gasto Social
(millones de pesos de 2001)



Gráfica III.1.b
Gasto Social en Relación al Gasto Programable
(porcentaje)



Gráfica III.1.c
Gasto Social per Cápita
 (pesos de 2001 por persona)



Cuadro III.1
Gasto Social y su Relación con Variables Económicas y Sociales
 (millones de pesos de 2001)

Año	Gasto Social	Gasto Programable	PIB	Población (miles de personas)	Gasto Social sobre PIB	Gasto Social per cápita	Gasto Social sobre Gasto Programable
1980	265,345.1	851,468.4	3,464,170.3	66,846.8	7.66	3,969.5	31.2
1981	316,618.2	1,047,879.1	3,757,699.0	67,994.5	8.43	4,656.5	30.2
1982	317,450.6	949,192.1	3,738,599.6	69,727.4	8.49	4,552.7	33.4
1983	237,194.5	817,029.1	3,608,755.1	71,167.7	6.57	3,332.9	29.0
1984	241,532.9	861,955.3	3,731,937.2	72,608.0	6.47	3,326.5	28.0
1985	253,197.5	803,938.9	3,813,550.3	74,048.2	6.64	3,419.4	31.5
1986	243,354.9	772,130.9	3,696,017.4	75,488.5	6.58	3,223.7	31.5
1987	224,123.0	725,218.2	3,759,718.2	76,928.8	5.96	2,913.4	30.9
1988	218,851.0	678,314.0	3,804,618.9	78,369.1	5.75	2,792.6	32.3
1989	227,891.9	637,586.4	3,964,333.4	79,809.4	5.75	2,855.5	35.7
1990	250,639.0	660,233.4	4,165,266.8	81,249.6	6.02	3,084.8	38.0
1991	299,658.3	680,932.6	4,341,143.4	83,605.8	6.90	3,584.2	44.0
1992	349,795.9	712,640.1	4,498,656.0	85,779.6	7.78	4,077.8	49.1
1993	388,216.3	755,717.3	4,586,414.5	87,838.3	8.46	4,419.7	51.4
1994	435,308.8	841,270.7	4,788,905.5	89,600.2	9.09	4,858.3	51.7
1995	377,518.4	710,412.2	4,493,576.7	91,158.3	8.40	4,141.3	53.1
1996	391,399.6	754,822.3	4,725,152.5	92,489.2	8.28	4,231.8	51.9
1997	432,675.4	839,389.8	5,045,000.6	93,765.6	8.58	4,614.4	51.5
1998	478,538.7	827,030.6	5,220,645.6	94,984.5	9.17	5,038.1	57.9
1999	513,757.6	843,147.0	5,480,225.0	96,200.3	9.37	5,340.5	60.9
2000	540,393.1	916,054.9	5,870,582.4	97,361.7	9.21	5,550.4	59.0
2001	565,656.7	924,089.6	6,133,100.0	98,530.0	9.22	5,741.0	61.2

Asimismo, es importante reconocer que para atender las necesidades sociales resultan insuficientes los recursos que el esquema tributario vigente permite asignar al gasto social. Por ello, en ausencia de ingresos adicionales se hace necesario impulsar una estrategia que promueva cambios institucionales, de programas y acciones que amplíen y potencien los alcances de las políticas públicas diseñadas para atender las demandas de educación, cuidado de la salud, seguridad social, capacitación para el empleo y vivienda de los mexicanos.

De igual manera, la estrategia de desarrollo social deberá reconocer la desigualdad y exclusión que padece una parte importante de la población del país, y que la colocan en situación de desventaja. Para revertir esta situación, dentro del conjunto de programas sociales, el Gobierno Federal se propone instrumentar intervenciones diferenciadas que combatan las causas que originan la pobreza extrema en el menor plazo posible, y que además sean sustentables a largo plazo.

El objetivo de estas intervenciones es coadyuvar a satisfacer las necesidades inmediatas de la población marginada y, al mismo tiempo, apoyarla en un marco de corresponsabilidad para acelerar su incorporación a la vida productiva del país rompiendo el círculo vicioso que provoca que la pobreza se transmita de generación en generación.

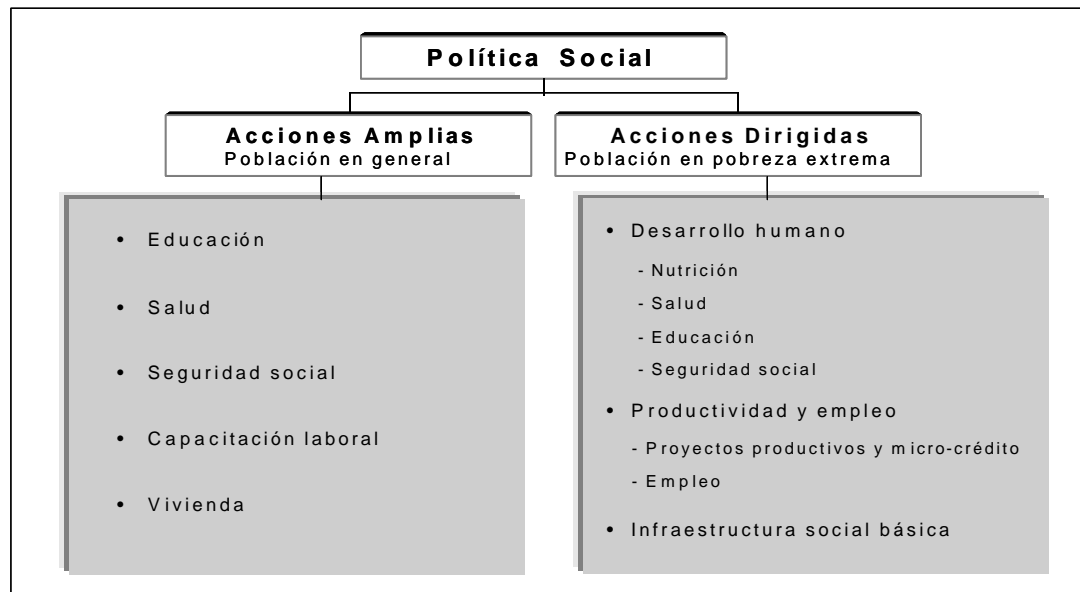
En virtud de lo anterior, es importante diferenciar los programas sociales de gobierno para que beneficien a la población de acuerdo a sus necesidades específicas, con base en dos grandes vertientes:

- las acciones amplias; y,
- las acciones dirigidas.

Las primeras deben beneficiar a la población en general, aquella que tiene la capacidad de acceder a los bienes y servicios que genera la actividad económica del país, y de aprovechar plenamente la oferta de servicios educativos, de salud y

de capacitación laboral. Las segundas deben atender a la población marginada, la más necesitada de apoyos, y que por su nivel de pobreza y dispersión no puede beneficiarse plenamente de las acciones amplias de la política social y del crecimiento económico del país.

Gráfica III.2
Vertientes de la Política Social



Bajo la vertiente de las acciones amplias se beneficia a la mayor parte de la población brindándole, a través de las instituciones que nuestro país ha ido consolidando, servicios de educación; salud; seguridad social; programas de capacitación para el trabajo; y esquemas de financiamiento o apoyo directo para la adquisición de vivienda.

Mediante la vertiente de las acciones dirigidas para combatir la pobreza, se buscará incidir de manera inmediata para que las familias amplíen sus capacidades productivas con el fin de que se integren al desarrollo nacional en forma activa. Con tal propósito, se multiplicarán los apoyos directos para impulsar el desarrollo humano, ligados a la nutrición, la salud, la educación y la seguridad social de la población beneficiaria. Estos apoyos más integrales deberán inducir

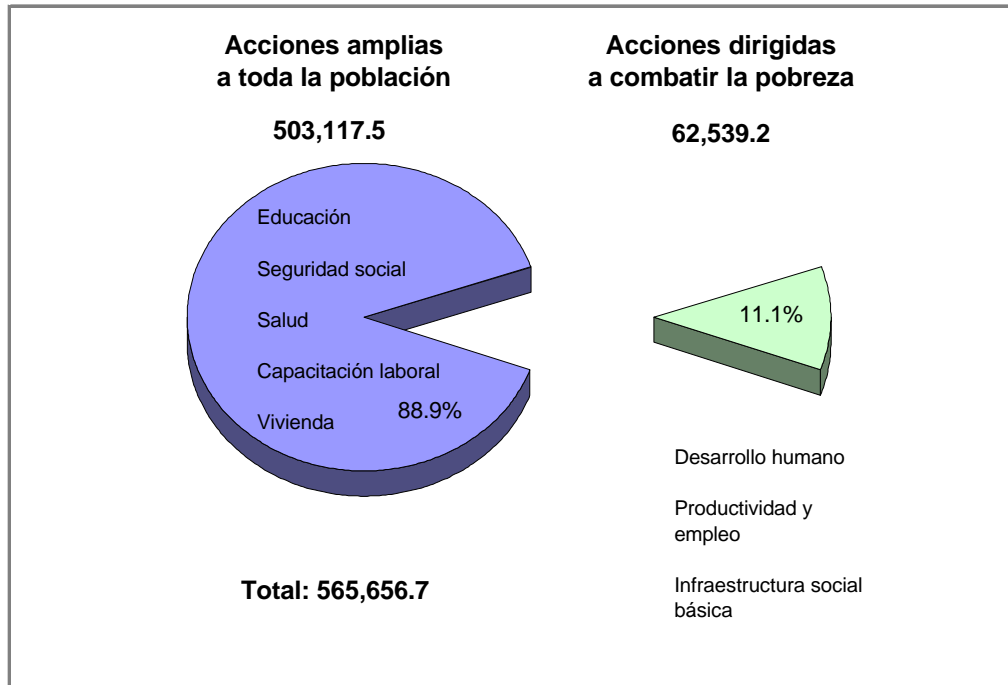
una transformación cualitativa permanente, y romper así el círculo vicioso, de ingresos escasos, deficiente nutrición, mala salud y falta de educación, que reproduce y transfiere la pobreza de padres a hijos. Por el otro lado, y como parte esencial de un enfoque integral, se generarán oportunidades de ingreso vinculadas con la actividad productiva, el empleo y el acceso al micro-crédito, y se ampliará la infraestructura social básica. Para lograr lo anterior, se propone que el presupuesto para el año 2001 contenga recursos que permitan cumplir con estos compromisos sociales.

Si bien con el inicio de una nueva Administración se abren nuevas perspectivas para impulsar cambios que favorezcan el desarrollo social integral de todos los mexicanos, es justo reconocer que las instituciones que el país ha creado realizan acciones y programas que han contribuido eficientemente a elevar el nivel de vida de la población en general. Estos programas de gobierno deben ser apoyados con recursos crecientes para llevar sus beneficios a un mayor número de ciudadanos; al mismo tiempo que se deben impulsar acciones nuevas que induzcan un mayor alcance de los instrumentos y favorezcan la obtención de mejores resultados.

En la estrategia para la promoción del desarrollo social del país se requiere, además, el concurso de la sociedad para que coadyuve a la optimización de los recursos, ya que no existe mejor sistema de supervisión que el que ejercen los ciudadanos al demandar la rendición de cuentas claras.

El crecimiento que se propone a esa H. Soberanía de 4.7 por ciento en el gasto social resulta del esfuerzo por aumentar en 3.9 por ciento el presupuesto para las acciones amplias, y en 11.8 por ciento el correspondiente a las acciones dirigidas. La Gráfica III.3 ilustra la composición propuesta.

Gráfica III.3
Composición del Presupuesto de Gasto Social por Vertientes
(millones de pesos de 2001)



En el presente Capítulo se exponen los principales programas, acciones y montos propuestos para el año 2001, en las dos vertientes antes señaladas y en cada una de las líneas de acción que las integran.

Acciones Amplias de la Política Social

De ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, en el año 2001 los programas que integran las acciones amplias de la política social contarán con un presupuesto de 503,117.5 millones de pesos. Este nivel de gasto permitirá avanzar en la prestación de los bienes y servicios a cargo del Estado en materia de educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda.

III.1 Educación

Existe un reconocimiento generalizado sobre el papel central que la educación desempeña para incrementar la capacidad y potencialidad de los mexicanos, a fin de contar con capital humano que coadyuve a lograr un mayor crecimiento y desarrollo nacional con bienestar social, equidad y justicia.

La revolución cibernética y la globalización de las comunicaciones y de la economía impulsan veloces y profundas transformaciones en los órdenes laboral, cultural, social, humano y político. Estos son factores que afectan a todas las personas y ponen en riesgo de exclusión a grandes sectores de la población que padecen rezagos educativos y sociales, pues ahondan sus niveles de desigualdad y pobreza y les niegan oportunidades de superación. En este contexto, la educación promueve la igualdad de oportunidades y el desarrollo individual y comunitario. La posibilidad de eliminar las desigualdades de nuestra sociedad se relaciona directamente con la inversión que haga la Nación para fomentar el aprendizaje y la formación permanente de todos los mexicanos.

La educación en nuestro país alcanza una de las más altas jerarquías en las demandas sociales y en las prioridades de la agenda gubernamental, ya que en los próximos años la sociedad experimentará múltiples cambios: en los patrones de asentamiento de la población, en la composición de grupos de edad, en los flujos migratorios y en los esquemas de empleo. La educación nacional deberá tener flexibilidad suficiente para adaptarse a estos cambios y responder con efectividad y oportunidad a las nuevas necesidades que se generen como resultado de estos procesos sociales.

Tendencias y retos

Las tendencias demográficas nacionales señalan que la población en edad de cursar la educación básica, de entre seis y 14 años de edad, empezará a disminuir

en el ciclo 2006-2007; y que el grupo de jóvenes de entre 15 y 24 años, que demandará servicios de educación media y superior, alcanzará su nivel máximo en ese mismo ciclo. Esto, sumado a la elevación de la tasa de terminación de la educación básica, permite anticipar un incremento muy importante en la demanda de servicios de educación media superior y superior en los siguientes años. Se estima que en el año 2006 se estará atendiendo a poco más de 3.8 millones de jóvenes en la educación media superior, lo que representará un incremento de cerca de 26 por ciento respecto de la cifra de inscripción estimada del ciclo de 2000–2001. En la enseñanza superior, paralelamente, se anticipa que habrá más de 2.7 millones de estudiantes, 31 por ciento más que en dicho ciclo.

Cuadro III.2
Proyección de la Matrícula del Sistema Educativo Escolarizado
(miles de alumnos)

Matrícula	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07
Total	29,174.1	29,619.8	30,041.9	30,416.4	30,730.2	30,992.8	31,197.3
Preescolar	3,456.1	3,509.0	3,557.3	3,598.0	3,634.5	3,668.9	3,598.5
Primaria	14,808.2	14,829.3	14,794.4	14,730.7	14,592.9	14,420.5	14,124.5
Capacitación para el Trabajo	486.9	495.9	510.4	523.7	540.0	553.3	595.0
Secundaria	5,348.0	5,447.6	5,606.2	5,752.9	5,932.0	6,077.5	6,206.5
Bachillerato	2,622.5	2,745.9	2,819.0	2,904.1	2,966.6	3,064.9	3,153.9
Profesional Técnico	378.8	408.0	448.9	493.4	536.6	587.2	638.0
Normal	213.8	210.8	208.0	203.5	199.8	195.0	196.1
Licenciatura	1,733.0	1,836.8	1,950.8	2,052.6	2,159.9	2,247.5	2,332.7
Posgrado	126.7	136.4	146.8	157.6	167.9	178.9	188.1

Fuente: Secretaría de Educación Pública, SEP.

Por su parte, la matrícula total de educación básica se mantendrá estable en niveles cercanos a los 24 millones de alumnos, y su composición se modificará a favor del incremento relativo de la secundaria y el preescolar. Como resultado de estas tendencias, se espera que el sistema escolarizado nacional alcance los 31.2 millones de educandos al finalizar esta Administración, de los cuales el 77 por ciento habrá de corresponder a la educación básica, contra 81 por ciento en la actualidad.

Acción institucional

Las políticas educativas deberán responder a estas tendencias y atender a las demandas previstas. Las políticas recientes en el sistema educativo nacional se caracterizaron por propiciar la participación corresponsable de los tres órdenes de gobierno en la educación; lograr la incorporación de numerosas personas y grupos socialmente desfavorecidos al sistema educativo nacional; y poner en marcha programas de elevación de la calidad de los servicios proporcionados.

Las principales reformas realizadas se tradujeron en importantes transformaciones del sistema educativo. La cobertura se expandió al tiempo que se conformaba un sistema federalizado que, además de la enseñanza básica y normal, incluye al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, CAPFCE; al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Conalep, y al Instituto Nacional de Educación para los Adultos, INEA. Se estableció la obligación del Estado de impartir el ciclo preescolar y se incorporó la secundaria al ciclo de enseñanza obligatoria.

Paralelamente, se verificó la creación de los programas compensatorios, destinados a la población marginada carente de servicios educativos, entre la que destaca la rural e indígena, con lo que es posible procurar una mayor equidad educativa y social. Asimismo, los planes y programas de la educación básica fueron orientados hacia el desarrollo de valores, conocimientos, aptitudes y habilidades fundamentales para la superación individual, el aprendizaje permanente y la convivencia social armónica. Aumentaron la producción y distribución de libros de texto y materiales didácticos, renovados y ampliados y de carácter obligatorio. Las escuelas normales y los programas de especialización de profesores fueron actualizados, al tiempo que se revisaban los contenidos curriculares de diversas instituciones de la educación superior, señaladamente los subsistemas de educación profesional técnica. La educación se vinculó con el

ámbito laboral, y el nivel superior se diversificó en términos de una mejor adecuación a las características regionales. Existen ya modalidades que se ofrecen a los adultos mediante el desarrollo de los sistemas de normalización y certificación de competencias laborales y establecimientos de módulos de educación para la vida.

Sin embargo, por la magnitud y orientación de los retos antes mencionados es necesario que, sobre la base de estos avances, la educación trascienda de una política de gobierno hacia una política de Estado, dotada de objetivos y estrategias de largo plazo que permitan que, con la participación de todos los actores, se logre que la educación sea un proyecto nacional que responda a la gran demanda educativa prevista.

En este marco, la acción institucional deberá atender la preocupación general que la sociedad expresa respecto a cobertura, calidad y equidad. Los rezagos, inercias y desigualdades del sistema educativo representan un freno al desarrollo nacional, ya que existen todavía grupos de niños en edad de cursar la enseñanza básica que no reciben educación. Además, la búsqueda de la equidad en el acceso a los servicios no necesariamente se ha traducido en una preocupación equivalente por alcanzar estándares de calidad y existen grandes diferencias en los niveles de desempeño de los alumnos. En el conjunto de educación básica prevalece una forma de organización escolar que con frecuencia limita la iniciativa y la creatividad de los alumnos y maestros. En educación media superior y superior, a pesar de las elevadas tasas de crecimiento de la población atendida que se han observado durante las últimas décadas, la cobertura es todavía insuficiente en comparación con la de nuestros socios comerciales de Norteamérica y Europa. La expansión de la secundaria y el mejoramiento de su calidad y eficacia es sin duda un elemento clave para avanzar en el incremento de la matrícula de los niveles posteriores.

Las acciones de gobierno deben impulsar iniciativas que permitan una educación de calidad para todos, y que renueve sistemáticamente los métodos y tecnologías aplicadas. De igual manera se consolidará y profundizará el federalismo educativo, elemento imprescindible para que la educación nacional pueda seguir avanzando en los aspectos mencionados. La descentralización educativa transfiere recursos y facultades a los órdenes de gobierno que están más cerca de la población y que por lo tanto se hallan en mejores posibilidades de atenderla.

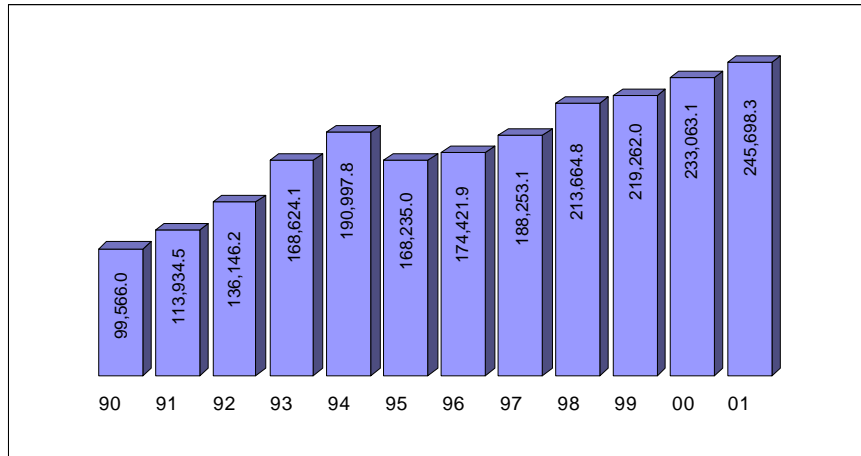
La política educativa de 2001 instrumentará acciones destinadas a expandir las oportunidades educativas, especialmente en las zonas de mayor rezago; ampliar la oferta educativa; incrementar la autonomía de gestión de las instituciones de enseñanza; impulsar el desarrollo humano del alumno; insertar una cultura de calidad, evaluación permanente y mejora continua; así como generar una revisión constante de métodos y herramientas utilizadas en la educación.

El esfuerzo se enmarcará en una estrategia de largo plazo fundada en el federalismo y la participación social, que considere la superación constante de profesores; el funcionamiento regular y en adecuadas condiciones de los centros educativos; el reconocimiento al esfuerzo por mejorar la calidad educativa y la evaluación externa; la generación de estructuras de apoyo eficientes; la existencia de programas compensatorios que garanticen la equidad en todo momento; la rendición de cuentas; la garantía de igualdad de oportunidades educativas; y el impulso a la educación permanente.

Estas acciones indispensables no podrán ser impulsadas si no se destinan a la educación nacional mayores recursos. Por ello, el Ejecutivo Federal propone a esa H. Soberanía canalizar al Sistema Educativo Nacional recursos por 245,698.3 millones de pesos en el 2001, que representan un incremento real de 5.4 por ciento respecto al año 2000, y que permitirán afrontar la demanda de 26,461,948 alumnos que estudian en los planteles financiados con recursos federales, al

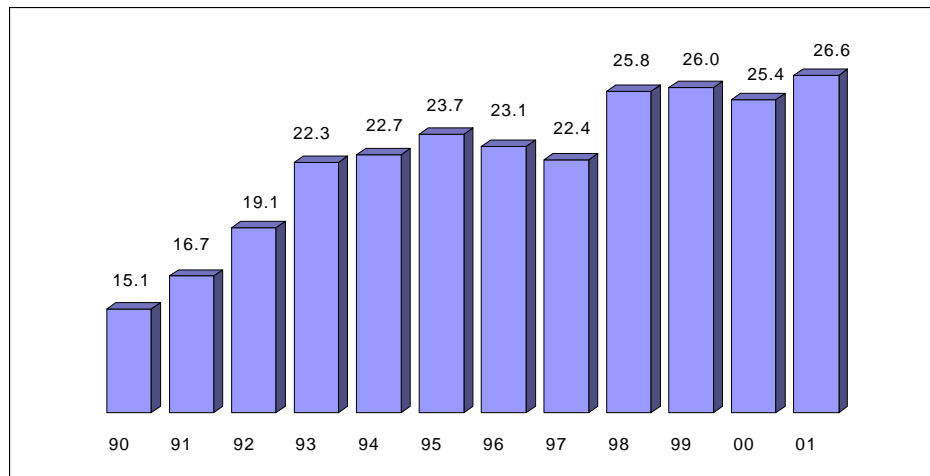
tiempo que harán posible iniciar nuevos proyectos y programas acordes a los retos que plantea la necesaria actualización educativa.

Gráfica III.4.a ^{1/}
Gasto Federal en Educación
 (millones de pesos de 2001)



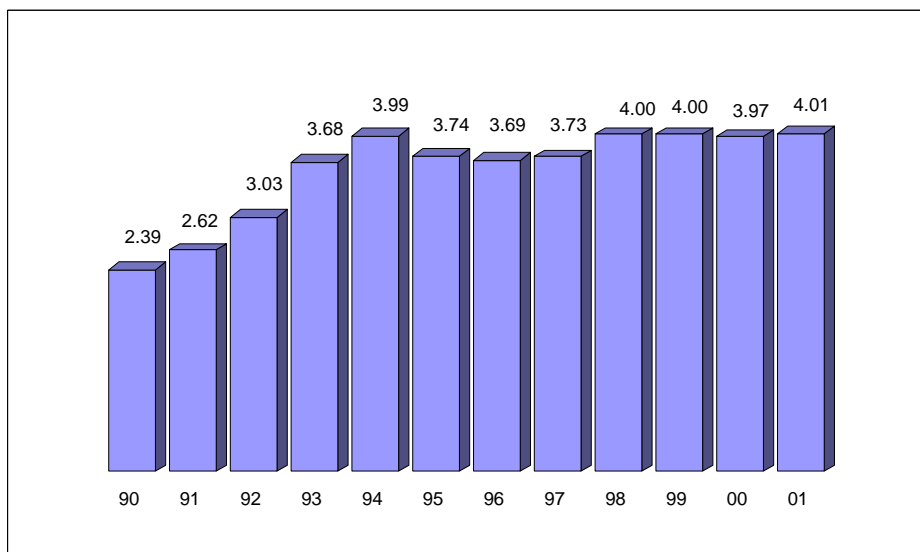
1/ Incluye el presupuesto del Ramo 11 Educación Pública; Ramo 25 Educación Básica y Normal para el Distrito Federal; y FAEB, FAETA y FAM en su componente de infraestructura educativa, del Ramo 33. Los montos aquí presentados difieren de los obtenidos por la clasificación funcional que asigna las aportaciones al ISSSTE y Fovissste del personal del Sector Educación en la función de Seguridad Social.

