

IV. IMPULSO AL BIENESTAR SOCIAL

La justicia social es principio y meta esencial a la que aspira el pueblo de México. Alcanzar un desarrollo social justo, sostenido y homogéneo, es una de las más altas prioridades del Gobierno de la República. Con tal propósito, se ha diseñado una política social cuyos objetivos son crear y ampliar oportunidades para la mejora continua en la calidad de vida de todos, y propiciar su participación en las actividades sociales y productivas del país en igualdad de circunstancias.

Para lograr lo anterior, se promueve la integralidad de acciones y programas, la inclusión y corresponsabilidad de los distintos sectores sociales, y la concurrencia de los tres órdenes de gobierno. Así, en la presente Administración se han impulsado cambios a las instituciones públicas con el fin de que respondan de manera más eficiente y con mayor calidad a las justas demandas de las familias mexicanas, y en especial de aquéllas que viven en condiciones de pobreza. Al mismo tiempo, se han descentralizado competencias, recursos y capacidad de decisión a la autoridad que está más cerca de las necesidades de la población.

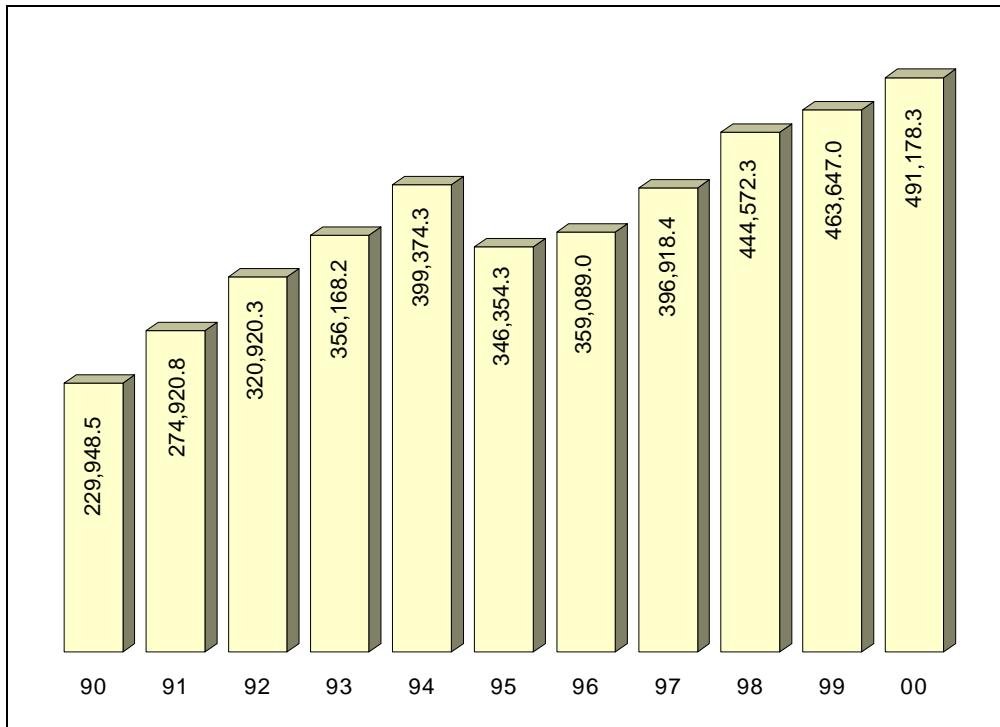
Como parte de este proceso, el Gobierno Federal ha procurado hacer más transparentes los criterios y requisitos de asignación de los recursos mediante la publicación de los lineamientos específicos que los norman, en concordancia con el avance democrático del país, y ante las demandas de una sociedad cada vez más informada y participativa.

En paralelo, la estrategia de desarrollo social se fortalece desde 1996, una vez superada la emergencia económica de 1994-95, con recursos presupuestales crecientes. Para continuar impulsando los programas y acciones que contribuyen a elevar el bienestar de la población se propone a esa H. Soberanía que por quinto año consecutivo el gasto para desarrollo social aumente más rápidamente que el PIB y que el gasto programable. En consecuencia, se somete a su alta

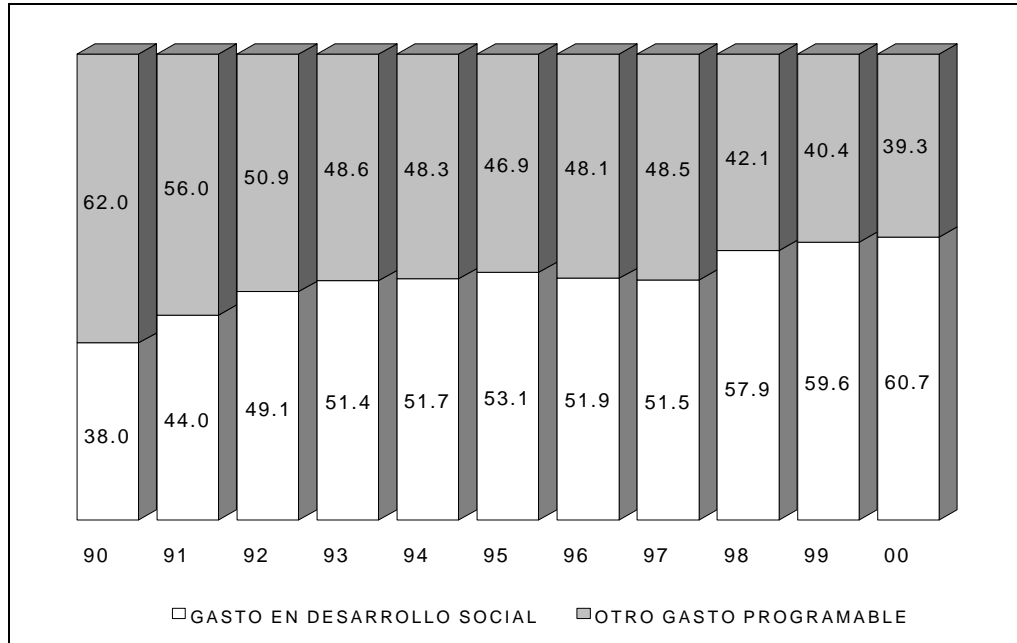
consideración que el gasto social en el año 2000 sea de 491,178.3 millones de pesos, lo que representa un aumento de 5.9 por ciento real respecto al que se ejercerá en 1999.

De ser aprobada la propuesta, durante el año 2000 se observará el mayor nivel de gasto social en la historia reciente del país, de acuerdo a los siguientes indicadores: i) el gasto en términos reales; ii) su participación dentro del gasto programable federal; iii) su participación en el Producto Interno Bruto; y iv) su monto per cápita, como se puede apreciar en los paneles (a)-(d) de la Gráfica IV.1 y en el Cuadro IV.1.

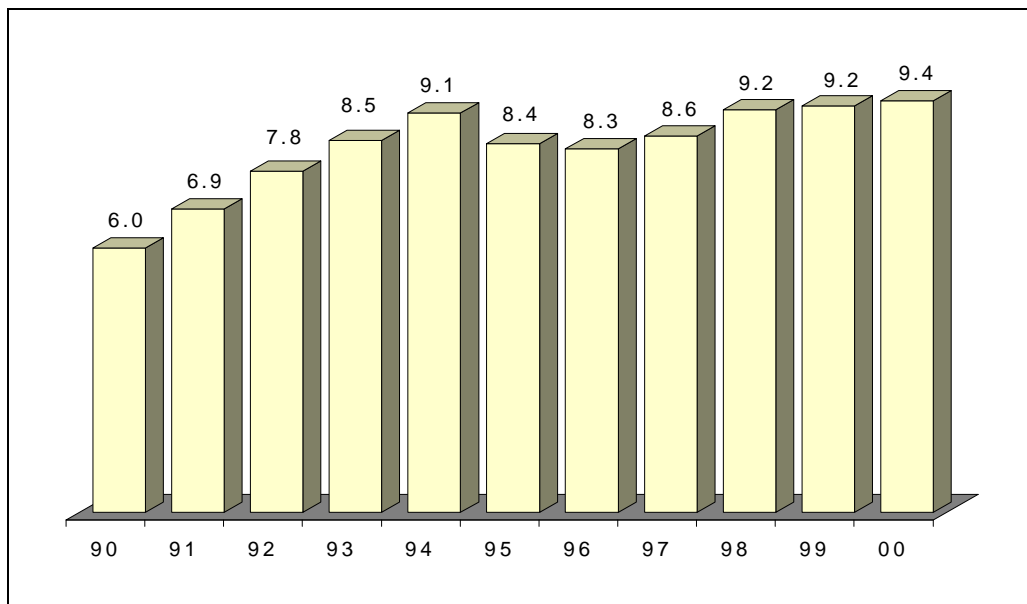
Gráfica IV.1.a
Gasto Social
(millones de pesos del 2000)