Gráfica III.4.b
Gasto en Educación como Proporción del Gasto Programable
 (porcentaje)

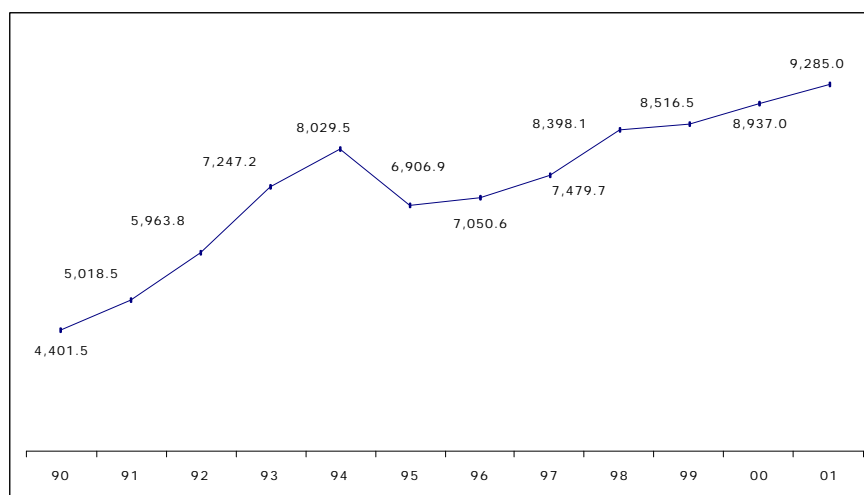


Este nivel de gasto representa el 26.6 por ciento del gasto programable y 4 por ciento del PIB, y a su vez, permite elevar el gasto educativo per cápita en 4.2 por ciento respecto al 2000.

Gráfica III.4.c
Gasto Federal en Educación como Proporción del PIB
 (porcentaje)



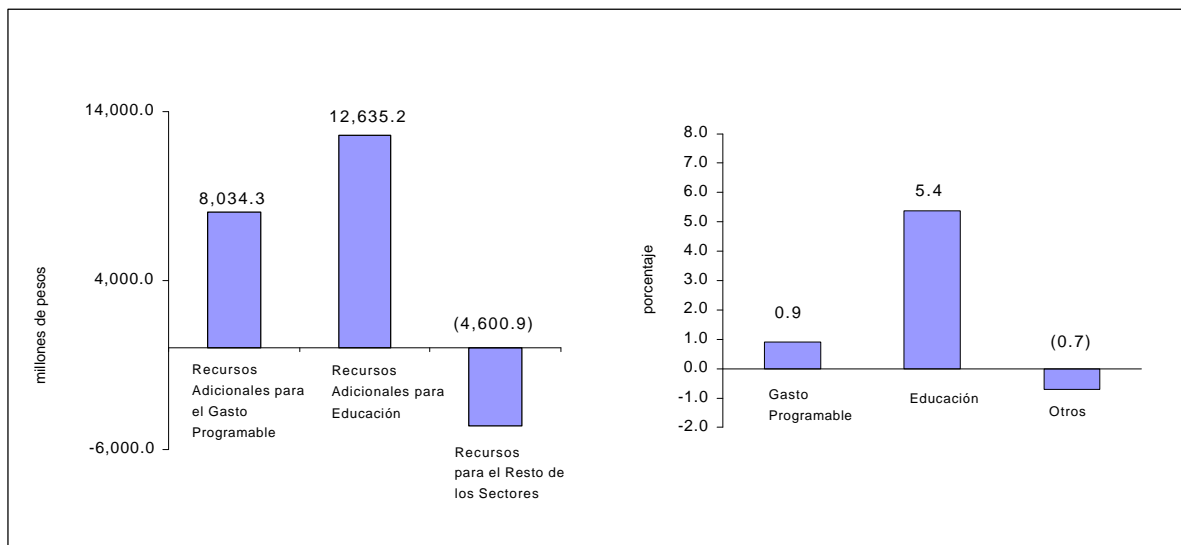
Gráfica III.4.d
Gasto Federal en Educación por Alumno
 (pesos de 2001 por alumno^{1/})



1/ El gasto por alumno resulta de dividir el total de gasto educativo federal entre la matrícula pública de alumnos de preescolar a posgrado.

Esta propuesta de recursos coloca al presupuesto sectorial como el más elevado dentro del presupuesto de Egresos de la Federación, y representa un enorme esfuerzo dadas las restricciones presupuestales que enfrenta el país. El total de los recursos adicionales con que contará el gasto programable, equivalente a 8,034.3 millones de pesos, se destinará a la educación, y adicionalmente se reorientarán recursos por 4,600.9 millones de pesos de otros sectores hacia el mismo fin. De esta manera, mientras el gasto programable crece 0.9 por ciento, el gasto educativo lo hará en 5.4 por ciento y el de otros sectores, en conjunto, decrecerá 0.7 por ciento.

Gráfica III.5
Incremento Absoluto y Tasa de Crecimiento del Gasto en Educación Respecto al Gasto Programable y a Otros Sectores
(millones de pesos de 2001 y tasa de crecimiento)

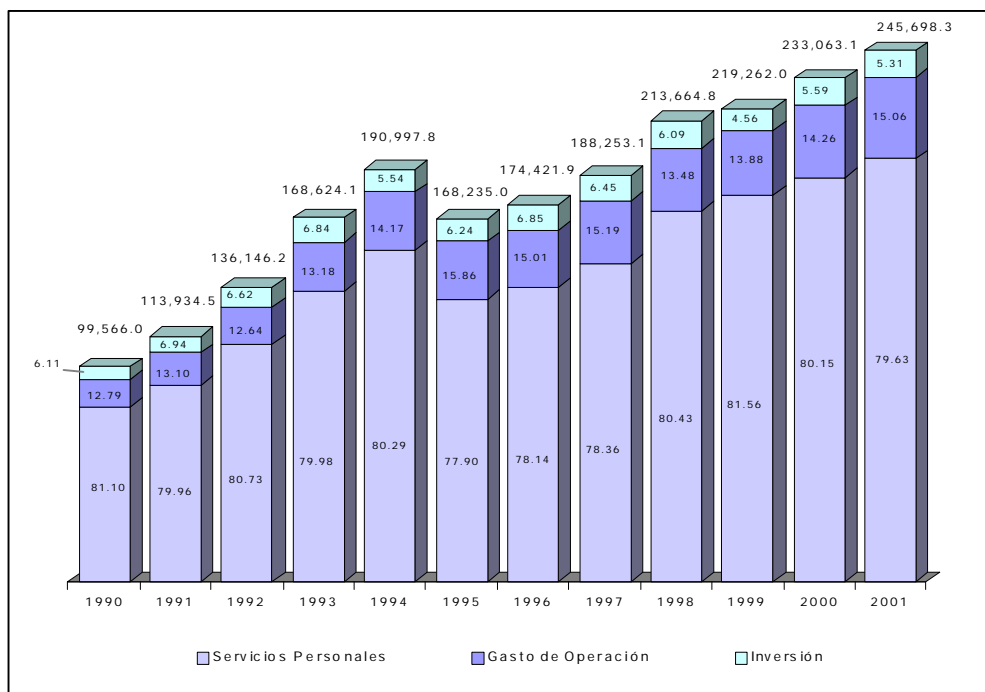


Estructura económica por nivel del gasto educativo

La composición del gasto educativo está determinada en gran medida por la política salarial y la planta docente, que demandarán en el 2001 el 79.6 por ciento de los recursos totales del sector. En contraparte, el gasto de inversión ascenderá

a 5.3 por ciento, mientras que el de operación registrará una participación relativa de 15.1 por ciento.

Gráfica III.6
Composición Económica del Gasto Educativo
(millones de pesos de 2001 y composición porcentual)



Por nivel educativo, la educación básica absorbe la mayor cantidad de recursos, con el 65.3 por ciento y el 82.5 por ciento de la matrícula total pública, lo que contrasta con el 14 por ciento del presupuesto que absorbe la educación superior para atender al 5.6 por ciento de los alumnos del sistema.

Programas innovadores

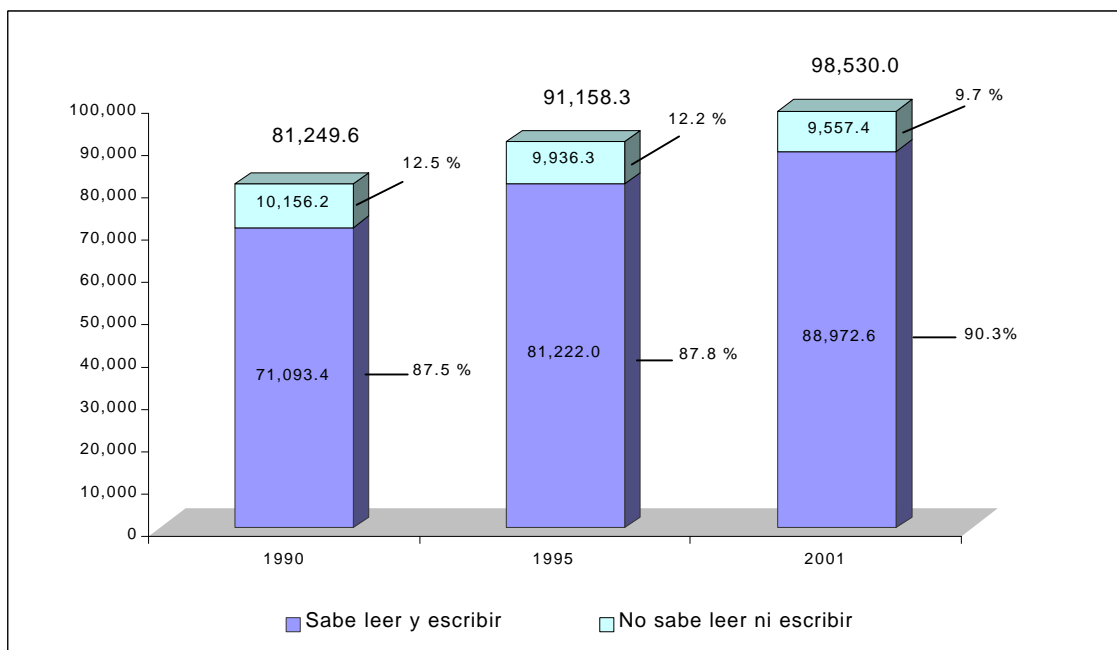
Para alcanzar los propósitos de la acción institucional, se propone impulsar los siguientes programas, algunos de los cuales se han definido con base en las

acciones hasta ahora desarrolladas, pero con atención a lo que falta por hacer. Otros son programas nuevos.

Educación permanente

Cerca de 35 millones de adultos mexicanos no concluyeron su educación básica y una tercera parte de ellos tiene menos de 30 años. A pesar de las múltiples acciones orientadas a educar a jóvenes y adultos que realizan actualmente el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA, y el Consejo Nacional de Fomento Educativo, Conafe, este rezago continúa creciendo a razón de 300 mil jóvenes por año. De otra parte, la capacitación en el trabajo se cumple en un número reducido de las empresas, mientras que las acciones de formación para el trabajo resultan insuficientes, al grado que se estima que cerca del 25 por ciento de la población económicamente activa recibe sólo 2 horas de capacitación al año.

Gráfica III.7
Población Alfabetizada y Analfabeta
(miles de habitantes)



Es claro, entonces, que la educación para adultos en México no responde a las nuevas exigencias que se plantean a la población. Por ello, se crea el Consejo Nacional para la Educación Permanente, cuyo propósito fundamental será establecer las bases para que en un futuro los mexicanos tengan, a lo largo de su vida, la oportunidad de insertarse en espirales de aprendizaje en las que puedan apropiarse de nuevos conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, y valores. Para ello será necesario:

- reorganizar la oferta de educación para adultos y certificar la calidad de sus contenidos y procesos educativos, además de ampliarla con una nueva oferta basada en los conceptos de competencias básicas y laborales, y de alfabetización tecnológica;
- identificar los perfiles de los profesionales de la educación para adultos y certificarlos;
- establecer criterios de calidad para los centros de atención a jóvenes y adultos;
- estimular la participación de los diferentes actores públicos y privados, de la sociedad civil, y de los medios de comunicación;
- desarrollar nuevos contenidos y modalidades de instrucción;
- establecer criterios de homologación entre la educación escolarizada, la capacitación laboral y la educación permanente; y,
- estimular la participación de jóvenes y adultos en las oportunidades que se ofrezcan.

Para ello, se propone destinar a la educación permanente recursos por 200.0 millones de pesos.

Sistema nacional de becas y créditos educativos

Hoy en día, el 15 por ciento de los jóvenes mexicanos en edad de cursar los ciclos educativos medio superior y superior requiere apoyo pecuniario para ingresar o permanecer en el sistema escolar, pues las condiciones económicas de sus familias los obligan a abandonar la escuela para integrarse al mercado laboral.

Para propiciar que ningún joven se quede sin asistir a la escuela por motivos económicos y, al mismo tiempo, impulsar la formación de capital humano altamente calificado, se proponen dos iniciativas nuevas. Por un lado, crear el Sistema Nacional de Becas y Créditos Educativos, integrado por los programas actuales de becas de la Secretaría de Educación Pública, SEP, y el nuevo Programa Nacional de Créditos Educativos. A éste se buscará dotarlo adicionalmente con fondos y apoyos provenientes de la iniciativa privada y de organismos internacionales. Asimismo, se procurará que este nuevo programa mantenga una adecuada coordinación con las iniciativas estatales que actualmente operan. Para ello, se pone a consideración de esa H. Soberanía una asignación de 248.0 millones de pesos.

Por otro lado, se propone crear el Fondo Nacional de Créditos de Sostenimiento para la Educación, que aporte recursos a las entidades federativas para que apoyen con créditos educativos a estudiantes de los niveles medio superior y superior, y brinden orientación a los jóvenes sobre la oferta educativa. En este sentido se propone una asignación de 52.0 millones de pesos.

Estas dos iniciativas serían complementadas, en su caso, con acciones dirigidas a promover la creación, en el orden estatal, de organismos independientes con participación ciudadana, de la iniciativa privada y del gobierno del estado, que apoyen el ingreso y la permanencia en el sistema educativo de las personas con

apremio económico, mediante la administración de los recursos federales, estatales, privados e internacionales disponibles para otorgar créditos educativos.

Infraestructura

Con objeto de atender el crecimiento proyectado de la matrícula en los niveles de educación media superior y superior, es necesario impulsar una política de financiamiento a la inversión en construcción, mantenimiento y equipamiento de infraestructura. De lo contrario, se correrá el riesgo de no disponer de los espacios educativos suficientes para atender a la demanda creciente. Por ello, en el Proyecto de Presupuesto se propone asignar 978.0 millones de pesos para fortalecer la infraestructura escolar.

Cuadro III.3
Número de Planteles en Educación Pública Escolarizada 1994-2001
(planteles)

	Ciclos escolares		Avance físico en veces
	1994-1995	2000-2001 e/	
Total	166,512	196,616	1.2
Básica	160,768	189,000	1.2
Media Superior	4,012	5,597	1.4
Superior y Posgrado	1,732	2,019	1.2

e/ Estimada

Escuelas de calidad

La calidad de la educación seguirá siendo una de las principales aspiraciones de la sociedad. La investigación educativa y varias experiencias internacionales evidencian que la clave para elevar la calidad de la educación no está sólo en la mejora de los insumos, sino también en la reforma de la organización de las escuelas, con objeto de que se consagren al propósito central de que los estudiantes aprendan. Cuando la institución tiene un proyecto que siente como

propio y que entusiasma a todos sus integrantes; cuando logra conformar un equipo y acuñar una impronta que la enorgullece; cuando trabaja en función de objetivos precisos; y cuando responde por los resultados, deja de ser un apéndice de la burocracia para convertirse en una escuela plena, eficaz y eficiente. Una escuela de calidad es la que demuestra un fuerte compromiso con el aprovechamiento escolar de todos sus alumnos y en la cual se encuentran las condiciones idóneas para que los alumnos adquieran los conocimientos, habilidades, actitudes y valores necesarios para lograr éxito en la vida.

A fin de promover la transformación de nuestros centros escolares de educación básica en puntos de provisión directa y comprobable de un servicio educativo de calidad, se propone un Programa Nacional de Escuelas de Calidad, el cual articule y fortalezca los programas centrados en la reforma de las escuelas que implanten las entidades federativas. A través de este programa se pretende:

- atender los rezagos en infraestructura educativa, con énfasis en las escuelas marginadas, para favorecer su compromiso con la calidad;
- incentivar la superación mediante una competencia de las escuelas entre sí. Cada escuela definirá sus propias metas y los recursos del programa se encauzarán a las propuestas con mayor valor agregado;
- promover la progresiva incorporación voluntaria de todas las escuelas; y,
- vincular la transformación de las escuelas con nuevos proyectos sobre evaluación de la educación, formación eficaz de docentes y directivos, participación social efectiva y modernización tecnológica, en el marco de un federalismo educativo fortalecido.

Para lograr lo anterior, en el Proyecto de Presupuesto se propone asignar 400.0 millones de pesos.

Evaluación de la educación

México cuenta con una amplia experiencia en materia de evaluación de los aprendizajes. Sin embargo, persisten dos problemas fundamentales: de una parte, los resultados de las evaluaciones no se utilizan para informar a los tomadores de decisiones; de otra, los resultados no se dan a conocer en forma suficiente, lo que ha limitado el desarrollo de una cultura de la evaluación que conduzca a la exigencia y a la autoexigencia, y que al mismo tiempo genere la necesidad de rendir cuentas a la sociedad en lo referente a la calidad de las instituciones educativas.

Para combatir estos problemas, se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que tendrá como objetivo proporcionar a la Secretaría de Educación Pública, a las autoridades educativas estatales, y a la sociedad en general, los elementos para evaluar la marcha de los sistemas educativos, además de promover el surgimiento de una cultura de evaluación y de realizar investigación a partir de la información que se produzca.

Asimismo, se fortalecerá la participación del Centro Nacional para la Evaluación Superior, Ceneval, con el fin de impulsar los procesos de evaluación para el ingreso de los estudiantes a niveles de educación superior y posgrado, así como la certificación de los egresados de licenciatura, evaluando los conocimientos y habilidades específicas adquiridos durante el proceso de formación.

Para iniciar estas acciones, se pone a consideración de esa H. Soberanía una asignación de 100.0 millones de pesos.

Educación apoyada en la tecnología

El acelerado avance de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones ha tenido una gran repercusión en la actividad humana y muy especialmente en la educación, campo en el que han surgido nuevas estrategias para la enseñanza y el aprendizaje. Por ello se propone un programa de Educación Apoyada en la Tecnología, que coadyuve a incrementar la calidad educativa en todos los niveles y a reducir tanto el rezago educativo como las diferencias existentes entre entidades federativas e instituciones de educación. Su operación se basará en el desarrollo y aplicación de nuevos medios y métodos electrónicos que posibiliten la impartición de la educación de forma masiva, con equidad y calidad y pertinencia, para todos los mexicanos. El programa, además, promoverá la cultura de la información y la adquisición de competencias en ese campo por parte de los alumnos, docentes, directivos y la comunidad en general.

Para ello, se pone a consideración de esa H. Soberanía un presupuesto de 524.0 millones de pesos.

Participación social en la educación

El éxito pleno de las iniciativas propuestas requiere transformar los esquemas de participación social, con el propósito de asegurar que la sociedad y los diversos grupos y organizaciones ciudadanas tengan una mayor participación en la definición de la política educativa, al igual que en la supervisión y evaluación de la calidad de la educación. Con este propósito es necesario transformar los órganos de participación actualmente en funciones, a fin de transferirles más facultades y recursos e involucrar a la ciudadanía en el logro de los objetivos de un proyecto de educación nacional.

Resulta necesario motivar la creciente participación de los padres de familia, y de la comunidad en general, en las decisiones adoptadas para la educación de sus hijos. Mediante los esquemas de capacitación institucionales y el contacto con el personal docente previamente capacitado, se planea despertar un mayor interés de los padres de familia en torno a las actividades que se desarrollan en las escuelas para que su participación activa contribuya a elevar la eficiencia de los recursos que la sociedad invierte en la educación de sus hijos.

Consejo nacional de autoridades educativas

Persisten varios desafíos en el avance de la federalización de la educación, como la descentralización de los bachilleratos e institutos tecnológicos y los centros de capacitación para el trabajo, las negociaciones salariales y el financiamiento de la inversión en educación.

En este sentido, el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, suscrito en 1992, marcó el inicio de la descentralización de los servicios educativos a los estados. Mediante este instrumento se transfirió a los estados la operación de los servicios de educación básica, lo que abarcó la administración y control de planteles, así como la relación laboral con el personal docente y administrativo. Asimismo, la Ley General de Educación precisó las atribuciones del Ejecutivo Federal y las de los gobiernos de los estados; otorgando facultades al primero, a través de la Secretaría de Educación Pública, para garantizar el carácter nacional de la educación básica, elevar su calidad y vigilar el acceso equitativo a los servicios. A su vez, a los estados les corresponde de manera exclusiva la prestación de los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena y la especial, y normal, y todo lo relacionado con la formación, actualización y superación profesional de los maestros. A estos esfuerzos por promover la federalización de los servicios se adicionan otros recientes en materia

de infraestructura educativa, la educación para adultos y la educación profesional técnica.

El creciente impulso al federalismo parte del reconocimiento de que los estados deben asumir la rectoría plena en la ejecución de los programas y el manejo de recursos educativos, dejando que la Secretaría de Educación Pública desarrolle y se concentre cada vez más en su papel normativo e integrador de la educación nacional. El consenso en la toma de decisiones y el reconocimiento a la diversidad regional podrán fortalecer el compromiso de las autoridades educativas estatales con la evolución del federalismo y la implantación de los programas nacionales.

Con base en lo anterior, se crea el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, órgano colegiado que se consagrará al desarrollo de los programas destinados a incrementar la calidad de la educación y que determinará los principales lineamientos para la instrumentación de las políticas educativas nacionales. Los objetivos de este Consejo, en su caso, serían:

- velar por el cumplimiento efectivo del mandato del Artículo 3° Constitucional;
- auxiliar a la Secretaría de Educación Pública y a las autoridades educativas estatales en la articulación de los sistemas educativos nacional y estatales;
- apoyar a las autoridades educativas nacionales y estatales a continuar y profundizar el proceso de descentralización educativa; y,
- actuar como mecanismo de concertación de políticas y programas federales con los gobiernos locales.

Por su carácter estratégico para el desarrollo económico y social del país y para satisfacer la demanda de la sociedad mexicana, la cobertura, la equidad y la calidad de la enseñanza seguirán siendo cuestiones de la mayor relevancia en los años por venir. De igual manera, el federalismo educativo es un elemento

imprescindible para la expansión cuantitativa y la mejora cualitativa de la educación nacional.

Ciencia y tecnología

La Ley de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica dispone que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto se indiquen los recursos que el Gobierno Federal destinará a ciencia y tecnología, por lo que dentro de la clasificación funcional del Proyecto de Presupuesto se presenta el programa especial denominado Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica.

De ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, el Gobierno Federal canalizará a través del sector educativo 12,466.8 millones de pesos a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico. A estos recursos habrá que adicionar los ingresos propios que generen las universidades públicas, los centros SEP-Conacyt y el sistema de investigación científica y tecnológica, lo que permitirá disponer de alrededor de 13,924.3 millones de pesos para el apoyo a la investigación básica, aplicada y de desarrollo tecnológico. La investigación se impulsará en todas las áreas, con especial énfasis en las de matemáticas aplicadas, sismología, óptica y electrónica, oceanografía y agua, entre otros temas. En lo que se refiere al desarrollo tecnológico, destacará el apoyo a la metrología, química y electroquímica, agroindustria, metalmecánica y metalurgia, calzado, investigación de materiales y medio ambiente, entre otros.

El Conacyt continuará los apoyos a la investigación en campos nuevos, emergentes o rezagados del conocimiento, que carezcan de una estructura y desarrollo sólido en el país. Se continuará promoviendo la vocación científica de jóvenes investigadores, la ejecución de proyectos interdisciplinarios y multidisciplinarios, el fortalecimiento de la infraestructura científica, así como la calidad de las publicaciones de investigadores mexicanos, entre otros aspectos.

También se reforzarán, entre otras, cuestiones tales como el uso de la consultoría tecnológica en las pequeñas y medianas empresas; el acceso local a servicios tecnológicos en las micro, pequeñas y medianas empresas, a través de la extensión selectiva de la red de centros tecnológicos; la creación y fortalecimiento en las instituciones de educación superior, de unidades de gestión de servicios tecnológicos, así como de consejos asesores del sector privado; y la ejecución de proyectos conjuntos de investigación y desarrollo entre las instituciones de educación superior y las empresas, demandados y diseñados directa y específicamente por el sector industrial.

Las acciones que se promoverán en materia de fomento científico y desarrollo tecnológico conformarán un marco adecuado para la expansión del programa de investigación orientada que coordina el Conacyt, a través del cual se apoyarán investigaciones estratégicas en materias ambiental, agrícola, pecuaria, forestal y de salud, entre otros.

Para promover la formación de los recursos humanos a nivel de posgrado se destinarán 2,803.6 millones de pesos, superior en 17.7 por ciento en términos reales al de 2000. Con estos fondos se apoyarán programas de posgrado en todos los campos de la ciencia. Asimismo, se financiarán estancias sabáticas y posdoctorales de investigadores. Las entidades del Sistema SEP-Conacyt fortalecerán el posgrado interinstitucional de ciencia y tecnología, en el que participan tanto docentes como alumnos de diferentes centros. De igual forma, se continuará estimulando a los investigadores que aún no cuentan con el doctorado, a que obtengan dicho grado académico.

El Conacyt incrementará aún más el número de becas para estudios de posgrado, mediante mecanismos estrictos de selección, un seguimiento adecuado del desempeño del becario y reforzando el proceso de recuperación de becas-crédito. En este sentido, se pretende mantener la prioridad de los estudios de doctorado; y

en cuanto a disciplinas prevalecerá el énfasis en el otorgamiento de becas para ingenierías, biología, ciencias de la salud, ciencias agropecuarias, naturales y exactas. Las becas para ciencias sociales y humanidades continuarán apoyándose a través del Programa Conacyt-Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos del Banco de México. Se consolidarán los mecanismos de complementariedad con las instituciones receptoras de los becarios en el extranjero, con el fin de reducir costos y ampliar cobertura.

Por su parte, el sector energía canalizará 5,109.3 millones de pesos a actividades científicas y tecnológicas, de los cuales se prevé que 4,679.5 millones los genere el propio sector durante el ejercicio. Parte de estos recursos se destinarán a desarrollar proyectos de ingeniería y servicios de alto contenido tecnológico para la producción y procesamiento de hidrocarburos. Igualmente contribuirán al desarrollo de metodologías para selección y diseño de sistemas de producción en aguas profundas, así como a tecnologías de tratamiento y acondicionamiento de gas y crudo para su transporte y almacenamiento. También se promoverá la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en materia de energía nuclear y eléctrica, irradiación, materiales, electrónica, informática y aseguramiento de calidad.

El sector agropecuario dispondrá de 1,228.3 millones de pesos, una parte de los cuales será utilizada para fortalecer la investigación orientada a la agronomía y a estudios sobre el agua, la salud animal y la sanidad vegetal, así como para intensificar las investigaciones sobre cultivos tradicionales y comerciales. El propósito es establecer programas para el uso eficiente del agua en zonas áridas y semiáridas, crear programas de inocuidad alimentaria para hortalizas, y establecer normas mexicanas para la certificación de la calidad del café, cacao y palma de coco, entre otros.

Para la realización de proyectos de investigación en áreas relacionadas con la investigación clínica, experimental y salud pública entre otras, el sector salud contará con 669.8 millones de pesos. Dentro de otros proyectos, cabe destacar el estudio de problemas de salud prioritarios como es el caso de enfermedades infecto-contagiosas, neurológicas, nutricionales, respiratorias, psiquiátricas, neoplásicas, cardíacas, entre otras, tanto en niños como en adultos. Asimismo, se impulsarán los servicios clínicos y se proveerán válvulas cardíacas, protésicas y tubos sustitutivos de arterias a pacientes de escasos recursos.

En el sector del medio ambiente se realizarán estudios sobre el desarrollo tecnológico vinculado con el agua, que anticipe las necesidades de la sociedad, e investigaciones sobre los recursos pesqueros y acuícolas para la cuantificación y determinación de sus horizontes de producción. De igual forma, se apoyarán investigaciones biológicas y de ordenamiento ecológico, así como la transferencia de tecnología para la detección temprana de contaminantes. Adicionalmente, se desarrollarán tecnologías para mejorar la operación y eficiencia de conducción del agua en los distritos de riego, y para evaluar un bioherbicida para el control del lirio acuático. A tal propósito, el presupuesto que permitirá llevar a cabo los programas del sector medio ambiente asciende a 357.8 millones de pesos.

El monto de recursos que, en su caso, se canalizarán a la ciencia y la tecnología se desglosa en el Cuadro III.4, según los sectores que lo ejercen.

Cuadro III.4
Presupuesto en Ciencia y Tecnología por Sector 2001
(millones de pesos de 2001)

Sector	2000 ^{2/}			2001 ^{1/}			Variaciones		
	Fiscales	Propios	Suma	Fiscales	Propios	Suma	d/a	e/b	f/c
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)			
Total	13,871.5	5,784.7	19,656.3	15,594.4	6,577.5	22,171.9	12.4	13.7	12.8
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	1,054.9	22.9	1,077.8	1,198.5	29.8	1,228.3	13.6	30.1	14.0
Educación Pública	10,797.2	1,747.2	12,544.4	12,466.8	1,457.5	13,924.3	15.5	(16.6)	11.0
Energía	361.9	3,695.9	4,057.8	429.8	4,679.5	5,109.3	18.8	26.6	25.9
Medio Ambiente y Recursos Naturales	311.7	-	311.7	357.8	-	357.8	14.8	-	14.8
Salud y Seguridad Social	546.4	151.9	698.3	543.7	126.1	669.8	(0.5)	(17.0)	(4.1)
Otros	799.4	166.9	966.3	597.7 ^{e/}	284.7	882.4	(25.2)	70.6	(8.7)

^{e/} estimado

^{1/} A fin de hacer comparativos ambos años, en 2000 se considera el presupuesto original; esto es así porque durante el año se transfieren los recursos del paquete salarial a cada entidad, de acuerdo a las revisiones salariales que se efectúen.

^{2/} No incluye paquete salarial.

En resumen, se propone a esa H. Soberanía asignar 15,594.4 millones de pesos a ciencia y tecnología, cifra que es superior en 12.4 por ciento real a la de 2000. Estos recursos los ejercerán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realizan actividades relacionadas con la generación del conocimiento científico y desarrollo tecnológico, como parte de su presupuesto total. Adicionalmente, se estima que la creciente vinculación de los centros públicos de investigación con los sectores social y productivo permita generar al menos 6,577.5 millones de pesos por la venta de servicios y la transferencia de tecnología, principalmente hacia la pequeña y mediana empresa. De esta manera, el gasto en ciencia y tecnología ascendería a 22,171.9 millones de pesos, superior en 12.8 por ciento real al asignado para el presente ejercicio.

Cultura y deporte

Cultura

El Gobierno Federal incorpora la política cultural a la educación para contribuir al fortalecimiento de los valores que promueven la unidad e identidad de los mexicanos, y fomentan el respeto a la diversidad de sus comunidades.

La cultura debe ser reflejo y expresión de los diferentes estadios del desarrollo de los individuos y su interacción con la circunstancia que les corresponde vivir. Por esta razón, el Gobierno Federal debe concentrar sus esfuerzos en servir de promotor a esas iniciativas y expresiones ciudadanas, que dan constancia de la evolución social, pues son fundamento de la cultura nacional. En este sentido, también resulta de vital importancia la activa y creciente participación de todos los sectores sociales, así como de los distintos órdenes de gobierno.

En el año 2001 se propone realizar una serie de acciones en torno a este objetivo. De esta manera, se culminarán importantes obras de restauración y reacondicionamiento en monumentos históricos y artísticos emblemáticos de la historia y la identidad, algunos de los cuales resguardan parte esencial de nuestro patrimonio cultural, como son: la Catedral y el Sagrario Metropolitanos, el Conjunto Monumental del Palacio Nacional y la Antigua Basílica de Guadalupe. Asimismo, se continuará con la restauración y reestructuración de 23 templos, parroquias y capillas con valor histórico en nueve estados de la República.

Las tareas de apoyo a la labor de artistas, intelectuales, intérpretes, promotores y hacedores de la cultura en general se consolidarán bajo los principios de respeto irrestricto a la libertad de creación e igualdad de oportunidades. Para el logro de lo anterior, el Sistema Nacional de Creadores de Arte ofrecerá 406 distinciones de Creador Artístico.

El Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad y el Instituto Mexicano de Cinematografía contribuirán a la ampliación de la oferta cultural y a la revitalización de la cinematografía nacional mediante el financiamiento de 5 películas y 12 cortometrajes. Además, en conjunto con la Cineteca Nacional, Estudios Churubusco y el Centro de Capacitación Cinematográfica trabajarán en la difusión y promoción de la cultura cinematográfica.

Por otra parte, se propone transferir a la Secretaría de Educación Pública el Instituto Mexicano de la Radio, con lo cual, de merecer la aprobación de esa H. Soberanía, se integraría al Sistema Nacional de Medios de la SEP, conformado por Radio Educación, Canal 11 del Instituto Politécnico Nacional y el Canal 22 Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

Para estas acciones, entre otras, se pone a consideración de esa H. Soberanía un presupuesto de 4,609.0 millones de pesos, 0.6 por ciento real más que en 2000.

Educación física y deporte

El deporte constituye un medio efectivo para mejorar la calidad de vida de los mexicanos, ya que contribuye al acondicionamiento de su capacidad física, y a su mejor integración y convivencia sociales.

En este ámbito, es necesario que las acciones que el Gobierno Federal impulsa a favor del deporte sean diseñadas localmente de acuerdo a las características y preferencias propias de cada entidad y en el marco de una creciente participación de los sectores locales, para así explotar en su beneficio las ventajas que proveen el medio ambiente y la dinámica social regionales.

De esta manera, para el año 2001 se dará un fuerte impulso al programa de Deporte para Todos, cuyo objetivo consiste en ofrecer a la población en general diversas opciones que les permitan incorporar las actividades físicas, deportivas y

recreativas a sus hábitos de vida. Asimismo, el Programa pretende incorporar al mayor número de mexicanos para que se activen físicamente en forma habitual, de manera que disfruten de los beneficios que se obtienen del deporte, como son mantener o mejorar su salud y su bienestar general, así como contribuir a elevar su nivel y calidad de vida.

Adicionalmente, y como parte del interés por fomentar la participación de la sociedad, destaca el papel del sector privado en el financiamiento y promoción del deporte. Bajo esquemas mixtos de financiamiento se reacondicionarán y construirán 51 espacios deportivos y se patrocinará a atletas que representen al país a nivel nacional e internacional. Esta concurrencia de esfuerzos potenciará las acciones públicas y permitirá ampliar el alcance de las acciones deportivas en beneficio de la población en general.

En el esfuerzo que socialmente se realice, será importante que cada escuela cuente con instalaciones deportivas básicas, lo que permitirá promover un mejor desarrollo físico y mental de los alumnos. En este sentido, resulta pertinente favorecer que cada plantel cuente con la infraestructura deportiva adecuada.

En el contexto del deporte de alto rendimiento, es indispensable que la selección de los atletas se realice a nivel local de acuerdo a capacidades y desempeño, y con base en las ventajas que les provee su ámbito regional. Para la consecución de lo anterior, se deberán reforzar y profesionalizar los esquemas de entrenamiento y capacitación física.

De ser aprobada la presente propuesta de presupuesto, se canalizarán al deporte 684.6 millones de pesos, recursos que permitirán atender a 2.8 millones de atletas y construir y equipar 71 instalaciones deportivas en todo el país, además de otorgar 2,060 becas a jóvenes deportistas.

III.2 Salud y Seguridad Social

III.2.1 Salud

La salud y el desarrollo social y económico están estrechamente correlacionados. El gasto social en salud constituye una inversión no sólo en el bienestar y las capacidades de los individuos y las familias, sino también en el crecimiento económico y la generación de empleos. Junto con la mayor escolaridad de la población, una mejor salud se traduce en mayores oportunidades y productividad de los trabajadores, y por lo tanto en más altos ingresos individuales y colectivos.

En la actualidad, la acción institucional de salud tiene que afrontar la transformación en curso de los perfiles demográfico y epidemiológico del país. La población es cada vez más urbana y su esperanza de vida aumenta. Estos son factores que afectan los patrones de morbilidad, hacia una creciente incidencia de las enfermedades y accidentes propios de las ciudades y los padecimientos crónico-degenerativos cuyo tratamiento médico es más largo y costoso. Al lado de estas nuevas circunstancias se enfrentan los rezagos en los servicios que repercuten en la capacidad de atención a las enfermedades y padecimientos propios de sociedades rurales.

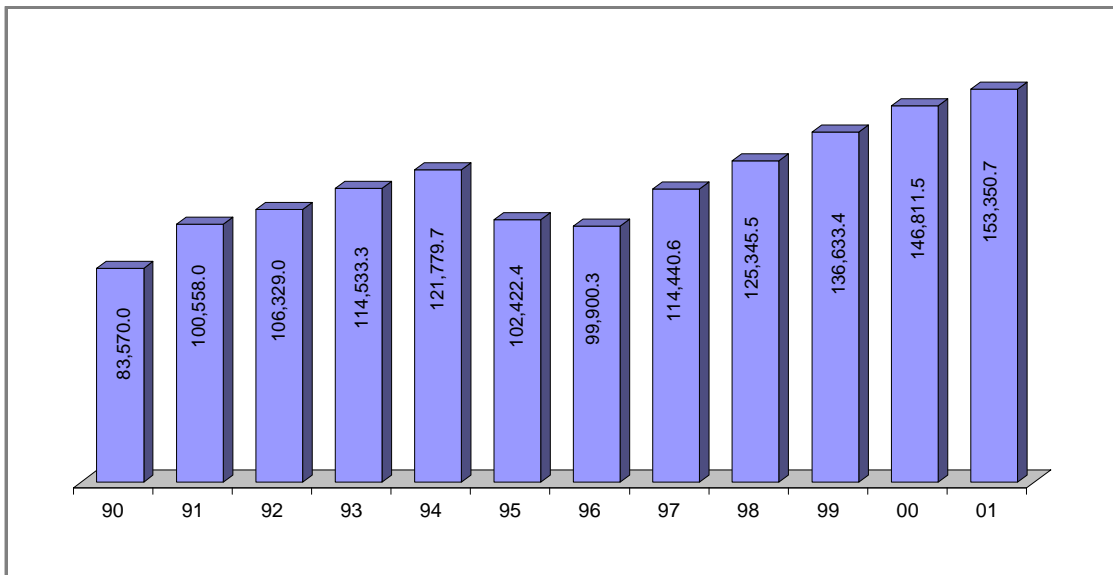
Las instituciones que integran al sector salud deben mantenerse permanentemente actualizadas para responder con mayor eficiencia a los retos antes señalados, y se requiere además la participación comprometida de los gobiernos locales para el mejor desempeño de los programas y acciones. En este contexto, los esfuerzos institucionales del sector estarán orientados a:

- asegurar el acceso de toda la población a los servicios de salud, especialmente a los grupos sociales más desfavorecidos;

- elevar la eficiencia de los servicios ante los rezagos existentes y los nuevos desafíos epidemiológicos del país, por medio de un enfoque predominantemente preventivo; y,
- avanzar en la descentralización con calidad de los servicios de salud.

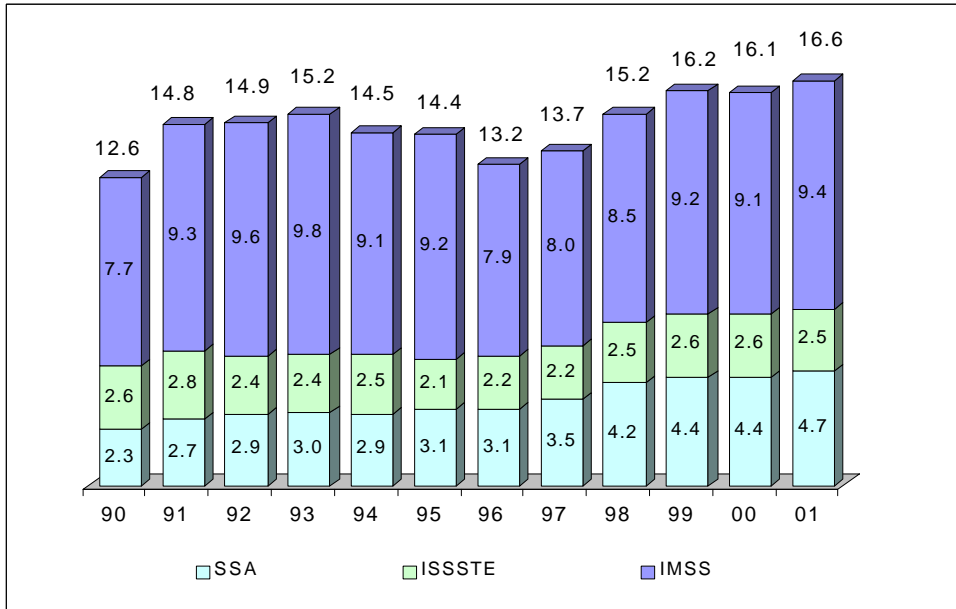
Esto cobra particular relevancia puesto que en vista de las transformaciones socioeconómicas, demográficas y culturales de la sociedad mexicana, es de esperarse que en el futuro la demanda social de servicios de salud experimente un alza considerable. Con ese objeto se eleva a la consideración de esa H. Soberanía destinar un presupuesto de 153,350.7 millones de pesos para el año 2001 al sector salud, que representa 4.5 por ciento más en términos reales que en 2000. De esta manera, el Sistema Nacional de Salud contará con recursos que le permitirán avanzar en la consolidación de una red nacional de servicios médicos de calidad.

Gráfica III.8.a
Gasto Federal en Salud ^{1/}
(millones de pesos de 2001)



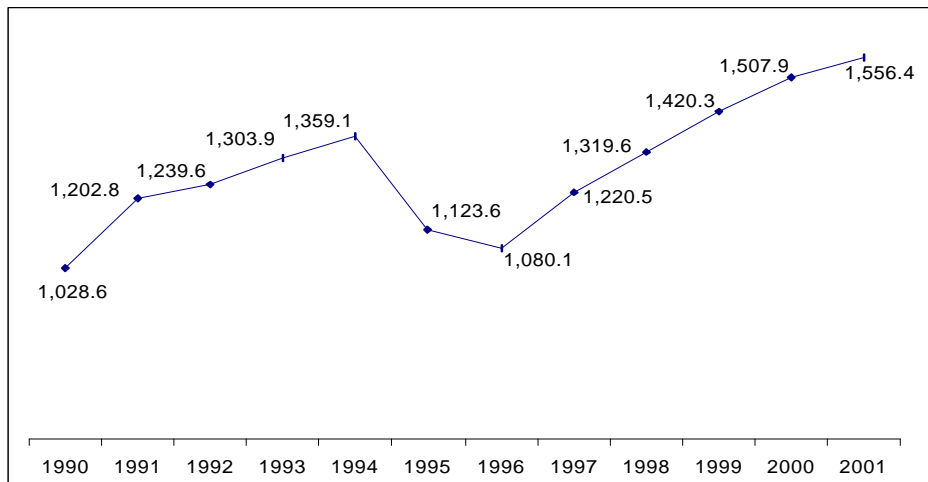
1/ Incluye el presupuesto de la SSA, el FASSA del Ramo 33, y el gasto en salud del IMSS e ISSSTE. Los montos aquí presentados difieren de los obtenidos por la clasificación funcional que asigna las aportaciones al ISSSTE y Fovissste del personal del Sector Salud en la función de Seguridad Social.

Gráfica III.8.b
Gasto en Salud Institucional con Relación al Gasto Programable
 (porcentajes)



De merecer su aprobación, la participación del gasto en salud dentro del gasto programable ascenderá a 16.6 por ciento. Este presupuesto, asimismo, permitirá que el nivel de gasto per cápita crezca en 3.2 por ciento en términos reales respecto a 2000.

Gráfica III.8.c
Gasto en Salud per Cápita
 (pesos de 2001)



Programas innovadores

Dentro del presupuesto del sector salud se incluyen recursos para desarrollar nuevos programas que coadyuvarán a atender aquellas áreas que la población ha demandado mejorar rápidamente; para cubrir las afecciones que están cobrando una alta incidencia en la salud social; para estimular y promover la iniciativa y la participación de las comunidades en los temas sanitarios; y para ampliar la oportunidad de acceso formal a los servicios a la población abierta.

Cruzada por la calidad

Si bien en años pasados se obtuvieron logros significativos en la ampliación al acceso de los servicios médicos y en la adaptación de nuevas tecnologías, es preciso elevar la calidad de los servicios de salud, expresada como trato digno y atención efectiva y eficiente, y llevarla a niveles aceptables homogéneos en todo el país, que sean claramente percibidos por la población.

La cruzada por la calidad de los servicios de salud que propone impulsar la presente Administración se centrará en mejorar los aspectos técnicos de la atención; garantizar el abasto oportuno de los elementos materiales requeridos como medicamentos y materiales curativos; asegurar un trato digno a los pacientes; establecer instancias eficientes de solución de quejas; y, al mismo tiempo, ofrecer oportunidades de realización profesional a los trabajadores de la salud, fortaleciendo sus incentivos, capacitación y motivación.

La generación y análisis de información también será de gran importancia para diseñar y evaluar políticas, corregir deficiencias y homogeneizar estándares de calidad. Con tal fin, se diseñarán indicadores globales de salud que sirvan de parámetros de consulta a la población sobre el nivel y la distribución de la salud,

trato adecuado y seguridad financiera de los servicios que ofrecen las entidades federativas.

En el 2001, la cruzada por la calidad de los servicios de salud realizará acciones de capacitación y asesoría a personal directivo y operativo; de reestructuración en el plano institucional; y de divulgación, desarrollo de los indicadores antedichos y evaluación de resultados en las entidades. Cubrirá a 200 unidades de urgencias del sistema hospitalario público y mil unidades de primer nivel en todo el país. Estas acciones permitirán reducir los tiempos de espera en 50 por ciento, e incrementar la información que reciben los pacientes en 40 por ciento.

Para lograr lo anterior, se propone a esa H. Soberanía asignar a este programa un presupuesto de 41.1 millones de pesos.

Salud mental y adicciones

En México, como en otros países de América Latina, se está experimentando un rápido aumento de los padecimientos neuropsiquiátricos, característica distintiva de la transición epidemiológica y del envejecimiento de la población.

Para atender esta problemática se crearán dos programas. El primero es un programa integral para la atención de los trastornos psiquiátricos y neurológicos de mayor prevalencia en el país, como depresión, esquizofrenia, demencias, epilepsia y trastornos psiquiátricos infantiles, que estará basado en la promoción de la salud mental y en la prevención específica. El segundo es un programa integral para la prevención y la atención de los problemas derivados del uso y abuso del alcohol, el tabaco y otras drogas. Para estos dos propósitos, se eleva a la consideración de esa H. Legislatura la asignación de 100.0 millones de pesos.

Comunidades saludables

A través de este nuevo programa se propone fortalecer los valores, conocimientos, actitudes y aptitudes de la población objetivo, a fin de que participe activamente en el cuidado de su salud. Se generará una cultura de vida saludable con la participación activa, motivada, responsable e informada de toda la población, con los beneficios concomitantes en términos de salud colectiva y racionalización de recursos.

En 2001 se instalarán los Consejos de Promoción de la Salud, en los órdenes federal, estatal y municipal, y se realizará la capacitación de las autoridades y el personal operativo locales. Para tal propósito, se estimulará la certificación de escuelas saludables y se crea el Fondo Nacional para la Promoción de la Salud, que otorgará estímulos competitivos a proyectos innovadores en este campo.

Para lograr lo anterior, se propone a esa H. Soberanía asignar a este programa un presupuesto de 54.2 millones de pesos.

Salud para todos

La población del país que asiste a las clínicas públicas y no recibe servicios médicos a la altura de sus expectativas busca atención en otras instituciones a un costo mayor, lo que en ocasiones significa sacrificios considerables para su situación económica. Las escasas posibilidades económicas de sufragar los servicios médicos requeridos constituyen una barrera que tiene repercusiones adversas sobre la equidad y la evolución de la enfermedad. Estas circunstancias se reflejan en mayores tasas de mortalidad y morbilidad entre las capas sociales de bajos ingresos.

De ahí que, por razones de equidad, sea preciso ofrecer la atención médica a todos los ciudadanos independientemente de su capacidad de pago, mediante

seguros médicos familiares que brinden protección a la familia contra gastos catastróficos y a la vez aseguren el sano financiamiento social de la prestación de los servicios.

A través de un nuevo programa se ofrecerá protección financiera progresivamente a toda la población no asegurada, comenzando con las áreas urbanas y haciéndola extensiva a lo largo de seis años a las áreas rurales; ello en el marco operativo y legal del Seguro de Salud para la Familia que establece la Ley del Seguro Social.

La meta que se tiene previsto alcanzar mediante este programa es la incorporación de 300 mil familias de áreas metropolitanas a la cobertura del Seguro de Salud para la Familia, al tiempo que se realizan proyectos pilotos en otras áreas. De esta manera se prevé duplicar la cobertura actual de este seguro médico. Para estos propósitos, se propone a esa H. Soberanía asignar 300.0 millones de pesos en 2001.

Composición del gasto en salud y ampliación de cobertura

Dentro del presupuesto federal destinado a la salud, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá, el Programa de Ampliación de Cobertura, PAC, y el IMSS-Solidaridad, absorben alrededor del 17 por ciento del gasto total. Estos programas ofrecen los beneficios de un paquete básico de servicios de salud constituido por 13 medidas preventivas, de bajo costo y alta efectividad, a 19 millones de mexicanos que habitan en las comunidades más pobres y apartadas del país.

Los programas especiales que realizan la Secretaría de Salud y los servicios estatales de salud financiados a través del FASSA del Ramo 33, permitirán incorporar a prácticamente toda la población que todavía no tiene acceso a los servicios por su grado de marginación social y su lejanía geográfica. Además de

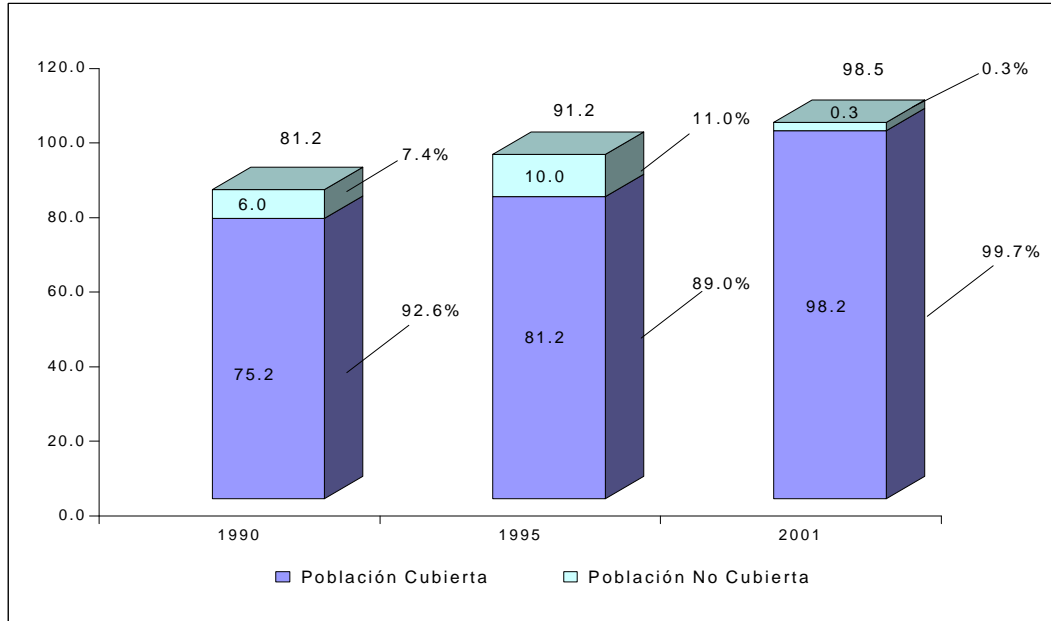
garantizar que la población tenga acceso a los servicios médicos de primer nivel, los retos que se afrontan en el ámbito de la población no protegida por los esquemas de seguridad social son: consolidar el esquema de atención universal en forma crecientemente institucionalizada; ampliar los servicios más allá de las 13 acciones que ofrece el paquete básico; y, mantener la oferta de servicios durante los 365 días del año en todo el territorio nacional.