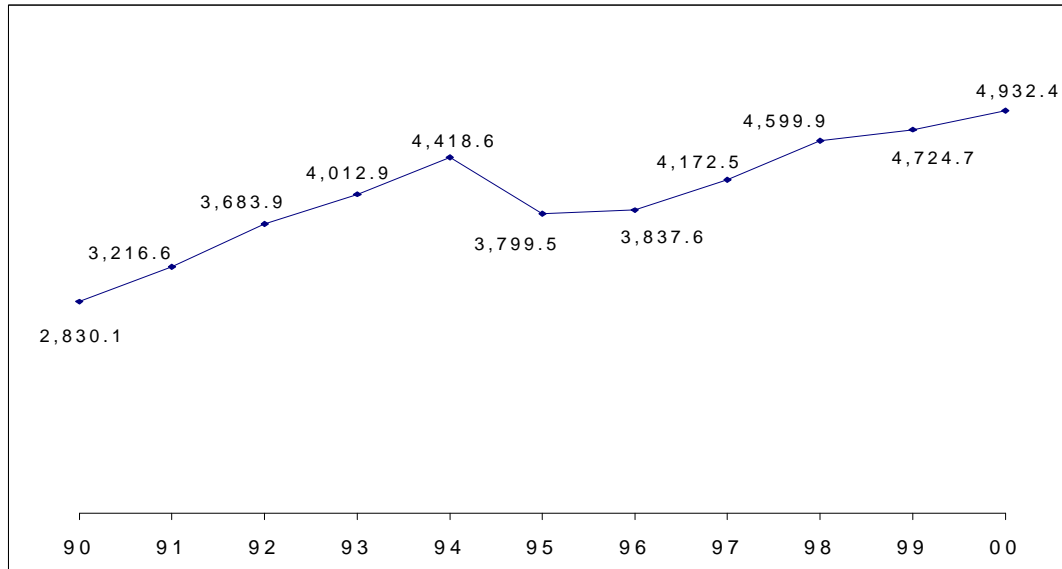
Gráfica IV.1.b
Gasto Social en Relación al Gasto Programable
 (porcentaje)



Gráfica IV.1.c
Gasto Social en Relación al PIB
 (porcentaje)



Gráfica IV.1.d
Gasto Social per Cápita
 (pesos del 2000 por persona)



Cuadro IV.1
Gasto Social y su Relación con Variables Económicas y Sociales
 (millones de pesos del 2000)

Año	Gasto Social	Gasto Programable	PIB	Población (miles de personas)	Gasto Social sobre PIB	Gasto Social per cápita	Gasto Social sobre Gasto Programable
1980	243,386.0	781,003.8	3,177,487.5	66,846.8	7.66	3,641.0	31.2
1981	290,555.9	961,623.2	3,448,384.7	67,994.5	8.43	4,273.2	30.2
1982	291,284.4	870,953.9	3,430,441.5	69,727.4	8.49	4,177.5	33.4
1983	217,612.3	749,577.1	3,310,824.8	71,167.7	6.57	3,057.7	29.0
1984	221,587.3	790,775.7	3,423,756.7	72,608.0	6.47	3,051.8	28.0
1985	232,290.5	737,556.1	3,498,658.1	74,048.2	6.64	3,137.0	31.5
1986	223,267.3	708,395.8	3,390,931.6	75,488.5	6.58	2,957.6	31.5
1987	205,620.8	665,348.7	3,449,339.6	76,928.8	5.96	2,672.9	30.9
1988	200,784.4	622,317.7	3,490,539.2	78,369.1	5.75	2,562.0	32.3
1989	209,079.7	584,954.5	3,637,082.7	79,809.4	5.75	2,619.7	35.7
1990	229,948.5	605,730.6	3,821,420.9	81,249.6	6.02	2,830.1	38.0
1991	274,920.8	624,719.9	3,982,771.0	85,469.1	6.90	3,216.6	44.0
1992	320,920.3	653,811.7	4,127,292.1	87,113.9	7.78	3,683.9	49.1
1993	356,168.2	693,331.3	4,207,796.2	88,755.0	8.46	4,012.9	51.4
1994	399,374.3	771,824.3	4,393,584.0	90,385.8	9.09	4,418.6	51.7
1995	346,354.3	651,767.7	4,122,632.1	91,158.3	8.40	3,799.5	53.1
1996	359,089.0	692,510.6	4,335,084.2	93,571.6	8.28	3,837.6	51.9
1997	396,918.4	770,021.2	4,628,073.3	95,127.5	8.58	4,172.5	51.5
1998	444,572.3	768,328.4	4,850,086.7	96,648.9	9.17	4,599.9	57.9
1999	463,647.0	777,980.5	5,012,797.3	98,132.4	9.25	4,724.7	59.6
2000	491,178.3	809,670.1	5,237,700.0	99,582.3	9.38	4,932.4	60.7