De otro lado, mediante los servicios médicos que otorgan las instituciones de seguridad social, se espera absorber nueva población derechohabiente calculada en 2.1 millones de personas en 2001. La anterior estimación se basa en la consideración de que los cotizantes del IMSS se incrementarán en 516,771 o 4 por ciento del total observado a fines de 2000, mientras que los del ISSSTE lo harán en 131,249 o 5.5 por ciento respecto al mismo año.

El principal reto a afrontar en el futuro será que la acción institucional integre las políticas económicas, sociales y laborales de tal manera que la ampliación de la cobertura se verifique con fundamento en el esquema de seguridad social principalmente, en el que el financiamiento social de las prestaciones recibidas por el beneficiario está asegurado por el pago de cuotas complementadas por aportaciones del gobierno y, en su caso, de los patrones. De esa forma tenderá a reducirse sistemáticamente la proporción de la población abierta, es decir, la que es cubierta a través de los programas asistenciales de salud.

Asimismo, es conveniente reforzar el aparato de atención primario de la salud, puesto que ello permitirá elevar la efectividad global del sistema de atención médica y generar ahorros considerables de recursos.

Gráfica III.9
Cobertura de los Servicios de Salud
 (millones de habitantes)



Con la combinación de las instituciones y programas que atienden a la población abierta y las de seguridad social, la cobertura de los servicios básicos de salud al final del año 2001 alcanzará al 99.7 por ciento de los mexicanos.

Eficiencia de los servicios

Entre las acciones prioritarias que se considera realizar en el 2001 destacan las relacionadas con los programas de vacunación. Al respecto se ha provisto, dentro del cuadro de inmunizaciones, aplicar a los infantes la vacuna pentavalente que previene contra la difteria, la tosferina, la haemophilus influenzae, el tétanos y la hepatitis b. La cobertura del esquema completo de 12 vacunas que se aplican gratuitamente a toda la población que lo requiere se mantendrá durante el año 2001 en un porcentaje de 98.1 por ciento. Además, se introducirán la vacuna neumocócica y la de influenza virus. Ambas se aplicarán a 2.5 millones de

adultos mayores, la primera cada cinco años y la segunda de manera anual. En el presupuesto de 2001 se tienen asignados 163.2 millones de pesos para la vacuna neumocócica y 110.1 millones para la de la influenza.

El virus de la influenza y la bacteria "Streptococcus pneumoniae", o neumococo, son los dos gérmenes principales que ocasionan 93 mil casos de neumonía anualmente en el país, 31 por ciento de los cuales afectan a las personas de 60 y más años de edad. El virus de la influenza produce también decenas de miles de casos de gripe que se traducen en ausentismo laboral, gastos innecesarios en medicamentos y complicaciones que conducen a un mayor riesgo de contraer neumonía.

La vacuna contra neumococo protege contra el 85-90 por ciento de las infecciones que produce esta bacteria; se puede aplicar durante cualquier temporada del año; y confiere protección durante al menos 5 años. Las personas con falla vacunal contraen un padecimiento de menor severidad. A su vez, la vacuna contra el virus de la influenza se debe aplicar año con año, debido a que el germen muta constantemente. Con la vacunación contra la influenza y el neumococo se reducirá la morbilidad derivada de estos padecimientos en un 70 por ciento, y se evitarán 3,115 defunciones por neumonías en personas mayores de 60 años. La aplicación de estas dos vacunas generará un ahorro anual de 284.0 millones de pesos en atención médica y hospitalaria.

El conjunto de planes y programas que se prevé desarrollar a través del Sector Salud favorecerán significativos avances en los principales indicadores de salud, como se puede observar en el Cuadro III.5.

Cuadro III.5
Indicadores de Salud Pública

Indicador	1990	1995	2001 ^{1/P}	Tasa media de crecimiento anual		
				95/90	01/95	01/90
Mortalidad general ^{1/}	5.1	4.7	3.9	(1.5)	(3.6)	(2.5)
Esperanza de vida ^{2/}	70.8	73.0	74.4	0.6	0.4	0.5
Mortalidad materna ^{3/}	5.4	5.3	3.4	(0.4)	(8.5)	(4.5)
Promedio de consultas por embarazada ^{4/}	2.3	2.7	3.0	2.9	2.5	2.7
Usuarías activas de planificación familiar ^{5/}	57.7	66.5	70.2	2.9	1.1	2.0
Mortalidad infantil ^{6/}	23.9	17.5	15.0	(6.1)	(3.0)	(4.6)
Mortalidad por deficiencia nutricional ^{7/} en menores de cinco años	34.8	19.6	16.8	(10.9)	(3.0)	(7.0)
Mortalidad por enfermedad del corazón ^{8/}	63.5	69.4	74.5	1.8	1.4	1.6
Mortalidad por diabetes mellitus ^{9/}	30.9	36.4	43.0	3.3	3.4	3.4

1/ Número de defunciones por 1,000 habitantes.

2/ Años por vivir a partir del nacimiento.

3/ Número de muertes por complicaciones del embarazo, parto y puerperio entre número de nacidos vivos.

4/ Consultas de control prenatales entre número de embarazadas.

5/ Número de usuarias activas por cada 100 mujeres unidas en edad fértil.

6/ Número de defunciones de menores de un año entre nacidos vivos por 1,000.

7/ Número de defunciones por esta causa entre menores de 5 años por 1,000.

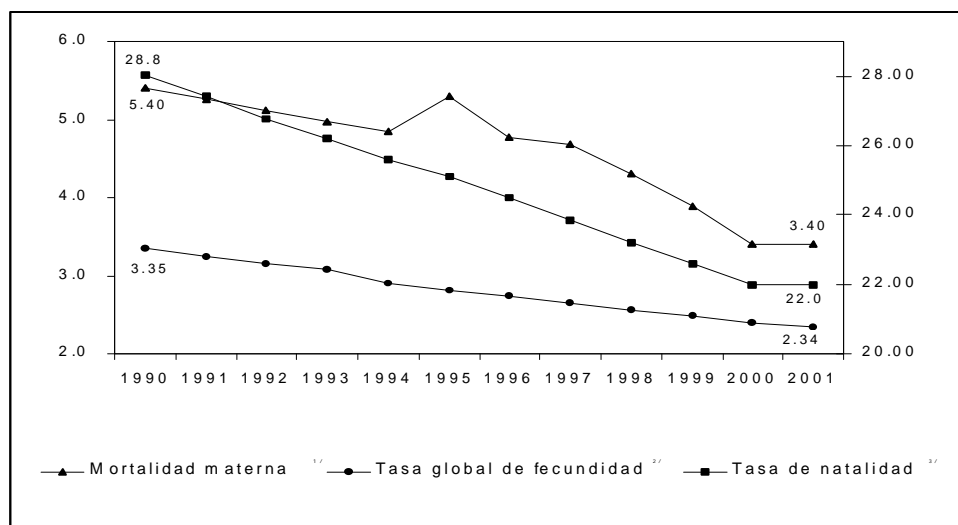
8/ Número de defunciones por esta causa entre población total por 100,000.

9/ Número de defunciones por esta causa entre población total por 100,000.

P/ Preliminar

Gráfica III.10

Evolución de la Tasa de Mortalidad Materna, Fecundidad y Natalidad, 1990-2000

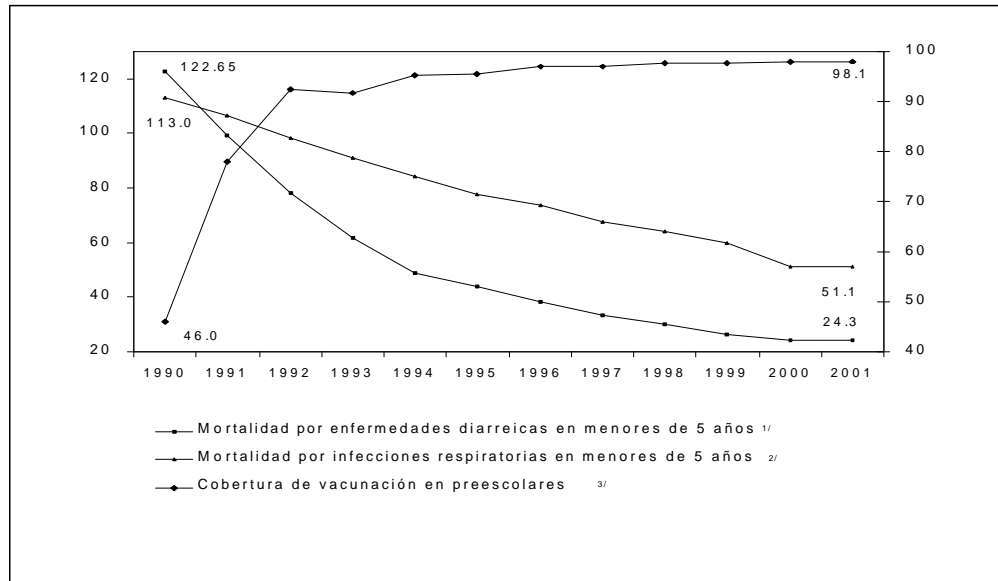


1/ Número de muertes por complicaciones del embarazo, parto y puerperio entre número de nacidos vivos.

2/ Número de hijos que tendría cada mujer en su vida, de mantenerse los actuales niveles de fecundidad por grupo de edad.

3/ Número de nacidos vivos entre población total.

Gráfica III. 11
Evolución de Indicadores de Mortalidad y Cobertura, 1990-2000



1/ Número de defunciones por cada 100,000 de este grupo de edad.
 2/ Número de defunciones por cada 100,000 de este grupo de edad.
 3/ Porcentaje de la población en este grupo de edad.

Descentralización con calidad de los servicios de salud

La descentralización y desconcentración de los servicios de salud debe profundizarse y traducirse en una mayor capacidad financiera y de decisión de quienes manejan directamente los hospitales públicos que atienden a la población asegurada y abierta, a fin de que puedan organizarse de manera más productiva y cambiar su mezcla de insumos en función de las necesidades observadas. La autonomía de las clínicas y hospitales constituirá un cambio estructural necesario que ha de redundar en la mejora del servicio a los usuarios y en un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Al efecto, deben transferirse responsabilidades y crearse incentivos para el buen desempeño operativo y profesional del personal adscrito a los centros de salud.

Bajo este nuevo esquema, las autoridades centrales deben consagrarse a atender las funciones normativas y de control epidemiológico. Una línea fundamental de la

estrategia del sector será precisamente reforzar la atención a las poblaciones en riesgo y el enfoque de atención preventiva. Para ello será indispensable promover el desarrollo institucional, en especial en lo que concierne a la existencia de información para formular y evaluar políticas, y elevar las capacidades gerenciales del personal directivo. Para reforzar el proceso de descentralización será necesario impulsar programas de profesionalización para el personal gerencial y apoyar el desarrollo de las capacidades de planeación y de administración de personal especializado.

De manera análoga, la población y las finanzas del país cosecharían los beneficios de la instrumentación de una estrategia que dé impulso a una mayor integración del sistema médico del país. Hoy en día éste se halla segmentado en tres subsistemas separados: el asistencial, para la población abierta; el público de seguridad social; y el servicio médico privado. Estos se coordinan insuficientemente, lo que ocasiona duplicidades e ineficiencias.

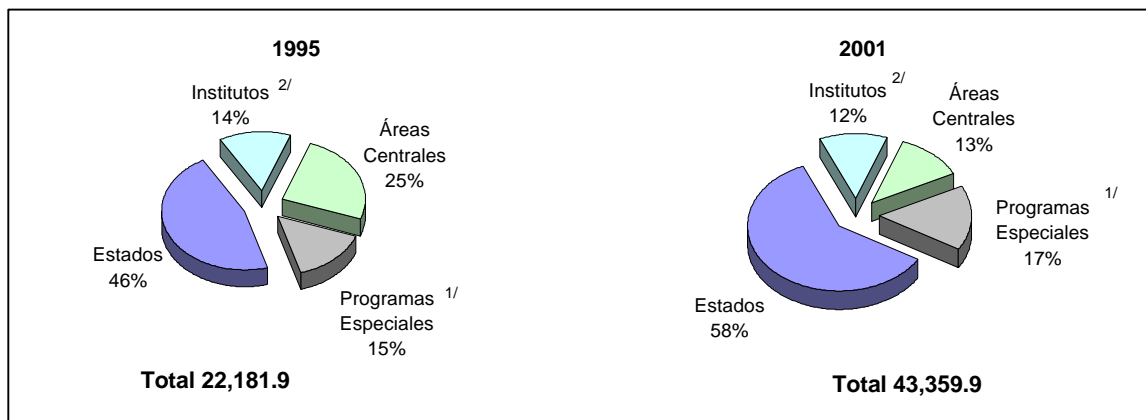
De otro lado, para dar cumplimiento al propósito federalista se propone distribuir entre los 32 sistemas estatales de salud un presupuesto de 25,144.7 millones de pesos a través del Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud, FASSA, del Ramo 33, lo que representa un crecimiento del 6.9 por ciento en términos reales respecto a 2000. Con ello, la participación del gasto federalizado en el gasto total destinado a la salud de la población abierta equivaldrá a 58 por ciento en el año 2001.

Paralelamente, el Gobierno Federal canalizará a las entidades federativas 7,259.9 millones de pesos a través de los programas especiales orientados a incrementar la cobertura y elevar la calidad de la nutrición y la salud de la población en extrema pobreza. La cifra es 11.8 por ciento superior en términos reales al ejercicio de 2000. Se planea que en conjunto los programas de IMSS-Solidaridad y de Ampliación de Cobertura atiendan a 19 millones de personas en el año 2001.

En tanto que mediante el Programa de Educación, Salud y Alimentación, al cierre de 2001 se brindará acceso a servicios básicos de salud a 3.24 millones de familias, 30 por ciento más que en diciembre de 2000. En el apartado III.5 de este Capítulo se abunda sobre los programas de salud a favor de la población en pobreza extrema.

Por su parte, los Institutos Nacionales de Salud y Hospitales Generales descentralizados de la Secretaría de Salud, que otorgan servicios de segundo y tercer niveles en beneficio de la población abierta, contarán con 5,049.8 millones de pesos, es decir 4.3 por ciento más en términos reales que en el 2000. Dichos recursos incluyen 549.9 millones de pesos destinados al desarrollo de investigaciones de alto nivel.

Gráfica III.12
Composición del Gasto en Salud a Población Abierta
(millones de pesos de 2001)



1/ IMSS-Solidaridad, PAC y Progresas.

2/ Institutos Nacionales de Salud coordinados por la SSA.

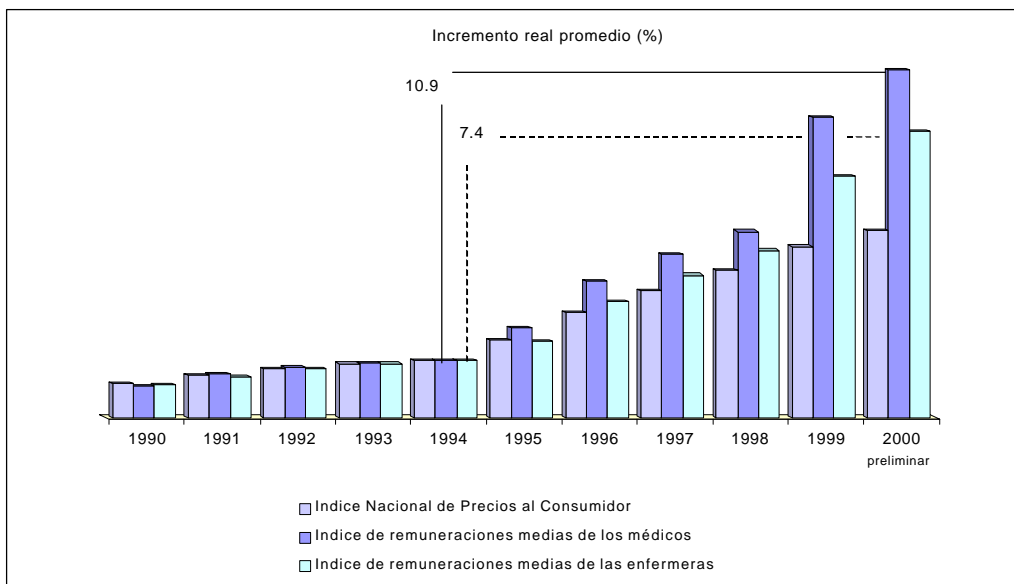
Estructura económica del gasto

El sector salud pondrá especial énfasis en la capacitación de los recursos humanos. En su proceso de expansión, transformación y mejora de los servicios,

será preciso que el sector cuente con mejor personal médico, de enfermería y de apoyo. Con tal propósito, se impulsará un esquema salarial que permita la recuperación y revalorización de la labor médica basado en el reconocimiento al esfuerzo personal por alcanzar una mayor preparación, a través del mejoramiento de las remuneraciones e incentivos.

En el ejercicio presupuestal del 2001 está previsto dar aumentos salariales al personal médico y de enfermería superiores a la inflación esperada para ese mismo año. También se planea aumentar los recursos destinados al pago de estímulos al personal que labore en zonas rurales remotas lo que, en el caso de los médicos, implica un ingreso adicional de 75 por ciento de sus percepciones de base.

Gráfica III.13
Evolución de las Remuneraciones Medias Reales de la Rama Médica
(crecimiento acumulado, 1994=100)



Un componente esencial de toda estrategia de salud es garantizar el abasto suficiente de medicamentos y materiales de curación. Por otro lado, un fenómeno

que afecta a todos los sectores de salud del mundo es el de los efectos de la innovación. El rápido avance tecnológico ha creado nuevos instrumentos, tratamientos y medicinas. De ahí están surgiendo nuevas oportunidades de atención médica con sus correspondientes exigencias presupuestales y desafíos de financiamiento. La asignación de los recursos necesarios para este fin permitirá mejorar los servicios, modernizar los tratamientos, reponer equipos y mejorar la infraestructura existente. Por ello, para el 2001, de merecer la aprobación de esa H. Representación Popular, el gasto de operación destinado a medicamentos y material de curación se incrementará 6 por ciento en términos reales en relación con el ejercicio anterior.

El esfuerzo presupuestal también tendrá por objetivo proveer recursos para el mantenimiento y consolidación de la infraestructura construida, cuya considerable expansión reciente constituye la base de la ampliación de los servicios. En esta materia, en 2001 se propone destinar un presupuesto de 6,485.1 millones de pesos para equipamiento, construcción y terminación de obras. Este monto es inferior al autorizado en el 2000 debido a que en este año se concluyen importantes obras hospitalarias, como el Centro Nacional de Rehabilitación de la SSA; los hospitales generales de Cd. Juárez, Chih., Tijuana, B.C., Guamuchil, Sin. y el de La Piedad, Mich., del IMSS; así como las clínicas hospital de Ometepec, Gro., Patzcuaro, Mich., Cd. Valles, S.L.P., Puerto Vallarta, Jal., y Huauchinango, Pue., del ISSSTE. Estos nuevos centros hospitalarios entrarán en operación a fines de este año o principios del 2001, y requerirán trasladar parte de los recursos que se emplearon para su construcción a los gastos que permitirán su apertura al público.

III.2.2 Seguridad social

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. El sistema de seguridad social del país ha sido un instrumento redistribuidor del ingreso, que ha brindado protección, certidumbre y justicia social a los mexicanos.

Reforma del Instituto Mexicano del Seguro Social

El IMSS atiende a aproximadamente la mitad de los habitantes del país, y su cobertura tiende a crecer más rápido que la población. Su esquema de operación es un factor que propicia la redistribución del ingreso a favor de los trabajadores de menores ingresos; la generación de empleo; y el ahorro interno.

Desde el 1 de julio de 1997, fecha en que entró en vigor la Nueva Ley del Seguro Social, el Gobierno Federal canaliza más recursos al Instituto para apoyar su modernización, incrementar su afiliación, cubrir sus necesidades de equipamiento y renovación, y asegurar su viabilidad financiera. El Gobierno Federal ha aumentado su participación en el financiamiento de la seguridad social en relación con el pasado reciente, al ampliar su grado de intervención tanto en las pensiones como en los ramos de aseguramiento. El costo presupuestal permanente de estas acciones es del orden de 1.1 puntos porcentuales del PIB cada año.

Cuadro III.6
Costo Presupuestal de la Reforma de la Ley del IMSS
(millones de pesos de 2001)

Concepto	2000	2001	Real B/A	Porcentaje Respecto al PIB	
	A	B		2000	2001
a) Ley Anterior	5,689.4	6,002.4	5.5	0.10	0.10
IVCM 1/	1,645.4	1,735.9	5.5	0.03	0.03
Enfermedades y Maternidad	4,044.1	4,266.5	5.5	0.07	0.07
Otros Ramos					
b) Nueva Ley	68,733.6	73,831.0	7.4	1.17	1.20
Recursos Directos al IMSS	57,757.2	61,907.1	7.2	0.98	1.01
Aportaciones a Distintos Seguros 2/	26,711.3	29,722.2	11.3	0.46	0.48
Pensiones en Curso de Pago	31,045.9	32,184.9	3.7	0.53	0.52
Aportaciones Directas a las Afores 3/	10,976.4	11,923.9	8.6	0.19	0.19
Cuota Social	9,498.4	10,164.3	7.0	0.16	0.17
Aportaciones al SRCV 4/	1,478.0	1,759.6	19.1	0.03	0.03
(b-a) Costo Fiscal de la Reforma al IMSS	63,044.1	67,828.6	7.6	1.07	1.11

1/ Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.

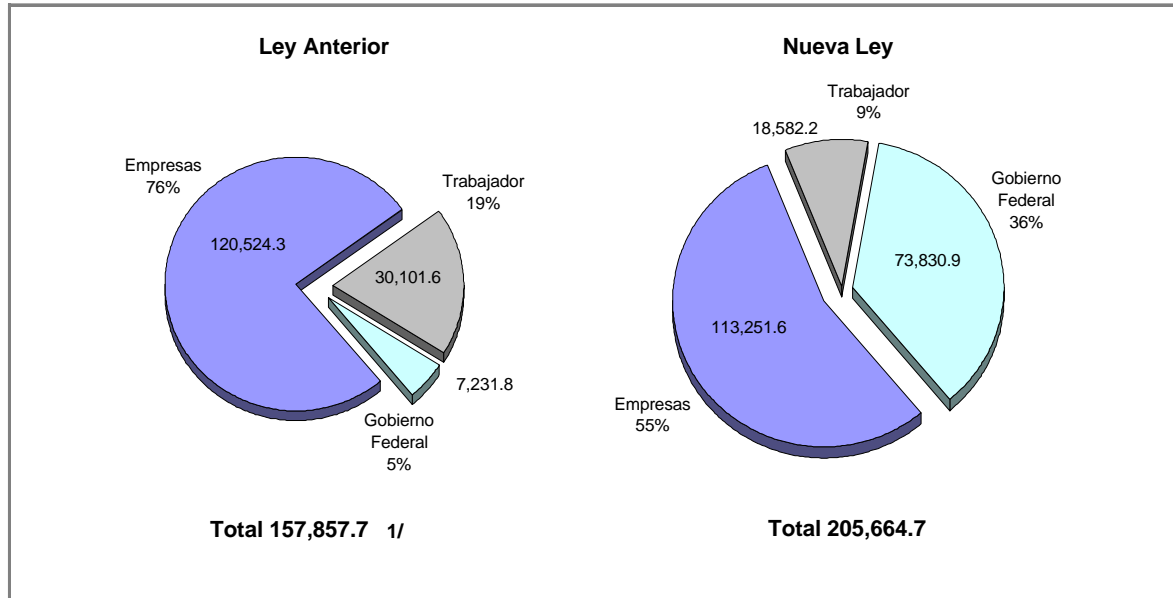
2/ Enfermedades y Maternidad, Invalidez y Vida, Riesgos de Trabajo y Salud para la Familia.

3/ Recursos que se canalizan a las Administradoras de Fondos para el Retiro.

4/ Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

La aportación financiera del Gobierno Federal al IMSS equivale a siete veces la que realizaba con la Ley anterior, al pasar de 5 por ciento a 36 por ciento del total. Dicho incremento permite que los trabajadores y los patrones paguen menores cuotas. Las de los primeros disminuyeron 53 por ciento, y las de los segundos 28 por ciento. Hoy en día las cuotas de los trabajadores equivalen a nueve pesos de cada 100 con que se financia el IMSS, contra el porcentaje de 19 de cada 100 que regía con la Ley anterior; y las de las empresas representan 55 pesos de cada 100, contra 76 que obligaba la Ley anterior.

Gráfica III.14
Estructura de Aportaciones a la Seguridad Social
 (porcentaje y millones de pesos de 2001)



1/ Estimaciones anuales con fines comparativos.

Sistema de pensiones

En la esfera de las pensiones el Gobierno Federal asume responsabilidades acrecentadas de financiamiento. De un lado, absorbe el costo total de la nómina de pensiones registrada al 30 de junio de 1997, y la que en el futuro derive de los trabajadores que estaban en activo ese día y decidan retirarse al amparo de las estipulaciones de la Ley anterior. De otro lado, con base en lo dispuesto por la nueva Ley, el Gobierno Federal hace aportaciones al nuevo sistema individualizado de pensiones. Este determina que se depositen las aportaciones de trabajadores, empresas y Gobierno Federal en cuentas bancarias abiertas a nombre de cada trabajador, y cuyo manejo está a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro, Afores. El Gobierno Federal aporta adicionalmente la cuota social a dichas cuentas con objeto de incrementar los saldos. Esta es una cantidad

Con la creación del esquema de cuentas individualizadas para el retiro se dio respuesta al agotamiento del sistema de pensiones anterior. El sistema de reparto anual anterior tomaba la aportación de los trabajadores en activo para pagar las pensiones de los jubilados, y no creaba reservas financieras para los esquemas de retiro. En cuanto el número de trabajadores jubilados aumentó más rápidamente que el de los trabajadores en activo, los ingresos del IMSS resultaron insuficientes y surgió un déficit creciente que el Gobierno Federal subsanó. De hecho, del total de recursos que el Gobierno Federal canaliza al IMSS y las cuentas individuales de los trabajadores, alrededor de 60 por ciento se destina al esquema de prestaciones en dinero, que incluye la nómina de pensiones de los trabajadores jubilados bajo la Ley anterior, y las aportaciones al sistema de cuentas individuales a cargo de las Afores. El 40 por ciento restante se destina a cubrir las obligaciones legales para con los otros seguros, especialmente el Seguro de Enfermedades y Maternidad, SEM.

Seguro de Enfermedades y Maternidad, SEM

En este ramo de aseguramiento el Gobierno Federal también interviene financieramente en forma ampliada, a raíz de la nueva Ley. La desgravación de cuotas de trabajadores y empresas de que fue objeto hace recaer en el presupuesto federal una mayor responsabilidad en relación con los años pasados. La participación gubernamental en el financiamiento global de este seguro es poco más de cuatro veces superior a la del régimen anterior, pues pasó de 6 por ciento a 32 por ciento del total. Ello permitió reducir la aportación de los trabajadores en dos terceras partes, del 24 por ciento al 9 por ciento, y la de las empresas en casi una quinta parte, de 70 a 59 por ciento.

La desgravación de las cuotas pagadas por los trabajadores al IMSS representa un incremento permanente de sus percepciones netas. Para aquéllos que ganan

hasta tres salarios mínimos, el aumento en sus percepciones anuales es de 2.9 por ciento. Este porcentaje es menor conforme aumenta el nivel de percepciones de los trabajadores. En la parte más alta de la escala, quienes perciben 25 salarios mínimos o más se benefician de un aumento de 1.5 por ciento en el ingreso neto disponible. De lo anterior se desprende que se beneficia en mayor proporción a los trabajadores que ganan menos. En el año 2001 se transferirá al conjunto de los trabajadores afiliados al IMSS por concepto de la desgravación al SEM un monto de 13,993.0 millones de pesos, equivalente a un incremento anual promedio en las percepciones de cada trabajador de 1,064.8 pesos, 2 por ciento en promedio.

Cuadro III.7
Aportación de los Trabajadores al Seguro de Enfermedades y
Maternidad por Nivel Salarial
(pesos de 2001)

Nivel de percepciones en veces del SM ^{1/}	Aportaciones mensuales		Variación absoluta mensual (3)=(1-2)	Porcentaje de desgravación (4)=(2/1)	Aumento en percepciones líquidas (%)
	Ley Anterior (1)	Nueva Ley (2)			
1	EXENTO	EXENTO	-	-	-
2	75.8	6.1	69.7	(92.0)	2.88
3	113.7	9.1	104.6	(92.0)	2.88
4	151.6	30.6	121.0	(79.8)	2.50
5	189.5	52.0	137.4	(72.5)	2.27
10	378.9	159.3	219.6	(58.0)	1.81
15	568.4	266.7	301.8	(53.1)	1.66
20	757.9	374.0	383.9	(50.7)	1.58
25	947.3	481.3	466.1	(49.2)	1.54
Promedio ponderado	122.5	25.6	96.9	(79.1)	2.00

^{1/} SM = salario mínimo

El conjunto de las empresas también resultó beneficiado por la desgravación al SEM. Su cuota se redujo de 8.75 a 7.30 por ciento del salario base de cotización.

Al menos 763 mil empresas se verán beneficiadas en el 2001 con la reducción de sus contribuciones, lo que significa una disminución en el costo de la nómina de 11,461.7 millones de pesos.

Cuadro III.8
Aportación de las Empresas al Seguro de Enfermedades y
Maternidad por Nivel Salarial
(pesos de 2001)

Nivel de percepciones en veces del SM	Percepciones mensuales	Aportaciones mensuales		Variación absoluta mensual (3)=(2-1)	Reducción en costos (2/1) (%)
		Ley Anterior (1)	Nueva Ley (2)		
1	1,212.6	144.0	203.7	59.7	41.5
2	2,425.2	212.2	209.2	(3.0)	(1.4)
3	3,637.8	318.3	217.7	(100.6)	(31.6)
4	4,850.4	424.4	281.1	(143.3)	(33.8)
5	6,063.0	530.5	344.5	(186.0)	(35.1)
10	12,126.0	1,061.0	661.6	(399.4)	(37.6)
15	18,189.0	1,591.5	978.7	(612.8)	(38.5)
20	24,252.0	2,122.1	1,295.8	(826.3)	(38.9)
25	30,315.0	2,652.6	1,612.9	(1,039.7)	(39.2)
Promedio ponderado	4,455.0	363.3	290.7	(72.6)	(20.0)

Por lo anterior, de aprobarse el Proyecto de Presupuesto, el Gobierno Federal erogará por concepto de este seguro 28,414.7 millones de pesos en el año 2001, 4.0 por ciento real más que en 2000, en beneficio de 15.7 millones de asegurados y sus familias.

Ampliación de la seguridad social a nueva población

Seguro de Salud para la Familia

Progresivamente la cobertura del IMSS se ha hecho extensiva a grupos sociales que hasta hace poco carecían de prestaciones. El Seguro de Salud para la Familia, que puede ser adquirido de manera voluntaria y a bajo costo para la

población no derechohabiente, brinda acceso a los servicios médicos a los trabajadores y las familias desprovistas de una relación contractual. En el 2001 el costo del seguro será de 3,334.5 pesos anuales, 22.4 por ciento de un salario mínimo anual, y se estima que se incorporarán al esquema 16,725 familias adicionales, 7.8 por ciento más que en este año, para un total de 231,148 núcleos familiares inscritos. Al efecto el Gobierno Federal erogará 505.3 millones de pesos.

Seguro para jornaleros agrícolas

A diferencia de la Ley anterior, hoy en día los trabajadores eventuales y estacionales del campo y sus familiares tienen acceso al sistema integral que el IMSS otorga a los trabajadores amparados bajo el régimen obligatorio. Con ello estas familias cuentan con acceso a todos los seguros, incluidos el de Enfermedades y Maternidad, Invalidez y Vida, Riesgos de Trabajo, Guarderías, Prestaciones Sociales, y Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Anteriormente, las aportaciones sólo cubrían los beneficios que el Seguro de Enfermedades y Maternidad brindaba en especie, así como la atención médica por riesgos del trabajo con el beneficio del 50 por ciento por accidentes laborales.

Para el año 2001 se espera que la cobertura de trabajadores estacionales del campo y cañeros alcance al menos un millón de personas. Para este propósito se erogarán por concepto de cuotas y aportaciones 100.9 millones de pesos.

Seguro facultativo para estudiantes

El Gobierno Federal contribuye también a asegurar servicios médicos a los estudiantes que cursan los niveles de educación media superior, superior y posgrado por medio del Seguro Facultativo para Estudiantes. Este cubre el costo

de los servicios médicos que el IMSS otorga a los estudiantes que al momento de inscribirse en su plantel escolar solicitan su registro. Para el año 2001 se prevé que estén afiliados al menos 2 millones de estudiantes de todo el país, 3.6 por ciento más que el año anterior. Para ello se propone erogar 509.0 millones de pesos, lo que significa un crecimiento real de 5.1 por ciento respecto a 2000.

Efectos positivos en los ingresos de los trabajadores, el empleo y el ahorro interno

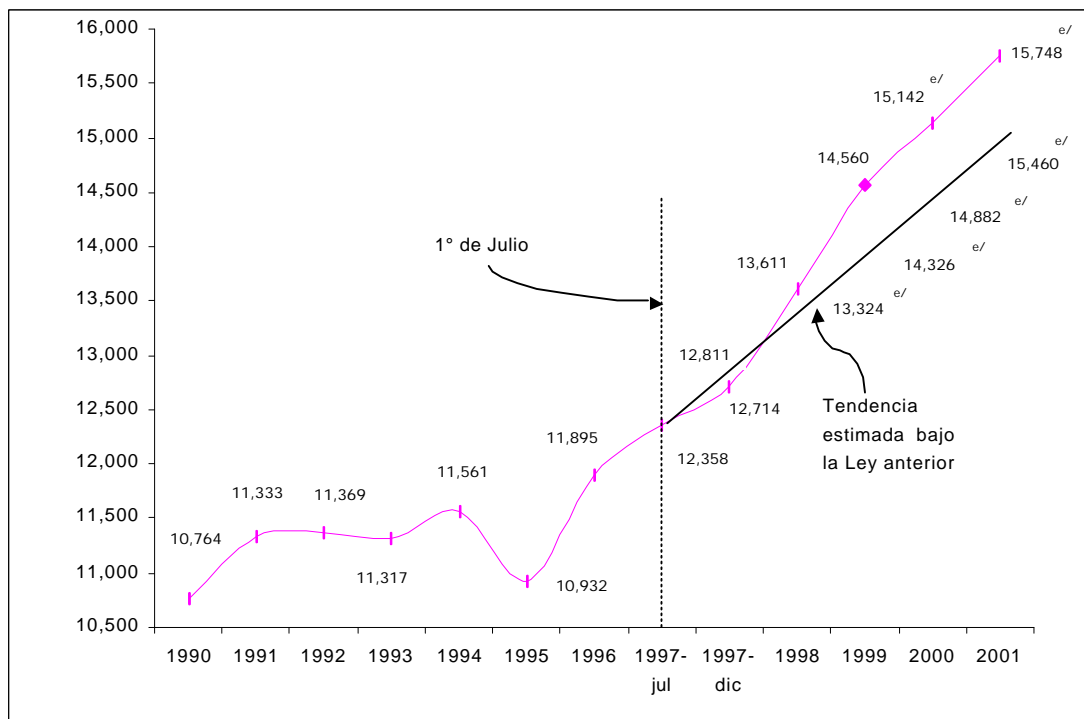
Amén de fortalecer financieramente al Instituto, la nueva Ley ha aumentado los ingresos de los trabajadores, la generación de empleos y el ahorro interno. La reforma ha tenido un carácter redistributivo a favor de los trabajadores de menores ingresos debido a la desgravación de sus cuotas al SEM, y las mayores aportaciones del Gobierno Federal a sus cuentas individuales a través de la cuota social. La suma total de las transferencias de ingreso a los trabajadores por estos dos efectos para el año 2001, en caso de aprobarse el Proyecto de Presupuesto, será de 24,157.3 millones de pesos, 10.1 por ciento mayor al ejercicio de 2000, como se ilustra en el Cuadro III.9.

Cuadro III.9
Transferencias de Ingreso a los Trabajadores por la Nueva Ley
del Seguro Social
(millones de pesos de 2001)

Concepto	2000	2001	Variación % real
Total	21,935.4	24,157.3	10.1
1. Desgravación del Seguro de Enfermedades y Maternidad	12,437.0	13,993.0	12.5
2. Cuota Social	9,498.4	10,164.3	7.0

El efecto positivo de la nueva Ley sobre la generación de empleo deriva de la disminución para las empresas de casi 20 por ciento en el costo de contratación de los trabajadores. Esto no sólo reduce los costos laborales de las empresas relativo a otros insumos, sino que también les permite disponer de mayores recursos para expandir sus niveles de operación. Estos dos efectos implican que, para una tasa determinada de crecimiento del PIB, se generen más empleos en el sector formal de la economía, en comparación con la situación que se observaría bajo la Ley anterior. De ahí que, como se aprecia en la Gráfica III.16, desde la entrada en vigor de la nueva Ley haya una tendencia más acelerada de incremento en el empleo formal. Se estima que por estas razones el número de trabajadores permanentes afiliados al IMSS al finalizar el año 2001 será superior en 260 mil al que se hubiese observado bajo el ordenamiento anterior.

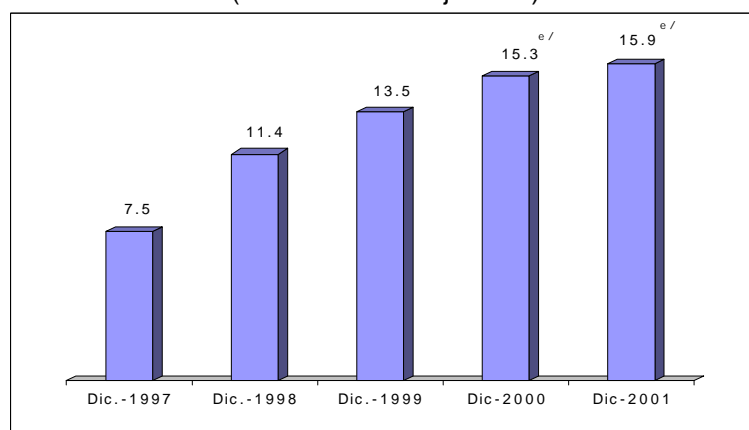
Gráfica III.16
Evolución del Número de Asegurados Afiliados al IMSS
(miles de asegurados totales)



e/ Estimado.

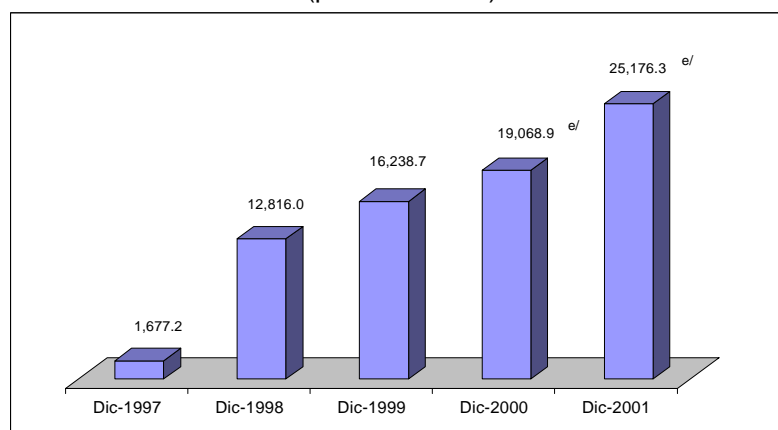
Por último, la reforma también contribuye a la elevación del ahorro interno, lo que fortalece a la economía. En efecto, se estima que al 31 de diciembre de 2000 el saldo total de las cuentas individuales de los trabajadores en las Afores ascenderá a 291,326.5 millones de pesos y, de ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, al 31 de diciembre del 2001 será de 400,018.3 millones de pesos, contra 12,503.2 millones de pesos en diciembre de 1997. A la fecha, la acumulación de estos recursos equivale a más de 5.0 puntos porcentuales del PIB, incluidos los fondos del SAR y el Infonavit.

Gráfica III.17
Número de Trabajadores con Aportaciones a las Afores
 (millones de trabajadores)



e/ Estimado.

Gráfica III.18
Saldo Promedio por Cuenta Individual de los Trabajadores
 (pesos de 2001)



e/ Estimado.

Fortalecimiento financiero y de la infraestructura física

El fortalecimiento financiero del IMSS propicia la recuperación progresiva de los programas de expansión de su capacidad de atención. De igual forma, desde 1998 el Instituto ha empezado a crear reservas para afrontar los pasivos laborales de sus propios trabajadores, así como las reservas que aseguren en el futuro el pago de las prestaciones a los trabajadores afiliados.

Asimismo, para responder a las justas demandas de la población derechohabiente, se propone ejercer un programa de inversiones de 5,025.4 millones de pesos, 0.7 por ciento superior al de 2000, el cual permitirá incorporar nuevos equipos y sustituir los obsoletos, y avanzar en la construcción de unidades médicas y en la conservación y el mantenimiento de las instalaciones para adaptarlas al reto que plantea el ofrecer servicios médicos de calidad.

Por todo ello, se pone a consideración de esa H. Soberanía un presupuesto para el Instituto Mexicano del Seguro Social para el año 2001 de 144,628.0 millones de pesos, que representa un crecimiento real de 4.7 por ciento respecto a 2000.

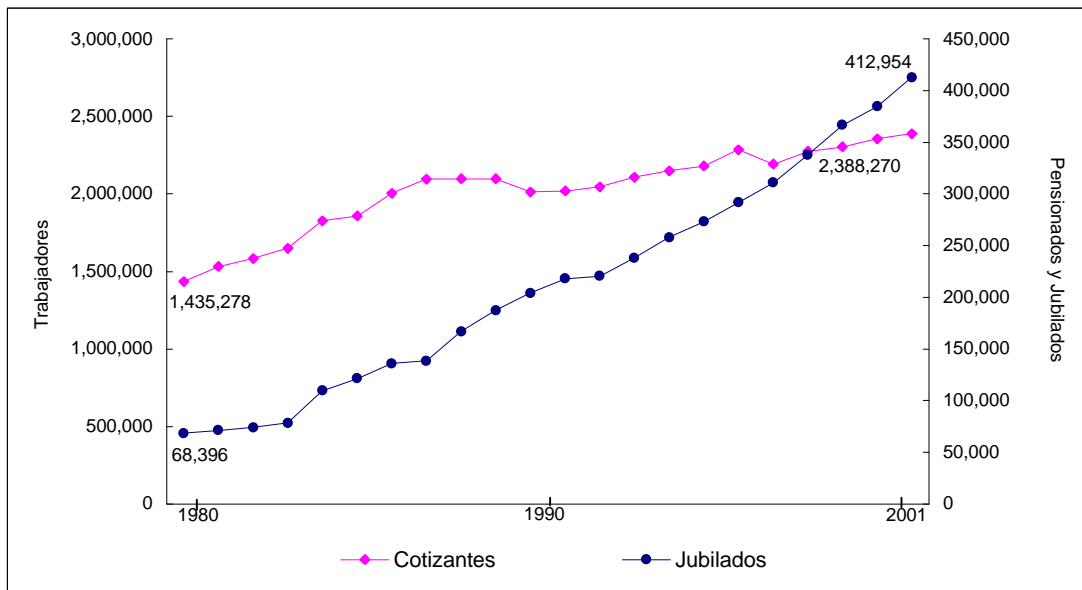
Fortalecimiento y reforma del ISSSTE

La situación del ISSSTE plantea un gran reto a la acción institucional. Como sucedía con el IMSS a principios de los años 90, la nómina de pensiones del Instituto genera déficits crecientes debido al agotamiento del esquema financiero en el que basa su operación. Dicho esquema utiliza las cuotas de los trabajadores en activo para pagar a los trabajadores jubilados y pensionados; sin embargo a medida que la estructura demográfica de los trabajadores al servicio del Estado se ha modificado, el número de pensionados aumenta mucho más rápidamente que el de trabajadores activos. Así, las cuotas retenidas por ese concepto resultan suficientes mientras el coeficiente de trabajadores en activo a pensionados se

mantiene elevado. En consecuencia, el Instituto ya no puede generar recursos propios suficientes para cumplir sus obligaciones, por lo que los déficits resultantes de la nómina de pensiones tienen que ser cubiertos por el Gobierno Federal.

Creado en 1959, el ISSSTE contaba en 1980 con 1.4 millones de trabajadores afiliados; el número aumentó en 1990 a 2 millones y en 2000 a 2.3 millones de cotizantes. De otra parte, en 1980 tenía 68.4 mil jubilados; en 1990, 204 mil; y a fines del 2000 el número será de 384.5 mil. De esta manera, la relación trabajador en activo por pensionado pasó de 21 en 1980 a 6 en la actualidad.

Gráfica III.19
Trabajadores en Activo Afiliados y Jubilados del ISSSTE



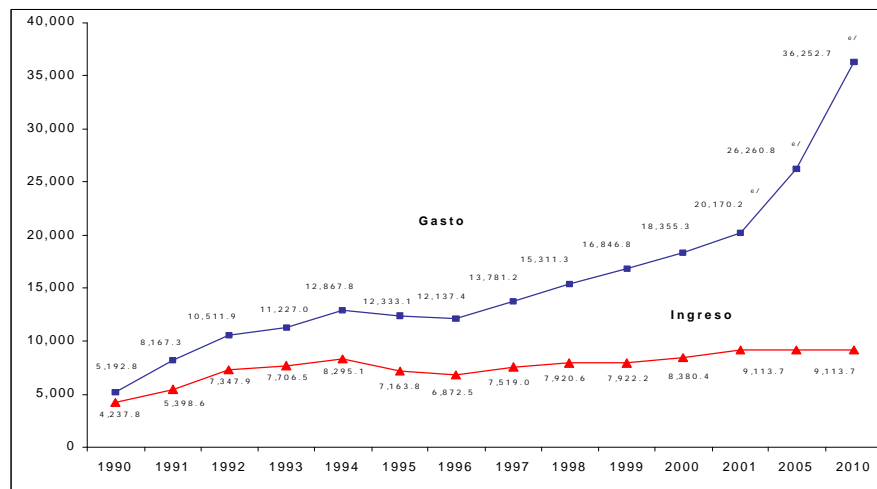
Esta situación se estima se agravará en los siguientes 10 años, tomando en cuenta que la población de trabajadores del sector público afiliada al Instituto cuenta en promedio con 16.3 años de servicios y 43.7 años de edad; y de ellos,

330 mil trabajadores ya cuentan con los requisitos para jubilarse en cualquier momento bajo alguno de los esquemas que la Ley garantiza, lo que significa una presión latente para las finanzas públicas.

En este contexto, se espera que el ritmo de las pensiones y jubilaciones registre una tasa promedio anual de 7.5 por ciento durante el periodo 2000-2010. De esa forma, se prevé que haya 551,487 pensionados y jubilados en 2005 y 791,731 en 2010.

De mantenerse el actual esquema financiero del Instituto, y en un escenario en el cual el número de trabajadores del sector público presente crecimiento mínimo, se espera que el déficit del ISSSTE, que en 1990 fue de 955.0 millones de pesos y en el año 2000 ascendió a 9,975.0 millones de pesos, se incremente a 17,147.1 millones de pesos en 2005 y a 27,139.0 millones de pesos en 2010, a precios de 2001. Estos montos representarán 1.8 veces y 2.9 veces, respectivamente, el total de las aportaciones de los trabajadores en activo en cada uno de esos años; y un 0.30 por ciento y 0.42 por ciento del PIB, considerando un crecimiento promedio anual de la economía de 6 por ciento en el periodo 2000-2010.

Gráfica III.20
Ingresos Totales y Gasto en Nómina de Pensionados del ISSSTE 1990-2010
(millones de pesos de 2001)

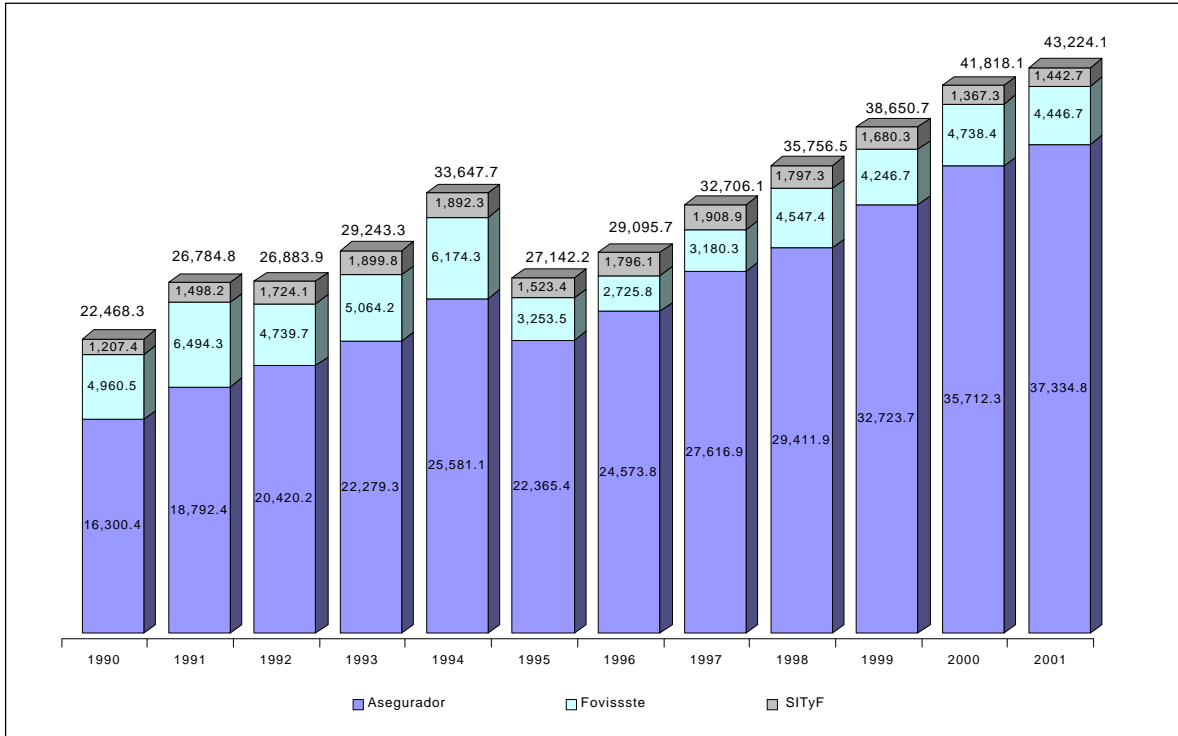


Para corregir el déficit del ISSSTE originado en el esquema de financiamiento actual sería necesario elevar las cuotas que pagan los trabajadores en cinco veces, de la tasa actual de 8 por ciento al 42 por ciento de sus sueldos. De esa manera sería posible cubrir el pasivo correspondiente a las pensiones actuales y futuras, aunque esta medida no sería suficiente para cubrir los costos crecientes de la atención médica que presenta la evolución del perfil epidemiológico y la innovación tecnológica.