Así, con base en una estrategia que conjuga cambios institucionales con aumentos sostenidos al presupuesto destinado al desarrollo social, se amplían y potencian los alcances de las políticas públicas para atender las necesidades de educación, cuidado de la salud, seguridad social, capacitación para el empleo y la vivienda de los mexicanos.

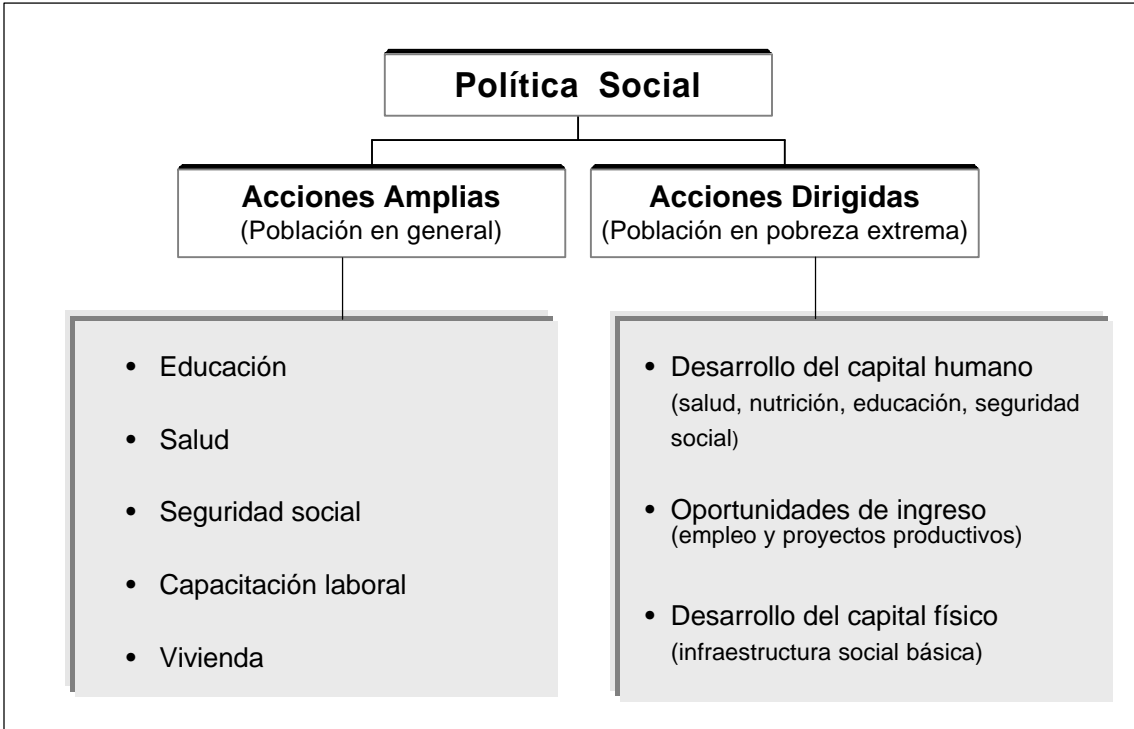
De otro lado, la estrategia de desarrollo social reconoce los problemas de desigualdad y exclusión que padece una parte importante de la población del país. Para afrontarlos, dentro del conjunto de programas que conforman la política social, el Gobierno Federal pone en práctica intervenciones diferenciadas que combaten las causas que originan la pobreza extrema, para obtener resultados favorables en el corto plazo y sustentables a largo plazo. El objetivo de estas intervenciones es, además de coadyuvar a satisfacer las necesidades inmediatas de la población marginada, apoyarla en un marco de corresponsabilidad para acelerar su incorporación a la vida productiva del país, e impedir que la pobreza continúe transmitiéndose de generación en generación.