No obstante lo anterior, y como ha sucedido a partir de que el esquema financiero del ISSSTE resultó deficitario para atender los compromisos con la población jubilada, el Gobierno Federal cubrirá el monto que resulte de la insuficiencia de los ingresos de la nómina de pensiones. Con tal propósito, y para asegurar la atención a la población derechohabiente del ISSSTE, se somete a consideración de esa H. Soberanía un presupuesto de 43,224.1 millones de pesos, que representa un crecimiento de 2.9 por ciento real respecto a 2000.

Dentro de este presupuesto destaca el destinado para el Fondo de Vivienda del ISSSTE, Fovissste, de 3,496.9 millones de pesos, con el cual se financiarán 18,800 viviendas para los trabajadores. Asimismo, a través del Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, SITyF, se espera erogar 1,442.7 millones de pesos para ofrecer bienes a precios preferenciales a la población en general mediante los 395 centros comerciales de que consta.

Gráfica III.21
Gasto del ISSSTE
 (millones de pesos de 2001)



III.3 Laboral

La capacitación laboral constituye una actividad que contribuye de manera decisiva a la formación de capital humano ya que, al elevar las destrezas y capacidades de los trabajadores, amplía los horizontes de empleo e ingreso de la población. En el ambiente de competencia que priva en la economía mexicana, la capacitación de la fuerza de trabajo es un factor clave para fomentar el incremento de la productividad y reforzar la capacidad de ajuste y adaptación tanto de trabajadores como de empresas. Las inversiones en capital humano elevan el rendimiento de las inversiones en planta y equipo.

En el campo de la capacitación y la regulación laboral el país enfrenta grandes retos, debido al rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, su escolaridad limitada, la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral y la proliferación de las prácticas informales de contratación que redundan en baja productividad, bajas remuneraciones y precariedad en las prestaciones.

La acción institucional en el mercado laboral se realizará en las siguientes dos vertientes:

- dar becas de capacitación a los trabajadores desempleados que estén en búsqueda activa de empleo, con objeto de proporcionarles apoyo económico y brindarles la oportunidad de elevar sus habilidades; y,
- otorgar capacitación a los trabajadores en activo, a fin de elevar sus destrezas en la propia fuente de trabajo.

El Programa de Becas de Capacitación a Trabajadores Desempleados, Probecat, opera con la infraestructura del Servicio Nacional de Empleo. Con el propósito de mejorar las habilidades y destrezas de las personas desempleadas mediante la impartición de cursos de capacitación, otorgando a los beneficiarios becas equivalentes a un salario mínimo por el tiempo que tomen los cursos.

Las becas de capacitación se otorgan mediante cursos impartidos en varias modalidades: (i) la escolarizada; (ii) la de tipo mixto, cuyo proceso de enseñanza-aprendizaje a los becarios se hace en coordinación directa con las empresas en las áreas de especialidad que requieren para cubrir sus puestos vacantes; (iii) las iniciativas locales de empleo, en la que se integran las acciones orientadas al autoempleo, al apoyo de los trabajadores de escasos recursos incorporados a un grupo productivo en los sectores social y rural; y, (iv) la competencia laboral, la cual basa sus contenidos y su estructura curricular en normas técnicas de competencia laboral.

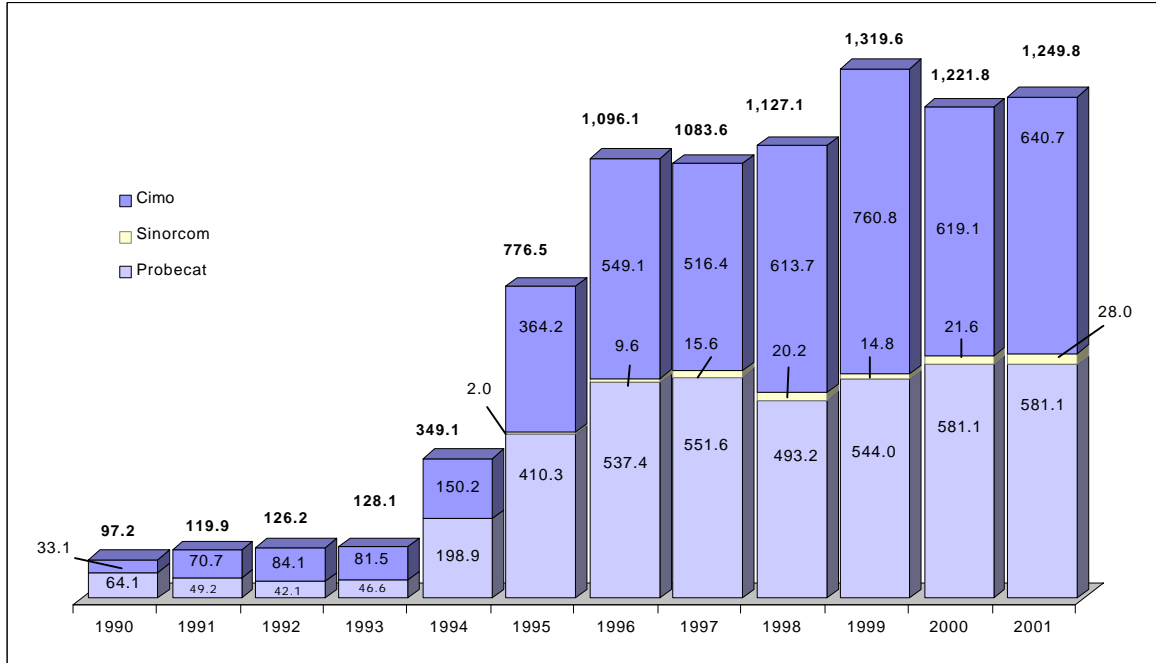
A su vez, el Programa de Calidad Integral y Modernización, Cimo, otorga capacitación a los trabajadores en activo; debe señalarse que las microempresas equivalen al 88 por ciento del total de las atendidas por el Programa, y que el 39 por ciento de los trabajadores beneficiados son mujeres.

Tomando en cuenta que la tasa de desempleo abierto se ubica en el nivel más bajo de los últimos 10 años, para el año 2001 el Probecat otorgará 581,073 becas, meta similar a la del año 2000. Al efecto destinará un presupuesto de 1,577.7 millones de pesos, monto similar en términos reales al del año anterior. Por su parte, el Cimo brindará capacitación a 640,675 trabajadores, 3.5 por ciento más que en 2000. El presupuesto para este programa ascenderá a 296.6 millones de pesos, cifra equivalente en términos reales a la autorizada en 2000.

De igual manera, el Sistema Normalizado de Competencia Laboral, Sinorcom, atenderá a 15 mil trabajadores desempleados y a 13 mil en activo. El presupuesto considerado es de 130.0 millones de pesos, 46.1 por ciento real más que en 2000.

En conjunto, los programas de capacitación apoyarán a más de 1,249,748 trabajadores, 2.3 por ciento más que en 2000, con una asignación de 2,004.3 millones de pesos, 2.1 por ciento superior a la de 2000.

Gráfica III.22
Becas de Capacitación
(miles de becas)



La defensa de los derechos de los trabajadores constituye una labor prioritaria del Estado Mexicano. Por ello, en los últimos años se avanzó en el fortalecimiento institucional de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Sin embargo, una sentida demanda de parte de los trabajadores ha sido el rezago que se presenta en la atención de los asuntos laborales que se ventilan ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje. Por esta razón, resulta inaplazable la agilización de los procesos y la actualización del sistema de operación en la impartición de justicia, por lo cual se someten a consideración de esa H. Soberanía, la asignación de 100 millones de pesos para iniciar de inmediato los procedimientos que posibiliten tener una mayor capacidad de respuesta a las demandas de la clase trabajadora, así como atender la profesionalización del personal responsable de su atención.

En suma, para realizar estas acciones, se propone a esa H. Soberanía canalizar recursos al Sector Laboral por 3,823.4 millones de pesos, monto 7.0 por ciento superior en términos reales al de 2000.

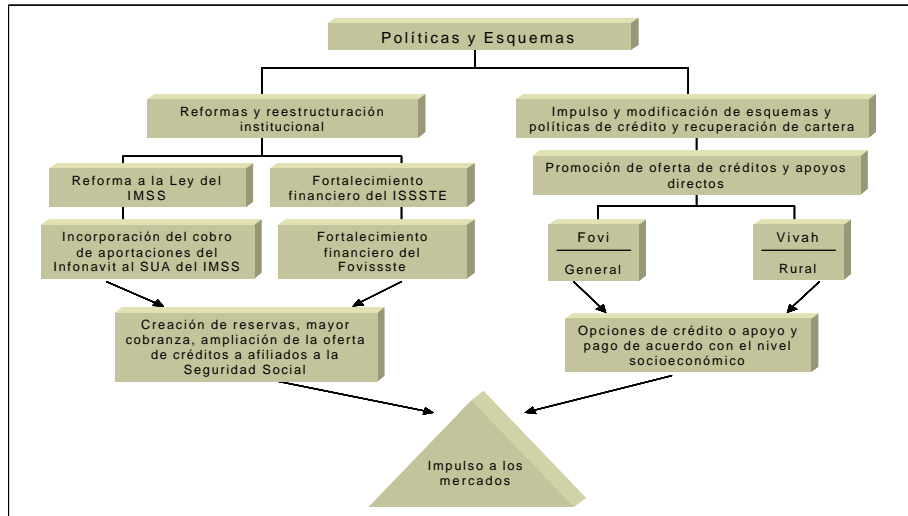
III.4 Vivienda

La vivienda es, junto con la educación y la salud, uno de los satisfactores básicos para elevar el nivel de bienestar de la población. La vivienda debe ser digna y ofrecer un espacio adecuado que garantice condiciones favorables al desarrollo familiar, social y económico. Representa el principal patrimonio de la mayoría de las familias mexicanas.

Dada la importancia que reviste como medio imprescindible para el óptimo desarrollo humano, resulta obligado impulsar la oferta de vivienda en todas sus modalidades, con el objetivo de eliminar gradualmente el rezago que enfrenta el país en este ámbito. En este esfuerzo es necesaria la concurrencia de los diversos sectores sociales, así como de los tres órdenes de gobierno, que multiplique las oportunidades de acceso a un crédito hipotecario en condiciones adecuadas a la capacidad de pago de la población demandante.

En este contexto, se realizarán acciones institucionales que modifiquen los esquemas de promoción de vivienda que inhiben el desarrollo de los mercados inmobiliarios, principalmente en los ámbitos institucionales, regulatorios y financieros.

Gráfica III.23
Estrategia de Vivienda



Acción institucional

Se deben emprender las adecuaciones necesarias en el caso de las principales instituciones encargadas de financiar la vivienda para los trabajadores en particular, el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit, y el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, Fovissste. Es preciso establecer reglas claras que se traduzcan en una mayor autonomía y flexibilidad operativa con objeto de garantizar un mayor nivel de recuperación de cartera, al mismo tiempo que se constituyen las reservas de Ley que brinden sustentabilidad financiera a las instituciones.

En el caso del Fovissste, la revisión al marco normativo ha permitido elevar el nivel de recuperación y el otorgamiento de créditos. Por ello se propone ahora impulsar decididamente su fortalecimiento financiero con base en sus propias reglas de operación. Estos esfuerzos deberán ser complementados con acciones de sistematización que fortalezcan la capacidad de gestión, supervisión y control de la cartera, que conlleve a delimitar los pasivos derivados del esquema de operación anterior, para en su caso constituir las reservas que le den viabilidad

financiera a futuro. En 2001, de ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, el Fovissste otorgará 18,800 créditos hipotecarios, meta superior en 4.4 por ciento a la de 2000, lo que demandará recursos por más de 3,496.9 millones de pesos, 7.9 por ciento real más que el monto autorizado en el 2000.

En el caso del Infonavit, la reforma a la seguridad social le representó una oportunidad para elevar su capacidad recaudatoria. Con la incorporación al Sistema Único de Autodeterminación de Cuotas del IMSS del cobro del 5 por ciento de Ley se acrecentó su capacidad financiera. En este sentido es indispensable que el Instituto avance en la consolidación de su solvencia financiera, que lleve a cabo acciones pertinentes para que las cuotas de los trabajadores mantengan su valor en términos reales. En 2001 el Infonavit continuará ampliando la oferta crediticia a favor de los trabajadores.

La atención de las necesidades de la población exige la participación activa del Estado y de los sectores social y privado que derive en fórmulas para impulsar la vivienda en todas sus modalidades. Las instituciones financieras de atención al público en general adquirirán particular relevancia en la promoción y ampliación de los sistemas de financiamiento. De ellos, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, Fovi, ofrece a través del sistema bancario créditos que han ampliado de manera importante las posibilidades de adquirir una vivienda. Es necesario trabajar en este ámbito para disminuir los costos de transacción y revisar las reglas de funcionamiento de las instituciones financieras.

En reconocimiento a la justa aspiración de las familias de escasos recursos de adquirir una vivienda, se revisarán e intensificarán esquemas de apoyo a través del Programa de Subsidio para la Vivienda Progresiva, Vivah. En particular, este programa impulsará acciones adicionales de vivienda dirigidas a la población en pobreza extrema para lo cual se propone a esa H. Soberanía un presupuesto de 801.2 millones de pesos, 7.9 por ciento real más que en 2000.

III.5 Programas para el Combate a la Pobreza Extrema

Crear una red de seguridad básica que garantice a cada uno de los mexicanos que vive en pobreza extrema, independientemente de su lugar de origen, etnia y preferencia política, el acceso a oportunidades que incrementen su nivel de ingreso y posibiliten su desarrollo humano, para que con su propio esfuerzo superen sus condiciones de pobreza, es un reto y compromiso de esta Administración con la Nación.

Esta red de seguridad básica permitirá asegurar un piso de bienestar en materia de educación, salud y nutrición para todos los mexicanos que hoy día adolecen de la severidad de la pobreza. Para ello las acciones del Gobierno Federal atenderán de manera simultánea las necesidades básicas de esta población, en particular de los más vulnerables; al mismo tiempo que buscarán modificar de manera permanente sus condiciones de vulnerabilidad y romper el círculo de la pobreza extrema. Así, se busca prevenir los riesgos que se presentan en las diferentes etapas del ciclo de vida de los integrantes de las familias pobres y, mediante los diferentes programas y acciones, crear los puentes que permitan a estas familias beneficiarse de las acciones amplias de la política social.

En forma paralela y complementaria, se reforzarán las acciones que otorguen oportunidades de empleo y de acceso al crédito, aumenten el valor de sus activos e incrementen su productividad, para que las familias, con su propio esfuerzo y el respaldo del Gobierno mejoren de forma permanente y sostenida, sus niveles de ingreso.

Sin embargo, es imprescindible que esta red de seguridad básica también permita cubrir a aquellos que, por situaciones de coyuntura no previstas, sufran de pérdidas en su patrimonio familiar o productivo, o en sus oportunidades de empleo. Para ello, se reforzarán las acciones que permitan reducir la

vulnerabilidad de estas familias ante la presencia de desastres naturales o contingencias económicas regionales.

Además de las acciones en materia de productividad y empleo, y de desarrollo humano, esta red de seguridad contempla la participación de los estados y municipios para reforzar y mejorar la provisión de infraestructura social básica; que aseguren acceso adecuado a agua potable, drenaje y servicios de telefonía, entre otros. Con este propósito, el proyecto de Presupuesto contempla que estos órdenes de gobierno cuenten con mayores recursos, así como con capacitación y asesoría técnica.

La estrategia de combate a la pobreza extrema debe inscribirse dentro de la política social, y reflejar la gran prioridad que le da esta Administración a esa tarea. Ello significa que aun en tiempos de bajo crecimiento económico y restricciones presupuestarias, se redoblarán esfuerzos para otorgar mayores recursos a las familias pobres. Así se propone a esa H. Soberanía destinar a los programas de combate a la pobreza extrema 62,539.2 millones de pesos, lo que significa un incremento real de 11.8 por ciento con relación a los recursos ejercidos en el 2000, trece veces mayor al que observará el gasto programable.

La superación de la pobreza exige la participación activa de toda la sociedad. Para avanzar en ello, en la Iniciativa de Decreto Aprobatorio del Presupuesto se propone que las reglas de operación de los programas de combate a la pobreza, además de contemplar objetivos claros y concretos, contengan mecanismos de operación e indicadores de evaluación, y definan los participantes y responsables de la ejecución de los programas y de la entrega de resultados.

Asimismo, en el 2001 el Gobierno Federal llevará a cabo las acciones necesarias para lograr una coordinación institucional más eficiente de todos los programas y acciones dirigidos al combate a la pobreza extrema, con objeto de evitar la

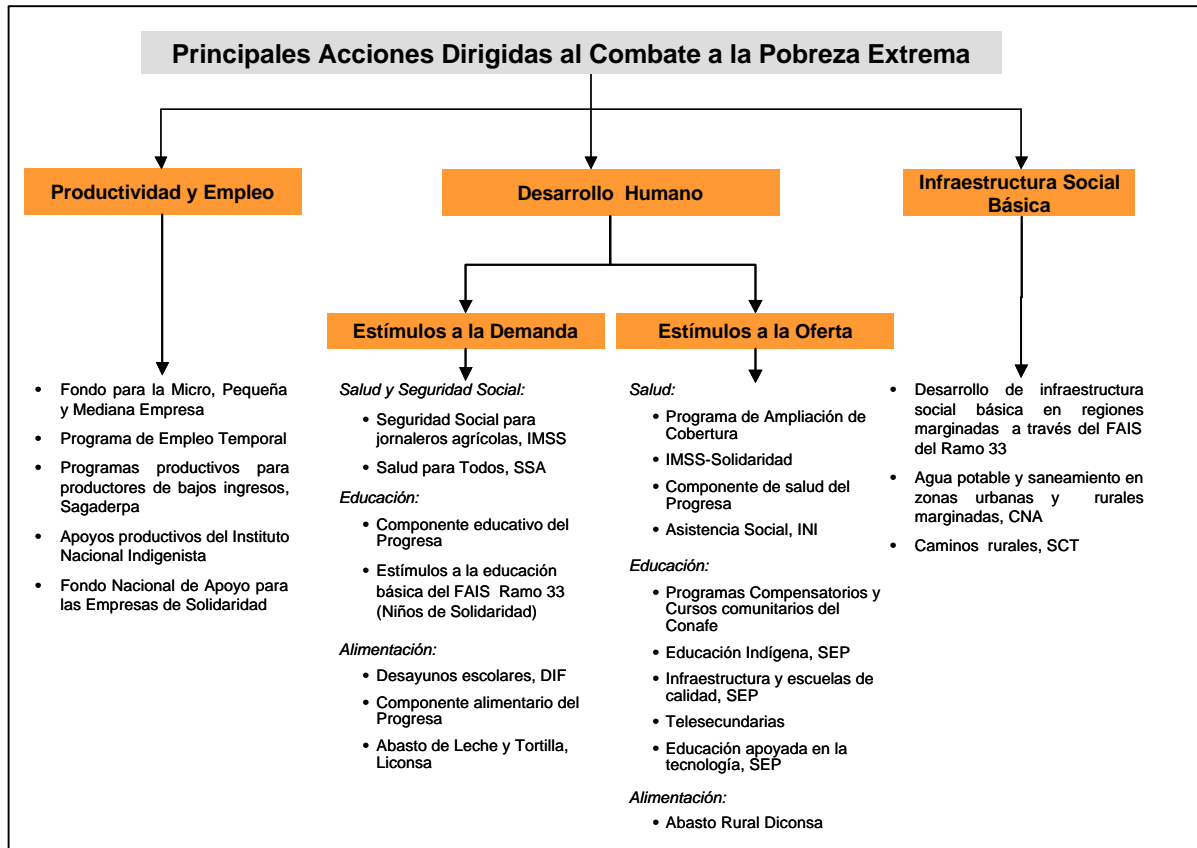
duplicación de esfuerzos, aumentar la eficacia y transparencia en el uso de los recursos, y asegurar que los programas cumplan con parámetros y criterios que permitan la consistencia de los esfuerzos. Se vigilará que los programas y acciones con población objetivo y metas similares funcionen bajo lineamientos de focalización como de operación transparentes y consistentes, y que al mismo tiempo promuevan la participación activa de la sociedad. Dentro de estas tareas, se llevará a cabo la integración de un padrón único de beneficiarios de los programas alimentarios, que permita asegurar una mayor eficiencia en el manejo de los recursos, y un mejor seguimiento del impacto de los mismos.

Por otro lado, en el 2001 se propone fortalecer los aspectos de evaluación, medición de resultados y rendición de cuentas, no sólo de cada programa de manera aislada, sino del conjunto de acciones dirigidas al combate a la pobreza extrema. Todos los programas, tanto los de nueva creación que propone esta Administración, como los vigentes, serán rigurosamente evaluados por instituciones académicas y de investigación reconocidas, y sus resultados y alcances se difundirán públicamente.

Así, para avanzar en la transparencia de la política social y en la rendición de cuentas, en la Iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001 se incluyó la obligación de la publicación de los principales resultados de los programas vigentes, lo que permitirá intensificar la comunicación social y cumplir con el compromiso del Gobierno Federal de hacer público el resultado del manejo de los recursos fiscales.

Las acciones y programas destinados al combate a la pobreza extrema se pueden agrupar en tres vertientes: Productividad y Empleo; Desarrollo Humano; e Infraestructura Social Básica. La Gráfica III.24 muestra, de manera esquemática, los principales programas dentro de cada una de estas vertientes.

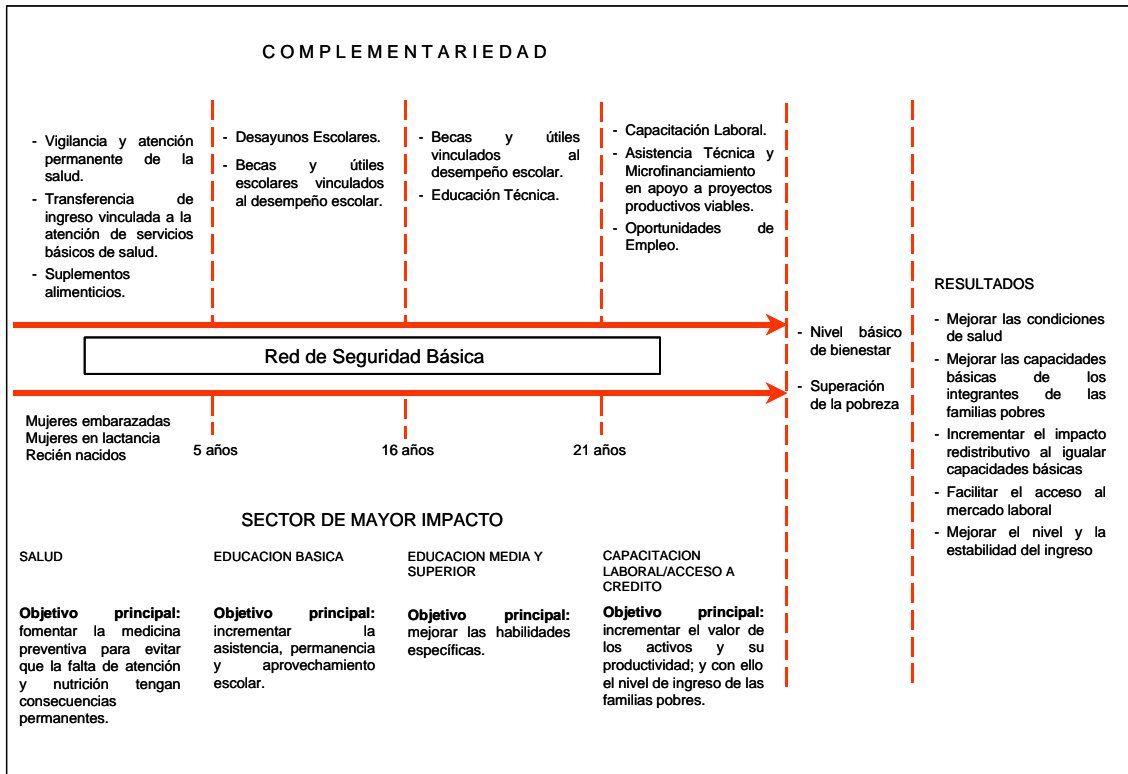
Gráfica III.24



Dentro de las acciones medulares de la política dirigida al combate a la pobreza extrema en el 2001, se fomentará el acceso a micro-créditos mediante la ampliación de apoyos, capacitación y asesoría técnica. Para ello, se propone la creación del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que se sumará a los programas de financiamiento bajo mecanismos operativos que aseguren el destino de recursos a proyectos viables técnica y financieramente, y que representen una oportunidad para mejorar los niveles de ingreso y bienestar de las familias pobres. Se considera que esta nueva línea de acción contribuirá de manera decisiva a la ampliación de oportunidades de ingreso para la población en pobreza extrema.