Por ello, la política social despliega sus acciones a través de dos grandes vertientes:

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

Las primeras buscan beneficiar a la población en general. Las segundas atienden a la población marginada del país, 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 IV.2
Vertientes de la Política Social



En la vertiente de las acciones amplias se han impulsado cambios estructurales como la reforma a la seguridad social; la federalización, ampliación y mejora de la calidad de los servicios de educación y salud; el crecimiento y modernización de programas para la capacitación para el trabajo; y el replanteamiento de los programas de vivienda. Estas acciones son respaldadas por presupuestos crecientes.

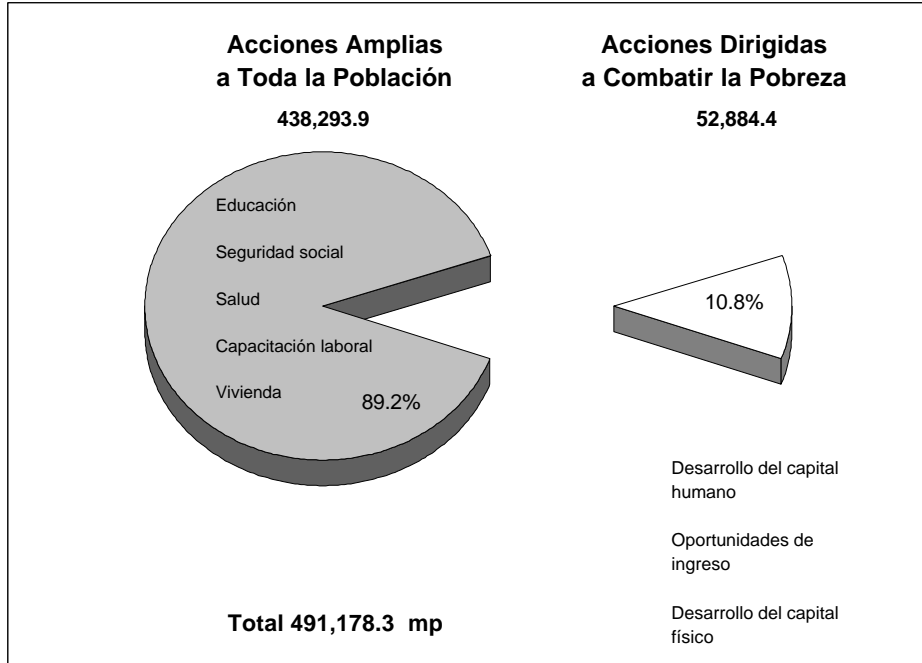
La vertiente de acciones dirigidas a combatir la pobreza ha recibido un gran impulso presupuestario durante la presente Administración. Con el fin de incidir de manera inmediata en la posibilidad de inclusión de las familias pobres al desarrollo nacional, y en la ampliación de sus capacidades productivas, se han hecho esfuerzos simultáneos y complementarios. Por un lado, se han multiplicado los apoyos directos al ingreso familiar, pero ligados a la nutrición, la salud y la

educación de la población beneficiaria. Estos apoyos más integrales buscan 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, se han generado oportunidades de ingreso vinculadas con la actividad productiva, y se ha ampliado la infraestructura social básica. El presupuesto que se propone para el año 2000 mantiene esta tendencia creciente.

Una vez remontada la emergencia económica de 1994-1995, los programas sociales de la presente Administración han tenido un ambiente institucional más propicio para su ampliación, diversificación y modernización. A partir de entonces, la estrategia de desarrollo social se ha instrumentado en condiciones de crecimiento económico, estabilidad de precios y finanzas internas y externas sanas, requisitos imprescindibles todos para elevar el nivel de vida de la población y combatir la pobreza y la desigualdad en forma permanente.

El crecimiento que se propone a esa H. Soberanía de 5.9 por ciento en el gasto social resulta del esfuerzo por aumentar en 5.6 por ciento el presupuesto para las acciones amplias, y en 8.4 por ciento el correspondiente a las acciones dirigidas. La Gráfica IV.3 ilustra la composición propuesta.