Por su parte, una revisión exhaustiva de la operación y resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá, conllevó a proponer su ampliación y mejora con objeto de que el Programa continúe como parte integral de una estrategia renovada y fortalecida de combate a la pobreza extrema. Por ello, se pone a consideración de esa H. Soberanía ampliar la cobertura en las zonas rurales e iniciar su operación en las zonas urbanas, mediante la incorporación de 750,000 familias adicionales en el año 2001. Al mismo tiempo, con objeto de incrementar los apoyos a las familias y fortalecer los vínculos de Progresá con la inserción de las familias pobres en la vida productiva nacional, se propone también incrementar las becas educativas por tres años adicionales, para cubrir el nivel educativo medio superior. Ello buscará al mismo tiempo, fortalecer la capacitación técnica y, en los casos que los alumnos así lo deseen, permitir a los jóvenes de las familias pobres estar en condiciones de iniciar su educación superior, con ayuda del Programa Nacional de Becas y Créditos que también se propone iniciar en el 2001. Por último, en la Iniciativa de Decreto se propone que las reglas de operación del Programa fortalezcan los aspectos de transparencia y rendición de cuentas, asegurando una operación apegada estrictamente a sus objetivos.

Gráfica III.25
Acciones durante el Ciclo de Vida



III.5.1 Productividad y empleo

El combate a la pobreza requiere, de manera esencial, generar condiciones favorables para la inserción productiva de las familias de escasos recursos en la vida nacional. El crecimiento económico sostenido será, en el mediano plazo, un factor determinante de este proceso. Sin embargo, ante la magnitud de los rezagos, el Gobierno Federal reforzará la promoción de acciones dirigidas a elevar las capacidades productivas y las oportunidades de ingreso de la población pobre. Para ello, además de fortalecer los programas y acciones existentes, propone la creación de nuevos programas que serán operados, con una visión emprendedora, por la Secretaría de Economía.

Dentro de esta vertiente de combate a la pobreza extrema, destacan tres grupos de programas: primero, los programas de acceso a financiamiento, con objeto de fomentar el ahorro en condiciones de seguridad y facilitar el acceso al crédito para multiplicar los efectos de los recursos canalizados a las zonas más marginadas, complementados con capacitación para iniciar o consolidar empresas productivas en el medio rural y en el urbano; segundo, el Programa de Empleo Temporal, PET, que procura ofrecer un ingreso a un gran número de familias rurales que, en general, no poseen tierra ni ningún otro activo productivo; y, tercero, los programas productivos para productores rurales que sí poseen o tienen acceso a tierra.

Programas de acceso a financiamiento

El financiamiento es un elemento clave para fomentar la reactivación de la economía en general, y la de las áreas marginadas en particular. El acceso a crédito oportuno y competitivo, en montos y plazos que respondan a la realidad de las familias pobres, junto con una orientación adecuada de proyectos productivos, significa la oportunidad de crecimiento y desarrollo de las comunidades más marginadas que permitirá mejorar su nivel de ingreso y bienestar. El ahorro seguro de las familias les posibilitará acceder a mayores y mejores oportunidades productivas.

La demanda de servicios financieros de los sectores de menores ingresos y niveles educativos ha propiciado el surgimiento de una amplia gama de organizaciones y sistemas que ofrecen servicios de ahorro y crédito frecuentemente al margen de las leyes que regulan a las entidades financieras y de la vigilancia y apoyo gubernamental. Ello ha tenido como resultado que ahorradores y usuarios se vean expuestos a riesgos y fraudes que en muchas ocasiones los han llevado a la pérdida parcial o total de su patrimonio.

Es innegable la necesidad urgente de un marco regulatorio. Sin embargo, éste por si solo será insuficiente para lograr mecanismos adecuados de financiamiento, que eviten la dilución del impacto de la asignación de recursos a las familias y localidades marginadas. Por ello, esta Administración asume como tarea urgente el fortalecimiento de las instituciones financieras existentes y el fomento a la creación de nuevas, que respondan a las necesidades de ahorro, crédito, seguros y garantías que permitan a las familias pobres, tanto en el medio rural como en el urbano, hacer frente a sus necesidades laborales y familiares de corto y mediano plazo, y que conlleven a que los subsidios otorgados por los diversos programas, sean canalizados por instituciones financieras sólidas que refuercen la actividad productiva de las localidades más marginadas.

Para ello, los programas y acciones que impulsa el Gobierno Federal en materia de financiamiento deberán adecuar su mecánica operativa de manera que el funcionamiento de las instituciones apoyadas, además de dar certeza a la población ahorradora y competir adecuadamente con las instituciones privadas y sociales de financiamiento, conlleven a instituciones financieras autosustentables, integradas a un sistema financiero nacional.

En atención a las circunstancias actuales de la economía nacional, y con objeto de que con una visión empresarial se impulse el diseño y operación de los proyectos productivos viables de las familias pobres, facilitando el acceso inicial al crédito y al micro-crédito, la aportación de capital de riesgo, y la provisión de capacitación en la conformación de empresas, se pone a consideración de esa H. Soberanía crear un Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa dentro de la nueva Secretaría de Economía, así como agrupar dentro de esta misma dependencia varios programas de financiamiento a proyectos productivos realizados por las secretarías de Desarrollo Social; Reforma Agraria; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, destacando por su monto de 818.1 millones de pesos, el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad.

Por otro lado, y como parte de la política general de gasto público, la iniciativa de decreto propone que durante el primer trimestre del año 2001 queden establecidas las reglas de operación del nuevo fondo, asegurando una operación transparente y eficaz. Se estima que el próximo año estas acciones generarán 46 mil empleos, otorgará más de 96 mil créditos beneficiando a 670 mil mexicanos y a 108 mil microempresas. Para llevar a cabo estas acciones en el año 2001, se propone a esa H. Soberanía un presupuesto de 1,473.0 millones de pesos, que incluye el presupuesto de los cuatro programas ya existentes, y 490 millones para el nuevo Fondo.

Otra opción para los productores de autoconsumo o con excedentes comerciales pequeños, son los apoyos para sus actividades productivas mediante el Programa Crédito a la Palabra. Para este programa se propone una asignación de 550.0 millones de pesos, con lo que se atenderá a alrededor de 450 mil productores agrícolas temporaleros de bajos ingresos, que siembran tierras de baja productividad y alta siniestralidad.

De manera complementaria, y con el objeto de garantizar un financiamiento oportuno, mejorar la comercialización y aumentar su valor agregado, se proponen 271.2 millones de pesos para mantener los fondos regionales para el impulso de proyectos productivos del Instituto Nacional Indigenista operados por la Secretaría de Desarrollo Social.

Finalmente, en el 2001 se contempla un presupuesto de 32.1 millones de pesos para el Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el cual busca acelerar el proceso de modernización de los organismos financieros, mediante la supervisión y el otorgamiento de capacitación, asesoría técnica y equipamiento. El Programa busca fortalecer las actividades de autorregulación de los organismos financieros, asegurar el manejo adecuado de sus sistemas

contables y de sus operaciones de crédito, el apego a las leyes, reglamentos y procedimientos vigentes, y demás aspectos que den la seguridad sobre los ahorros depositados.

Programa de Empleo Temporal

Un componente fundamental de la red de seguridad básica es garantizar oportunidades de empleo en el sector rural cuando las épocas de cosecha y siembra han terminado, y la demanda de mano de obra se reduce, generando fluctuaciones en el ingreso de las familias pobres. Así, se propone a esa H. Soberanía continuar con las acciones del Programa de Empleo Temporal, PET, para ofrecer alternativas de empleo a corto plazo, que permitan una mayor estabilidad en el nivel de los ingresos de las familias pobres y, al mismo tiempo, a través de la creación de activos productivos ofrezcan alternativas de empleo e ingreso a futuro.

El PET se enfocará a la creación, la rehabilitación y el mejoramiento de la infraestructura social y productiva básica, priorizando acciones que aporten beneficios comunitarios como caminos, obras de irrigación, despiece y nivelación de predios, rehabilitación y ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado, entre otras.

En el 2001, como se establece en la Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, se fortalecerá la coordinación de este Programa entre las diferentes dependencias que lo operan, y se reforzará la vigilancia para que se instrumente con la estacionalidad requerida de manera que no compita con la demanda local por mano de obra.

Para ello, se propone a esa H. Soberanía destinar al PET un presupuesto de 4,170.0 millones de pesos, que se canalizará a través de las cuatro dependencias que lo operan: las secretarías del Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Comunicaciones y Transportes; y de Desarrollo Social.

Programas de desarrollo rural productivo

El tercer grupo de acciones está dirigido a productores en el medio rural con baja capacidad de gestión y organización productiva, y que aún cuando cuentan con potencial y viabilidad económica, no han podido superar las restricciones de carácter tecnológico y de acceso a los mercados y al financiamiento.

En este sentido, y como se señala en el siguiente capítulo, a través de la Alianza para el Campo se propone fortalecer el conjunto de programas de desarrollo rural que apoyan con acciones diferenciadas a estos productores, los cuales son los de Apoyo al Desarrollo Rural; Mujeres en el Desarrollo Rural; Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Marginadas; Capacitación y Extensión; Asistencia Técnica; así como los destinados a los productores de hule, cacao y café. Estos programas fomentarán la transferencia de tecnología apropiada y la capacitación y asistencia técnica con base en un enfoque microregional y sustentable. Para ello, se propone a esa H. Soberanía una asignación de 1,848.0 millones de pesos, 6.6 por ciento más en términos reales que en el 2000.

Es de señalarse que estos programas han impactado en la ocupación de las familias rurales mediante la generación de jornadas adicionales de trabajo derivadas tanto de la realización de nuevas actividades productivas, como de la demanda de trabajo generada por los incrementos en la producción.

Por su parte, con el objeto de fomentar el empleo en las zonas de menor desarrollo del país, y como se abunda también en el siguiente Capítulo, se tiene contemplado la creación de un nuevo programa denominado Marcha hacia el Sur, mediante el cual los ocho estados de la región del sureste: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco y Veracruz se verían beneficiados en el 2001 con el establecimiento de 92 empresas maquiladoras. De ser aprobada la propuesta, el programa contará con 440.8 millones de pesos, y permitirá generar 37 mil empleos permanentes y bien remunerados.

Adicionalmente, con un monto de recursos del orden de 217.5 millones de pesos, 25.6 por ciento superior a lo ejercido en el 2000, se propone apoyar a poco más de 723 mil jornaleros mediante el Programa de Jornaleros Agrícolas con una atención integral, oportuna y eficiente, promoviendo mediante la concertación con productores, organismos sociales y los propios beneficiarios, acciones de vivienda y saneamiento ambiental; salud y seguridad social; alimentación y abasto, empleo y capacitación; así como de procuración de justicia.

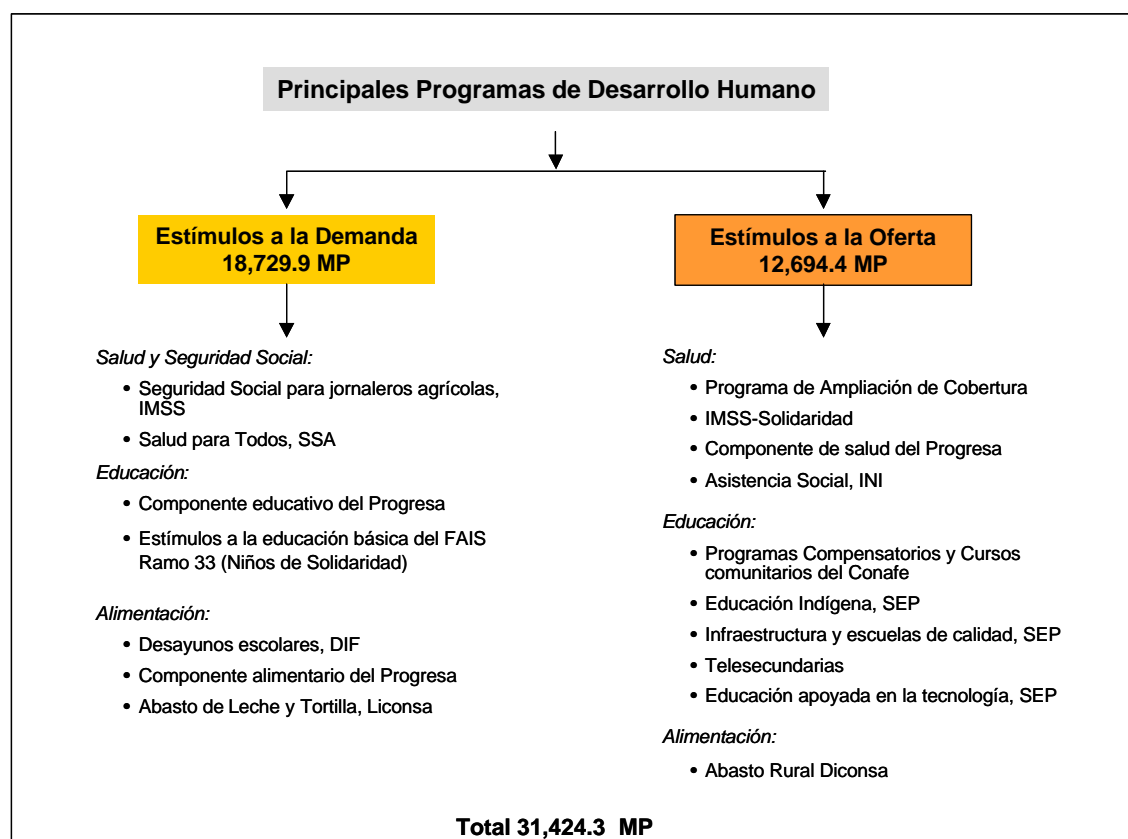
En suma, para las acciones orientadas a aumentar la productividad y el empleo de las familias pobres se propone a esa H. Soberanía Popular un monto total de 10,063.6 millones de pesos, que con respecto al 2000 representa un crecimiento de 7.6 por ciento en términos reales.

III.5.2 Desarrollo Humano

A través de esta vertiente se busca incidir, de manera favorable, en las situaciones donde la morbilidad; la alimentación deficiente; la falta de atención a la salud; la asistencia irregular a la escuela; y, el bajo nivel de atención y aprovechamiento escolar, reproducen el círculo vicioso de extrema pobreza de generación en generación.

La propuesta busca preservar el equilibrio entre las acciones implementadas para garantizar una oferta de servicios suficiente, con las dirigidas a promover la utilización de los mismos. De forma esquemática, en la Gráfica III.26 se ordenan los principales programas del Gobierno Federal alrededor de su incidencia sobre la oferta o la demanda de los servicios de salud, educación y alimentación, así como la propuesta de asignación presupuestaria para el año 2001 que se pone a consideración de esa H. Soberanía.

Gráfica III.26
Vertiente de Inversión en Desarrollo Humano



Oferta de servicios de salud y educación

Fortalecimiento de los servicios de salud

Garantizar el acceso a servicios adecuados de salud es esencial para elevar la calidad de vida de las familias pobres. De aprobarse la propuesta, los recursos destinados al fortalecimiento de la oferta de servicios médicos para atender a la población abierta, aquella sin acceso a la seguridad social, en el año 2001 ascenderían a 6,325.0 millones de pesos, 6.9 por ciento real superior a lo estimado para el cierre de este ejercicio. Se propone ejercer estos recursos principalmente a través de tres programas: el Programa de Ampliación de Cobertura, PAC, el IMSS-Solidaridad y el componente de salud del Progresá. Dichos recursos se destinarán a la construcción y rehabilitación de unidades médicas, a la dotación de medicamentos y al fortalecimiento de las percepciones del personal médico y paramédico.

El PAC está dirigido a brindar servicios básicos de salud a las poblaciones rurales dispersas. Para el 2001 se propone a esa H. Soberanía un presupuesto de 1,243.3 millones de pesos, lo que permite proporcionar el paquete básico de servicios de salud a 8.1 millones de personas ubicadas en aproximadamente 39 mil localidades, la mayoría de las cuales tienen una población menor de 500 habitantes, en 761 municipios de 19 estados de la República.

Por su parte, para el programa de salud a cargo de IMSS-Solidaridad se propone una asignación por 3,890.8 millones de pesos para atender a 11.0 millones de personas en áreas rurales marginadas, ampliando en cerca de 6.0 por ciento real los recursos ejercidos en el 2000.

Por su parte, a través de su componente de salud, el Progresá prevé 1,173.4 millones de pesos para el fortalecimiento de las acciones de salud en las unidades

médicas donde asisten las familias beneficiarias del Programa, lo que significa un incremento real de 16.4 por ciento, con relación a los recursos ejercidos en el 2000.

Fortalecimiento de los servicios de educación

Los programas compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo, Conafe, representan una opción educativa que abre la posibilidad de que los niños que habitan en las localidades rurales e indígenas rezagadas adquieran los conocimientos y destrezas básicas. Estos programas distribuyen a los niños inscritos paquetes de útiles que varían de acuerdo al grado escolar y la condición de marginación, y dotan de materiales didácticos y mobiliario a las escuelas. Cabe resaltar que, al igual que en el caso de salud, las acciones del Conafe se han concentrado en las mismas comunidades que atiende el Progresá con objeto de que se conjuguen los esfuerzos y potenciar así el impacto de las acciones. Un atributo importante de la educación compensatoria es la participación de los padres de familia en la tarea educativa.

De ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, en el ciclo 2001-2002 a través de estos programas se atenderá a 3 millones de alumnos de zonas marginadas con rezago educativo. En términos de planteles educativos, el Conafe atenderá a 42,896 escuelas primarias rurales, el 64 por ciento de esta modalidad, y 9,400 telesecundarias, 59 por ciento del total de este tipo de escuelas del país, construirá 4,463 aulas y anexos y rehabilitará 6,194. Para todas estas acciones, se propone a esa H. Soberanía destinar 2,663.2 millones de pesos.

En forma complementaria, y con el fin de garantizar una mayor permanencia de los maestros en las localidades aisladas, se propone continuar con el esquema de incentivos al desempeño docente, que representa un ingreso adicional para el maestro con plaza inicial de 20.6 por ciento de su percepción mensual bruta,

asegurando la impartición regular de clases, el cumplimiento de horarios, así como el apoyo extraescolar a los alumnos. Asimismo, se han intensificado los programas de capacitación especializada que proporcionen al docente las competencias básicas y el manejo de la metodología necesaria para trabajar integralmente con niños de diferentes edades y niveles de conocimiento.

La educación comunitaria es la modalidad educativa básica que concentra sus esfuerzos en las zonas aisladas y dispersas del país que padecen los más altos grados de marginación. Para estos programas se propone a esa H. Representación Popular canalizar 1,777.7 millones de pesos en el año 2001, monto superior en 19.3 por ciento, en términos reales, al que se espera sea ejercido en el presente año. Con ello se proporcionarán servicios de educación básica a poco más de 365 mil niños.

Asegurar la calidad en la oferta educativa es propósito central de esta Administración. Para ello, el proyecto de Presupuesto incluye la creación del Programa de Infraestructura y Escuelas de Calidad, el cual busca reducir el rezago en infraestructura educativa en todos los planteles del país, privilegiando a las zonas marginadas, rurales y de población indígena. Para lo anterior se propone asignar 400.0 millones de pesos.

Los avances en la educación primaria han generado nuevos retos en la educación secundaria. Para atender esta matrícula creciente, en el próximo ciclo se estima edificar 200 telesecundarias. Adicionalmente, se distribuirán libros de texto gratuitos a todas las telesecundarias del país. Para ello, en el ciclo 2001-2002 se propone canalizar 659.6 millones de pesos, 18.6 por ciento superior en términos reales a lo que se espera ejercer este año.

Los resultados que han alcanzado las telesecundarias en materia de cobertura conllevan a incluir en esta propuesta, el proyecto de educación apoyada en

tecnología, con 524.0 millones de pesos que permitirían expandir la red tecnológica para llevar EDUSAT a 1,600 preparatorias e instalar la red escolar en 3,200 planteles, con lo que se verían beneficiados alumnos de nivel media básica y media superior que de otra manera quedarían excluidos del sistema educativo.

En suma, se propone a esa H. Soberanía una asignación de 6,154.4 millones de pesos para fortalecer en el año 2001 los servicios educativos, monto que significa una variación de 23.0 por ciento, en términos reales, con relación a 2000. Con ello, el monto total de recursos asignados para fortalecer la oferta de servicios de salud, seguridad social y educación destinados a la población en pobreza extrema, ascendería a 12,694.4 millones de pesos, lo que significa un incremento de 11.9 por ciento real con relación al cierre esperado de este año.

Estímulos a la utilización de servicios de educación, salud y alimentación

En paralelo al esfuerzo para fortalecer los servicios, resulta indispensable realizar acciones dirigidas a estimular su uso por parte de las familias en pobreza extrema.

Incentivos a la demanda por servicios educativos

Con objeto de respaldar la asistencia regular de los menores a la escuela y estimular su aprovechamiento, se otorgan apoyos e incentivos que alienten el esfuerzo de los padres para asegurar la educación de sus hijos, y coadyuven a las familias a sufragar los costos asociados. En esta propuesta se amplían los beneficios de los becarios del Progreso a educación media superior y educación técnica. Esto último, junto con la mayor cobertura propuesta para el programa, significaría el otorgamiento de un millón de becas adicionales a los integrantes de las familias de Progreso, para un total de 3.6 millones de becas educativas.

Por ello, la propuesta incluye dentro del componente educativo del Progres a 5,057.4 millones para becas y 527.4 millones de pesos para apoyar la adquisición de útiles escolares para los estudiantes en educación básica y media superior, con objeto de asegurar la asistencia y permanencia de 3.6 millones de niños en la escuela. Los menores que estudian en escuelas primarias cubiertas por Conafe reciben al inicio del ciclo escolar un paquete de útiles escolares y, a la mitad del ciclo, Progres a les entrega adicionalmente un apoyo para la reposición de los mismos. Por su parte, los jóvenes inscritos en las telesecundarias, además del apoyo para la adquisición de útiles que otorga Progres a, reciben los libros de texto gratuitos.

Cuadro III.10
Becarios del Progres a por Nivel Educativo, 2000-2001

NIVEL	GRADO ESCOLAR	CICLO ESCOLAR 2000-2001	INICIO DEL CICLO ESCOLAR 2001-2002*	VARIACION	
				CANTIDAD	%
PRIMARIA	3°	447,801	616,008	168,207	37.6
	4°	433,464	594,503	161,039	37.2
	5°	412,044	549,336	137,292	33.3
	6°	372,765	504,355	131,590	35.3
	SUB TOTAL	1,666,074	2,264,202	598,128	35.9
SECUNDARIA	1°	306,618	402,615	95,997	31.3
	2°	270,425	344,472	74,047	27.4
	3°	222,491	284,630	62,139	27.9
	SUB TOTAL	799,534	1,031,717	232,183	29.0
PREPARATORIA	1°		132,892	n.a.	n.a.
	2°		84,899	n.a.	n.a.
	3°		47,390	n.a.	n.a.
	SUB TOTAL		265,181	265,181	n.a.
TOTAL		2,465,608	3,561,100	1,095,492	44.4

n.a. No aplica

*/Estimaciones con base a un promedio de 1.26 escolares por familia en estos grados educativos en el medio urbano.

Por otra parte, en las localidades donde no opere el Progres a, aproximadamente 541 mil niños serán apoyados a través del Programa de Estímulos a la Educación

Básica financiado con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33. Así, de ser aprobada la propuesta, se apoyarán con recursos federales a más de 4.1 millones de becarios, lo que implica un crecimiento de 35.8 por ciento en el número de becas con relación a las otorgadas en el 2000.

Incentivos a la demanda por servicios de salud

Ampliación de cobertura y prestaciones de seguridad social para las familias pobres

La incorporación de las familias pobres al mercado laboral formal y a los beneficios asociados a la seguridad social representa en el mediano plazo la mejor opción para disponer de una cobertura de salud más adecuada, así como de recursos para el retiro. En el 2001 a través del programa Salud para Todos se buscará duplicar la cobertura actual del seguro de salud para la familia del IMSS.

Adicionalmente, por medio del esquema de seguridad social de los jornaleros agrícolas, se propone destinar 100.9 millones de pesos para continuar beneficiando a un millón de jornaleros, con sus respectivas familias, que seguirán teniendo derecho a los seguros de Enfermedades y Maternidad, Riesgos de Trabajo, Invalidez y Vida, Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y Guarderías y Prestaciones Sociales que también presta el IMSS.

Fortalecimiento a la alimentación

Los principales programas dentro del Presupuesto Federal para apoyar el consumo alimentario de las familias pobres son: (i) los desayunos escolares, (ii) los programas de leche y tortilla operados a través de Liconsa y, (iii) el componente alimentario del Progresá. A continuación se señalan las metas y los

montos incorporados en el proyecto de Presupuesto que se pone a consideración de esa H. Soberanía.

Para el programa de desayunos escolares dentro del Fondo de Aportaciones Múltiples, FAM, del Ramo 33 se propone a esa H. Soberanía asignar 1,566.0 millones de pesos, lo que representa 15.5 por ciento real más que en 2000. Sumando estos recursos a aquellos que serán ejercidos por los gobiernos estatales, en el año 2001 se seguirán otorgando 4.6 millones de desayunos escolares diarios.

Los programas de leche y tortilla a cargo de Liconsa contribuyen a aumentar el ingreso de las familias pobres, principalmente en el medio urbano. A través de estos dos programas se alcanza a más de dos millones de familias. Para estos dos programas se propone un presupuesto conjunto de 1,581.0 millones de pesos, lo que permitirá mantener la cobertura actual de ambos programas.

Por último, a través del componente alimentario del Progresá se propone apoyar a 2.7 millones de familias en pobreza extrema en el medio rural y a 550 mil en el urbano. Los recursos presupuestales propuestos para estos efectos se señalan en el apartado correspondiente a dicho programa.

En suma, y en paralelo a las acciones para respaldar el fortalecimiento de los servicios de salud, educación y abasto, se propone a esa H. Soberanía fortalecer la inversión en el capital humano de las familias pobres con acciones en salud, educación y alimentación que inciden en la demanda de estos satisfactores, así como en la demanda por servicios de salud, por 18,729.9 millones de pesos, cifra 21.3 por ciento superior a lo que se estima ejercer en el 2000.

Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá

Los resultados positivos de la evaluación del Progresá en referencia a sus procedimientos de selección de familias; los impactos en materia de salud, educación, consumo, alimentación y nutrición; así como en las relaciones de los miembros del hogar, indican la importancia de que este programa siga siendo parte medular de la estrategia de combate a la pobreza extrema. Sin embargo, los resultados de las evaluaciones realizadas también señalan aquellos aspectos que deben ser reforzados, ampliados y modificados.

Así, se ha encontrado que el método utilizado por el programa para identificar a las familias en pobreza extrema es efectivo, y que su importancia se incrementará en la medida que éste expanda su cobertura hacia áreas semiurbanas y urbanas. Sin embargo, la presencia de otros programas alimentarios en estas zonas, hace necesario reforzar la coordinación y planeación con el fin de evitar la duplicación de acciones, o que se inhiban los incentivos de las familias para superar sus condiciones de pobreza.

De otro lado, la mejoría de calidad de vida de las personas pobres depende, en gran medida, de una mayor y más oportuna atención a la salud de los niños, ya que la frecuencia y duración de las enfermedades tienen efectos permanentes en su desarrollo personal y laboral. La evaluación indica que Progresá, al mejorar la alimentación y proveer atención médica preventiva, ha logrado que los niños más pequeños sean menos vulnerables a las enfermedades. En particular, destaca la reducción de 12 por ciento en la incidencia de enfermedades entre los niños de 0 y 5 años que participan en el Programa. Cabe señalar también que los adultos en los hogares beneficiarios están más sanos, y reportan 17 por ciento menos días de incapacidad.

Asimismo, los resultados indican un incremento del 40 por ciento en el promedio de visitas por familia beneficiaria a las unidades de salud; así como del 8 por ciento en las visitas para iniciar la vigilancia prenatal en mujeres en el primer trimestre de su embarazo. Este cambio en la atención prenatal temprana genera mejoras importantes en la salud de las mujeres embarazadas y sus recién nacidos.

Con respecto al componente educativo, la evaluación indica que el programa ha tenido un efecto positivo sobre la inscripción tanto de las niñas como de los niños a nivel primaria y secundaria. A nivel primaria el índice de inscripción a la escuela aumentó entre 0.74 y 1.07 puntos porcentuales en el caso de los niños, mientras que para las niñas el incremento ha sido entre 0.96 y 1.45 puntos porcentuales.

A nivel secundaria, el índice de inscripción a la escuela ha aumentado en el caso de las niñas entre 11 y 14 por ciento y en el de los niños, entre 5 y 8 por ciento. El impacto mayor se ha observado en la matrícula femenina para el primer grado de secundaria, la cual ha repuntado en 20 por ciento. Las estimaciones sugieren que es probable que haya un incremento general en el logro educativo de 10 por ciento, lo que significaría que los ingresos a lo largo de la vida de los niños beneficiarios del programa serán 8 por ciento superiores. De esta manera, se comprueba un resultado fundamental: el Programa no sólo ayuda a aumentar el ingreso corriente de las familias beneficiarias, sino que permite cambiar sus condiciones estructurales de pobreza, asegurando un mayor ingreso futuro como resultado de mejores niveles de educación y salud de los jóvenes.

Al mismo tiempo, dado los altos beneficios observados, la evaluación realizada indica la conveniencia de extender las becas educativas hasta el nivel medio superior, junto con el fortalecimiento de la oferta educativa; ello permitirá fortalecer aún más los efectos positivos del programa sobre los ingresos futuros de los beneficiarios, fruto de su propio esfuerzo.

En materia alimentaria, las evaluaciones indican que los suplementos alimenticios que otorga el programa a los menores de cinco años han tenido un impacto importante en aumentar el crecimiento de los niños y en reducir la probabilidad de desnutrición infantil en las edades de los 12 a los 36 meses. Así, se observa un aumento de alrededor de 16 por ciento en su crecimiento promedio, que corresponde aproximadamente a un centímetro por año. Sin embargo, los resultados también arrojan la importancia de que mediante el reforzamiento de la comunicación con los beneficiarios, se logre una mejor distribución de los suplementos que asegure que se consuman en su totalidad por los miembros de la familia a los que van dirigidos a fin de aumentar su impacto.

Las transferencias monetarias del programa que reciben las familias representan alrededor del 19.5 por ciento del valor medio de su consumo, lo que ha impactado en un aumento del 13 por ciento en su gasto promedio en alimentos. Adicionalmente, estas familias también reportan una dieta más balanceada, así como un aumento del 10.6 por ciento en el consumo de calorías. Ello, como resultado, en partes iguales, de las transferencias y de las sesiones sobre educación para la salud.

Por último, la investigación ha demostrado que al entregar la transferencia monetaria a las mujeres, Progresá conlleva a un mayor reconocimiento de las mujeres ante los hombres y ante la comunidad. Ello ha aumentado la confianza en sí mismas, creando una mayor conciencia y control de sus acciones y de los recursos del hogar, y un sentido de empoderamiento que resulta ser benéfico para ellas.

En suma, los resultados que ha tenido el programa a la fecha indican que el paquete integral de educación, salud y alimentación es un medio efectivo para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Con base en estos resultados, se proponen a esa H. Soberanía acciones para ampliar y mejorar el Progreso en varias dimensiones, así como para fortalecer sus vínculos con las acciones amplias de la política social y de desarrollo regional. En primer lugar, y dado que en el medio rural el aislamiento y marginación de la población que recibe los apoyos del Progreso representa circunstancias que hacen muy compleja la operación del programa, se fortalecerán los mecanismos de seguimiento y operación para reforzar los principios de corresponsabilidad de los beneficiarios y la transparencia en la selección de los beneficiarios y en la entrega de apoyos. En segundo lugar, se propone ampliar el esquema de becas de educación básica hasta educación media superior y técnica a fin de que las familias beneficiarias puedan posteriormente acceder a los beneficios del Programa Nacional de Becas y Créditos o, alternativamente, facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral en mejores condiciones, al tener mayores conocimientos, habilidades y destrezas técnicas.

En tercer lugar, se propone ampliar la cobertura del programa. En el medio rural, el programa ha permitido llegar a localidades marginadas pequeñas y dispersas. Sin embargo, existe una gran demanda de incorporación al programa que surgió de la ampliación de cobertura de servicios básicos de salud y educación básica, reflejo del esfuerzo de las autoridades locales en localidades que carecían de acceso a estos servicios, así como de las familias pobres en localidades ya cubiertas. Por ello, se propone ampliar la cobertura en el medio rural en 203 mil familias; esta densificación de la cobertura rural permitirá ofrecer mayores beneficios a las comunidades.

Por último, y de manera complementaria, se propone iniciar la cobertura del Progreso en las zonas urbanas. Para ello en los primeros meses de 2001 se definirán con precisión los mecanismos de operación del programa en estas áreas, para así poder incorporar en el segundo semestre del año a cerca de 550 mil familias en estas zonas. Así, de aprobarse el Proyecto de Presupuesto, al cierre

del año de 2001 el Progresas cubrirá a 3.2 millones de familias, con lo cual alrededor de 2 de cada 3 familias pobres serán beneficiarias del Programa. Ello con el firme propósito de avanzar en el objetivo de lograr en esta Administración una cobertura completa del Progresas de toda la población que vive en extrema pobreza tanto en el medio rural como en el urbano.

Adicionalmente, en el 2001 se establecerán las pautas que permitan la paulatina transformación del componente de salud del Programa a un esquema de seguridad social. Igualmente, y como parte de los esquemas de mejora del Progresas, se promoverán, mediante la entrega de los apoyos por diversas modalidades e instituciones financieras, mecanismos de fomento al ahorro, a fin de que se multipliquen los efectos de los apoyos en las comunidades donde habitan los beneficiarios. Ello complementará los esfuerzos que se harán en paralelo de promover el acceso al crédito.

En suma, con objeto de fortalecer, ampliar y mejorar el Progresas en el 2001, se somete a consideración de esa H. Cámara de Diputados canalizar a este Programa 13,034.3 millones de pesos, para apoyar a 3.2 millones de familias en pobreza extrema. De estos recursos, 1,173.4 millones de pesos corresponden al componente de salud; 5,584.8 millones de pesos al de educación; 5,479.2 millones de pesos al de alimentación, y los restantes 796.9 millones de pesos a gastos de operación. El Cuadro III.11 muestra el presupuesto propuesto y la variación real para cada componente.

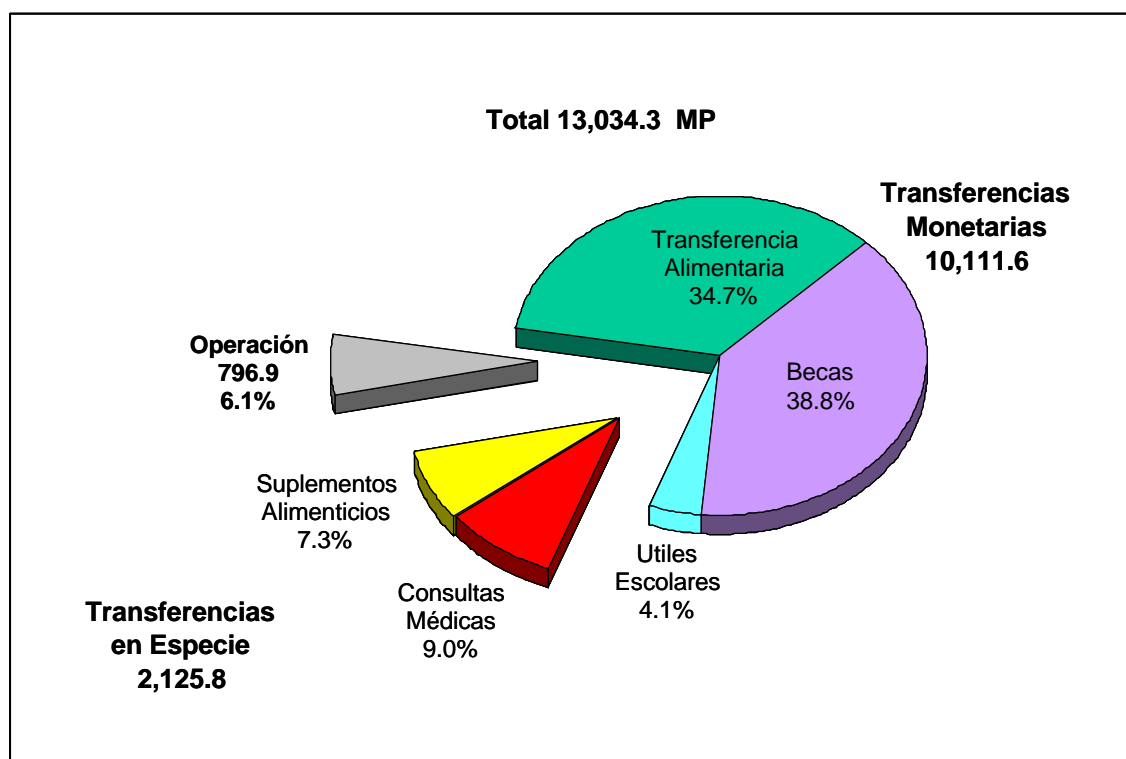
Cuadro III.11
Gasto del Gobierno Federal en el Progreso
(millones de pesos de 2001)

Concepto	2000 Cierre Regularizable (1)	2001 Proyecto PEF (2)	Variación Real % (2/1)
Total	10,318.0	13,034.3	26.3
Componente educativo, SEP	4,275.3	5,584.8	30.6
Componente de salud, SSA e IMSS-Solidaridad	1,008.3	1,173.4	16.4
Componente alimentario	4,591.9	5,479.2	19.3
Sedesol	4,009.2	4,526.8	12.9
Salud ^{1/}	582.7	952.4	63.4
Gastos de Operación	442.5	796.9	80.1

1/ Se refiere a los suplementos alimenticios.

De ser aprobada la propuesta, se podrá atender con becas y útiles escolares a 3.6 millones de alumnos, 2.9 millones en el medio rural y cerca de 700 mil en el urbano, cubriendo a 5 de cada diez alumnos en el medio rural y 4 de cada 100 en el urbano. De los becarios 2.3 millones son de primaria, un millón de secundaria y 265 mil de educación media superior como se muestra en el Cuadro III.10. De manera similar, se distribuirán suplementos alimenticios en beneficio de 1.6 millones de menores de 5 años y de 745 mil mujeres embarazadas y en lactancia, y se espera un incremento de alrededor del 16 por ciento en el número de consultas médicas. Del presupuesto total, 10,111.6 millones de pesos implicarán transferencias monetarias directas a las familias, como puede observarse en la Gráfica III.27.

Gráfica III.27
Presupuesto del Progreso en 2001
 (millones de pesos)



En suma, el total de recursos para las acciones con las que se propone fortalecer la oferta y la demanda por educación, salud y alimentación, y que conforman la vertiente de desarrollo humano dentro de la estrategia global de combate a la pobreza extrema, asciende a 31,424.3 millones de pesos, 17.3 por ciento superior en términos reales al de 2000. De estos recursos se propone destinar 12,694.4 millones de pesos, 40.4 por ciento del total, para fortalecer los servicios de salud, educación y abasto, y el restante 59.6 por ciento, 18,729.9 millones de pesos, para promover su utilización.

III.5.3 Infraestructura social básica

A fin de que los esfuerzos en materia de salud y educación así como los encaminados a fortalecer las actividades productivas tengan un mayor beneficio, se requiere asegurar que la población atendida cuente con servicios adecuados de agua potable, drenaje, electricidad y caminos, entre otros.

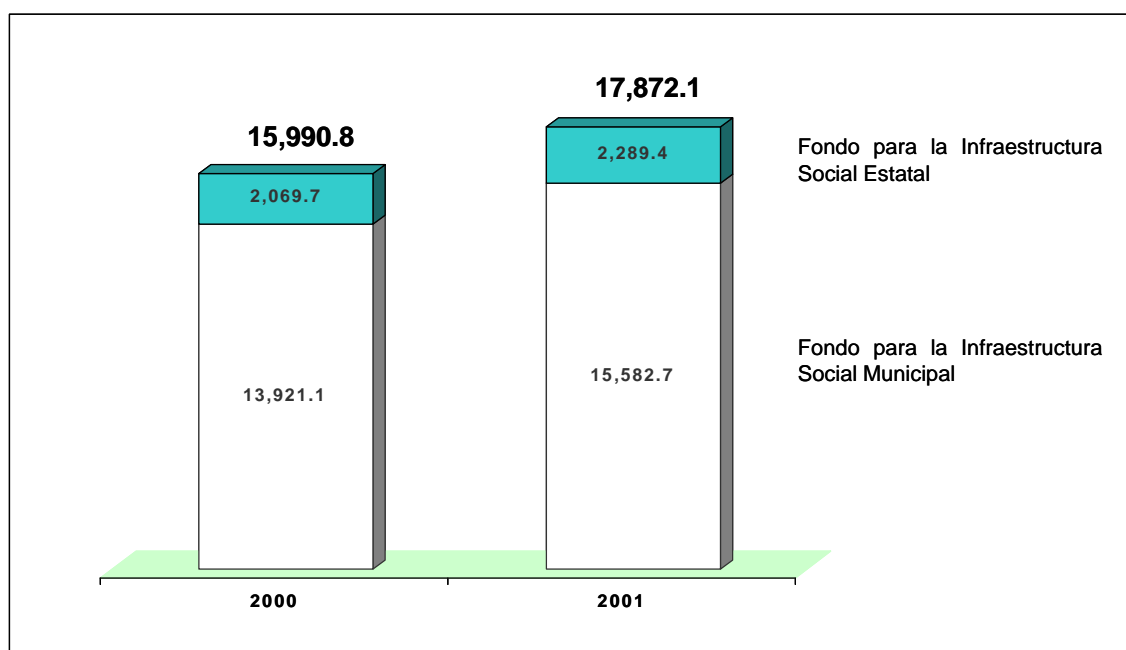
La mayor parte de los recursos federales para impulsar estas acciones se ejercen por los estados y municipios con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, FAIS. En el caso de los municipios a través del subfondo, Fondo para la Infraestructura Social Municipal, FISM; y en el caso de los estados mediante el subfondo, Fondo para la Infraestructura Social Estatal, FISE. El FAIS se distribuye de la federación a los estados con base en una fórmula que considera la magnitud y la intensidad de la pobreza en cada uno de ellos. En el caso del FISM, los estados distribuyen estos recursos a los municipios aplicando los mismos criterios.

Debe señalarse que los gobiernos estatales y municipales, con la participación de la comunidad, deciden el uso y destino de estos recursos de acuerdo con las prioridades que establezca la población, sin interferencia del Gobierno Federal. En esta forma, la participación comunitaria es fundamental en las decisiones de inversión, con lo que se logra una mayor eficiencia en el uso de los recursos, y un mayor involucramiento de todos en la superación de las condiciones de pobreza.

Derivado del crecimiento económico esperado para el año 2001, se fortalecerán los recursos destinados a infraestructura social básica a través del FAIS. En esta forma, al igual que en el caso de los recursos destinados al Fondo de Aportaciones Múltiples, los gobiernos estatales y municipales dispondrán de mayores recursos para combatir a la pobreza extrema en el 2001. Los recursos

del FAIS en esta vertiente ascenderán a 17,872.1 millones de pesos, lo que representa un crecimiento real de 11.8 por ciento respecto al 2000.

Gráfica III.28
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social ^{1/}
 (millones de pesos de 2001)



1/ Se excluyen los recursos destinados al Programa Estímulos a la Educación Básica estimados para el 2001 en 1,017.1 millones de pesos, ya que la Ley de Coordinación Fiscal establece que este programa sólo será cubierto por los municipios en tanto no haya un programa federal.

Acciones del Gobierno Federal en materia de agua y caminos

En forma complementaria a las acciones estatales y municipales, se propone que la Federación continúe con programas para ampliar la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, en especial en las zonas rurales, por lo que para 2001 se somete a consideración de esa H. Soberanía una asignación de 756.2 millones de pesos en el presupuesto de la Comisión Nacional del Agua.

Por otro lado, dado que la infraestructura de caminos es fundamental para propiciar la integración regional de las zonas más dispersas, ya que abarata el

abasto y facilita la comercialización de los productos locales, para el año 2001, se propone una inversión de 823.8 millones de pesos para la construcción y rehabilitación de caminos rurales, lo que permitirá la construcción de 521.8 kilómetros de caminos rurales.

Por último, en el año 2001 se propone a esa H. Soberanía fortalecer el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva, Vivah, dirigido a las familias en extrema pobreza de localidades urbanas, las cuales no tienen acceso a un crédito financiero y, en la mayoría de los casos, no son atendidas por los programas institucionales. Lo anterior permitirá generar una oferta institucional de vivienda en un lote con servicios básicos donde cada familia beneficiada tendrá la certidumbre jurídica de los derechos de propiedad. Por ello, se propone una asignación de 801.2 millones de pesos, para apoyar a más de 34 mil beneficiarios, monto que significa un incremento real de alrededor del 8.0 por ciento con relación al ejercido en este año.

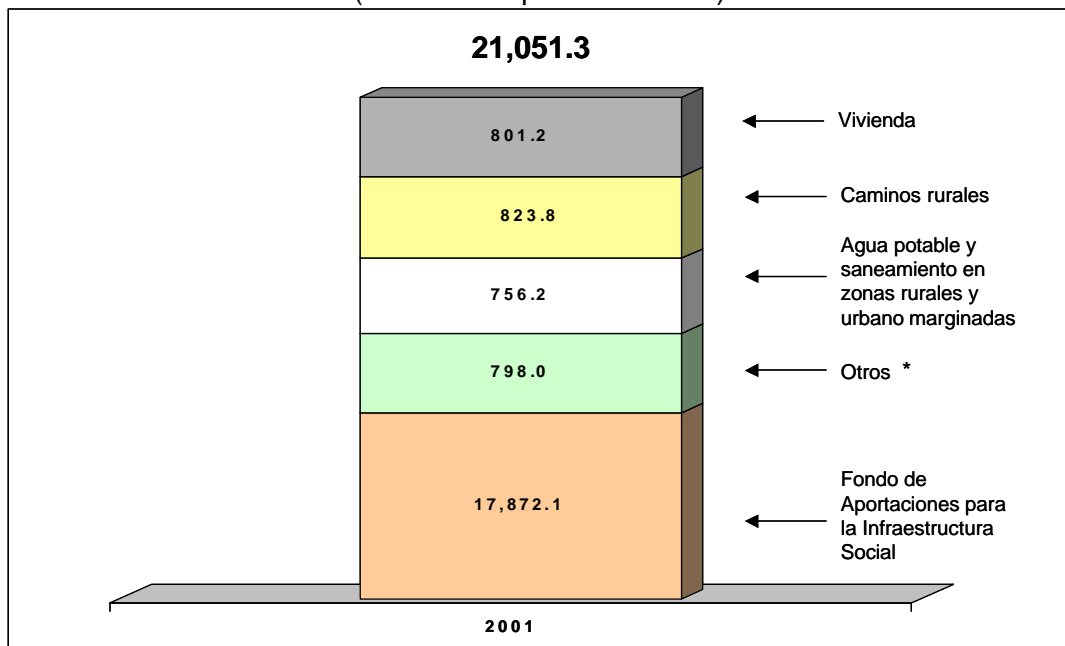
Con ello, de ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, para el 2001 se tiene considerado ejercer en inversión en infraestructura social básica un monto de 21,051.3 millones de pesos, lo que representa un crecimiento real de 6.4 por ciento en relación con 2000.

Desarrollo Regional del Sur-Sureste

A estas acciones directas de combate a la pobreza se sumarán los efectos del programa estratégico de desarrollo del Sur-Sureste que ha diseñado la presente Administración para promover el cambio estructural en el mediano plazo en los estados del sureste, los cuales registran los mayores índices de pobreza en el país. Esta estrategia contempla, como se detalla en el siguiente capítulo, dentro de su vertiente de inversiones en infraestructura de transporte, un presupuesto de 2,212.0 millones de pesos para mejorar las vías de comunicación en la región,

mediante la construcción y modernización de infraestructura carretera y portuaria que integre a los ocho estados de la región con el resto del país y con los mercados internacionales. Adicionalmente este programa considera canalizar 654.3 millones de pesos para la realización de diversas acciones en materia de infraestructura hidroagrícola, que permitirán incorporar al riego a 220 mil hectáreas. La iniciativa del Sur-Sureste, junto con las acciones, aquí descritas, forman una estrategia integral de superación de la pobreza que permite, simultáneamente, atender las necesidades inmediatas de las familias pobres y cambiar sus condiciones estructurales facilitando y promoviendo su inserción en la vida productiva del país, y aumentando su participación en los frutos del desarrollo nacional.

Gráfica III.29
Gasto Federal en Infraestructura Social Básica
 (millones de pesos de 2001)

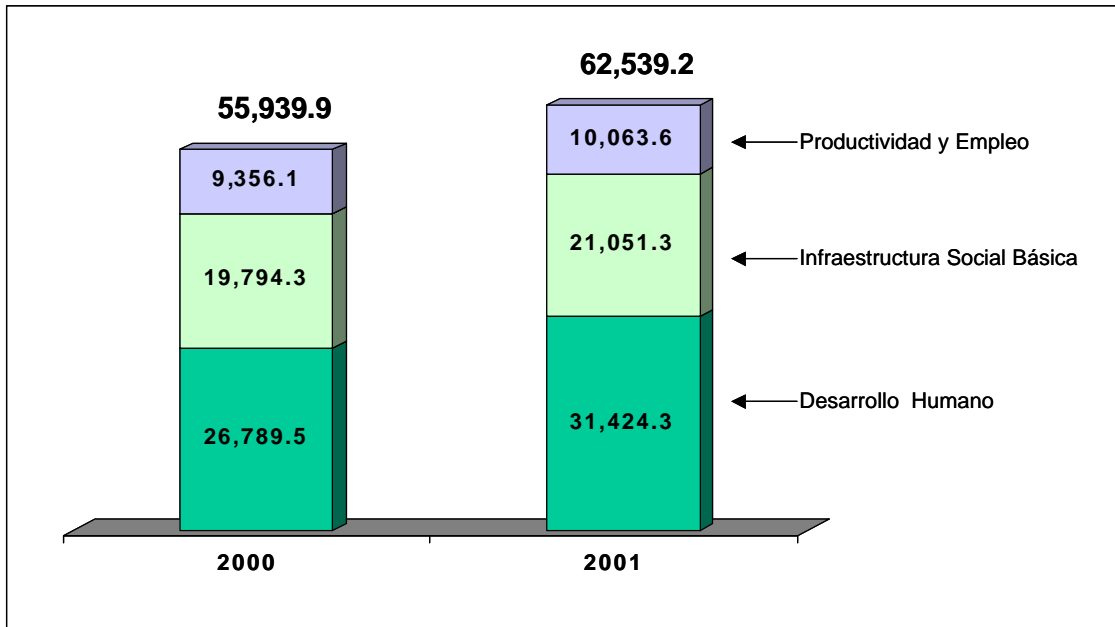


*/ Incluye el Programa Nacional de Reforestación, así como recursos para infraestructura social básica del INI; y para capacitación y fortalecimiento institucional; investigación y desarrollo de programas regionales y planeación del desarrollo regional.

Por todo lo anterior, y a través de las vertientes descritas y resumidas en la Gráfica III.30, se propone a esa H. Soberanía ejercer en el año 2001 un

presupuesto de 62,539.2 millones de pesos para acciones y programas orientados a combatir la pobreza extrema.

Gráfica III.30
Gasto para Programas de Combate a la Pobreza Extrema
 (millones de pesos de 2001)



De este total, se propone que 46,413.5 millones de pesos, es decir, 74.2 por ciento, se destine a las zonas rurales, donde se concentra el 60.0 por ciento del total de hogares en pobreza extrema del país; pero donde la profundidad y la severidad de la pobreza son mayores. Igualmente, del total del gasto propuesto, el 34.7 por ciento será ejercido directamente por los estados y los municipios: 8.2 por ciento por los estados, y 26.5 por ciento por los municipios. A esto se sumarían, en su caso, los recursos propiamente de origen estatal y municipal que esos órdenes de gobierno canalizan al combate a la pobreza.