Gráfica IV.3
Composición del Presupuesto de Gasto Social por Vertientes
 (millones de pesos del 2000)



En el presente capítulo se exponen los principales programas, acciones y montos propuestos para el año 2000, en las dos vertientes antes señaladas, y en cada una de las líneas de acción que las integran.

IV.1 Acciones Amplias de la Política Social

De ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, en el año 2000 los programas que integran las acciones amplias de la política social, contarán con un presupuesto de 438,293.9 millones de pesos. Este nivel de gasto permitirá avanzar en la prestación de los bienes y servicios a cargo del Estado en materia de seguridad social, cuidado de la salud, educación, capacitación laboral y vivienda.

IV.1.1 Reforma a la seguridad social

Como parte del proceso de modernización de las instituciones de seguridad social, en 1997 entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social. El nuevo ordenamiento modificó el esquema financiero de las aportaciones, la operación y las obligaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, al mismo tiempo que mejoró los derechos de la población adscrita al Instituto. Asimismo, desde el inicio de la actual Administración se ha procurado fortalecer la capacidad financiera del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, bajo la misma premisa de preservar y ampliar las prestaciones a su población afiliada. Para el año 2000 se propone a esa H. Soberanía ejercer un presupuesto de 185,395.7 millones de pesos en seguridad social, 4.5 por ciento más en términos reales que en 1999.

Reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social

La nueva Ley del Seguro Social, vigente a partir del 1° de julio de 1997, ha provisto al Instituto de los elementos económicos y financieros que aseguran la adecuada atención a las crecientes demandas de salud, prestaciones sociales y derechos de jubilación de la población afiliada. Con la reforma se fortaleció financieramente al IMSS, se expandió la capacidad de atención a los beneficiarios, y se facilitó el acceso a los servicios de salud a población que antes carecía de él.

La nueva Ley separó el manejo de cada uno de los ramos de aseguramiento. Con base en ello, hoy cada ramo se presupuesta y contabiliza por separado y, cuando así lo establece la Ley, constituye sus propias reservas. El costo presupuestal de la reforma, con respecto a las obligaciones de la Ley anterior, se ubica en poco más de 1 punto porcentual del PIB; ascendió a 0.49 por ciento del PIB en los seis meses en que estuvo vigente durante 1997, 1.07 por ciento en 1998 y 1.10 por

ciento en 1999. En el año 2000 este costo adicional se espera sea equivalente a 1.11 por ciento del PIB.

Cuadro IV.2
Costo Presupuestal de la Reforma de la Ley del IMSS
(millones de pesos del 2000)

Concepto	1997	1998	1999 A	2000 B	Real B/A	Porcentaje Respecto al PIB			
						1997	1998	1999	2000
a) Ley Anterior	5,067.2	4,904.8	5,075.2	5,327.2	5.0	0.11	0.10	0.10	0.10
IVCM 1/	1,536.2	1,418.5	1,467.7	1,540.6	5.0	0.03	0.03	0.03	0.03
Enfermedades y Maternidad	2,986.3	3,486.3	3,607.4	3,786.6	5.0	0.06	0.07	0.07	0.07
Otros Ramos	544.7					0.01			
b) Nueva Ley	27,804.1	56,678.2	60,111.7	63,563.2	5.7	0.60	1.17	1.20	1.21
Recursos Directos al IMSS	24,388.4	48,883.0	51,077.1	54,079.8	5.9	0.53	1.01	1.02	1.03
Aportaciones a Distintos Seguros 2/	11,909.5	22,440.4	22,744.4	25,010.6	10.0	0.26	0.46	0.45	0.48
Pensiones en Curso de Pago	12,478.9	26,442.6	28,332.8	29,069.2	2.6	0.27	0.55	0.57	0.55
Aportaciones Directas a las Afores 3/	3,415.7	7,795.2	9,034.6	9,483.4	5.0	0.07	0.16	0.18	0.18
Cuota Social	2,983.0	6,776.7	7,948.4	8,343.2	5.0	0.06	0.14	0.16	0.16
Aportaciones al SRCV 4/	432.7	1,018.5	1,086.2	1,140.2	5.0	0.01	0.02	0.02	0.02
(b-a) Costo Fiscal de la Reforma al IMSS	22,736.8	51,773.4	55,036.6	58,236.0	5.8	0.49	1.07	1.10	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.

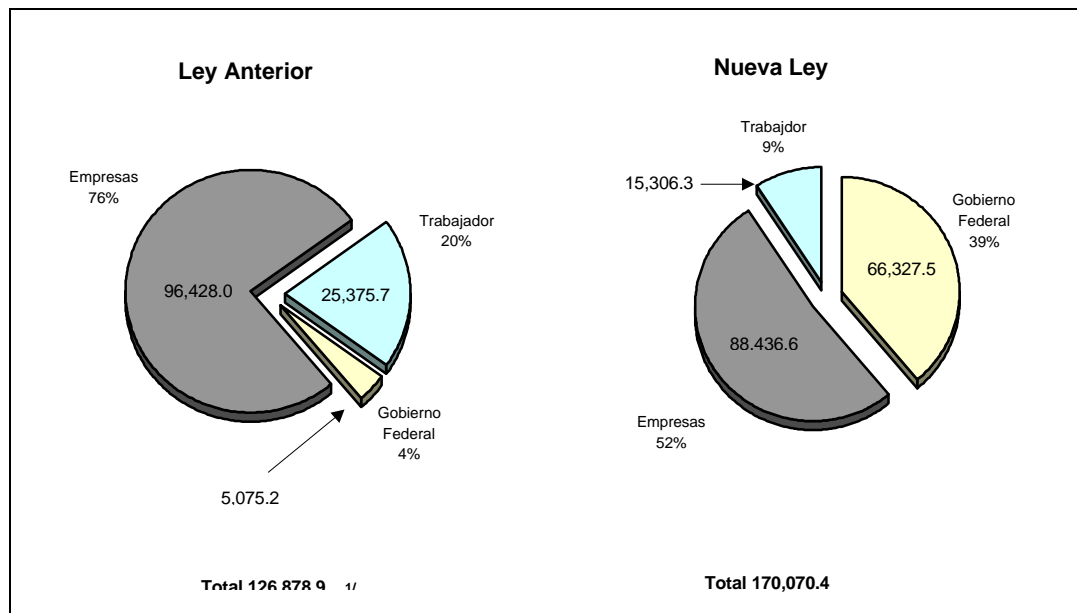
4/ Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

La reforma impulsada por el Ejecutivo Federal dio respuesta al agotamiento del sistema de pensiones anterior, ocasionado por la evolución demográfica y socioeconómica del país. En efecto, 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. Este esquema funcionó mientras la relación de trabajadores activos a jubilados se mantenía alta. En los años previos a la reforma, sin embargo, esta relación se redujo, provocando que los ingresos del IMSS resultaran insuficientes para atender al creciente número de trabajadores que anualmente se jubilaba. Así, se generaba una deuda pública oculta y creciente. Además, en situaciones de elevada inflación las pensiones sufrían un rápido deterioro que menoscababa la capacidad para afrontar las obligaciones contraídas.

La nueva Ley transformó el modelo de aportaciones de reparto anual en uno que deposita recursos directamente en cuentas individuales a nombre de cada trabajador. El nuevo esquema tiene un fuerte efecto redistributivo. Como se comenta más adelante, a través de él se transfieren ingresos presentes y futuros a los trabajadores.

La nueva Ley disminuyó las cuotas de los trabajadores y de los patrones al IMSS y aumentó concomitantemente las del Gobierno Federal. En el anterior esquema las aportaciones del Gobierno Federal eran del 4 por ciento del monto total de todos los seguros; con la nueva Ley, el porcentaje se elevó a 39 por ciento. Por su parte, los trabajadores redujeron sus aportaciones del 20 al 9 por ciento y las empresas de 76 a 52 por ciento, como se aprecia en la Gráfica IV.4.

Gráfica IV.4
Estructura de Aportaciones a la Seguridad Social
 (porcentaje y millones de pesos del 2000)



1/ Estimaciones anuales con fines comparativos.

Para contribuir a que los trabajadores tengan un nivel de vida digno al momento de su retiro, del total de los recursos canalizados por el Gobierno Federal al IMSS

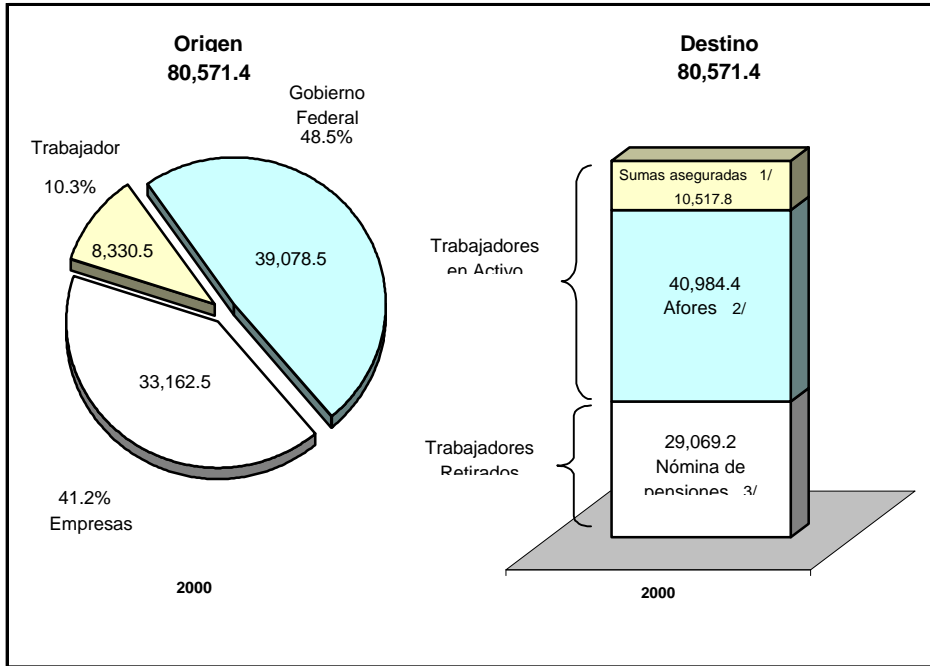
y a las cuentas individuales de los trabajadores, alrededor de 62 por ciento se destinan al esquema de prestaciones en dinero, que incluye la nómina de pensiones en curso de pago, correspondiente a las pensiones de los trabajadores jubilados bajo la Ley anterior, y las aportaciones al sistema de cuentas individuales a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro, correspondiente a las futuras pensiones de los trabajadores en activo bajo la nueva Ley. El 38 por ciento restante se destina a cubrir las obligaciones legales para con los otros seguros, principalmente el Seguro de Enfermedades y Maternidad, SEM.

Sistema de pensiones

Como resultado de la nueva Ley, el Gobierno Federal asumió el costo total de la nómina de pensiones registrada al 30 de junio de 1997, y la que en lo futuro derive de aquellos trabajadores en activo a esa fecha y que al momento de su retiro decidan hacerlo bajo el ordenamiento anterior. Así, la nueva Ley establece un sistema de pensiones que comprende, por un lado, el esquema de las prestaciones económicas de retiro que se generaron con la Ley anterior; por el otro, un nuevo esquema de cuentas individualizado, en las que se depositan las aportaciones tripartitas a nombre de cada trabajador, y que al momento de su retiro son utilizadas para adquirir un seguro específico con una compañía de seguros en función de los casos que la nueva Ley prevé. Bajo este último esquema, los trabajadores tienen la garantía de que sus pensiones se actualizan de acuerdo con el comportamiento que registra el Índice Nacional de Precios al Consumidor, INPC. Se estima que a fines del año 2000 los beneficiarios de una pensión, bajo cualquiera de las dos opciones, ascenderá a 1,854,489, y las cuentas individuales registradas con aportación en las Afores alcanzarán 13.3 millones, 3.3 por ciento más que en 1999.

De otro lado, con la nueva Ley el Gobierno Federal hace una aportación al sistema de pensiones por concepto de la denominada cuota social, a fin de incrementar los saldos acumulados en las cuentas individuales de los trabajadores al momento de su retiro. En 1999 aportó por este concepto al esquema de pensiones 7,948.4 millones de pesos. Para el año 2000, de aprobarse el Proyecto de Presupuesto, dicha cantidad se elevará a 8,343.2 millones de pesos, lo que significa un aumento de 5.0 por ciento real. La cuota social es equivalente al 5.5 por ciento del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al 30 de junio de 1997, y se deposita a la cuenta individual del trabajador por cada día laborado; para conservar su valor se indizó al comportamiento trimestral del INPC. Así, se estima que en el año 2000 diariamente se canalizarán a cada trabajador 1.70 pesos en promedio, o un total de 628.7 pesos al año.

Gráfica IV.5
Origen y Destino de los Recursos para el Sistema de Pensiones y Retiro
 (millones de pesos del 2000)



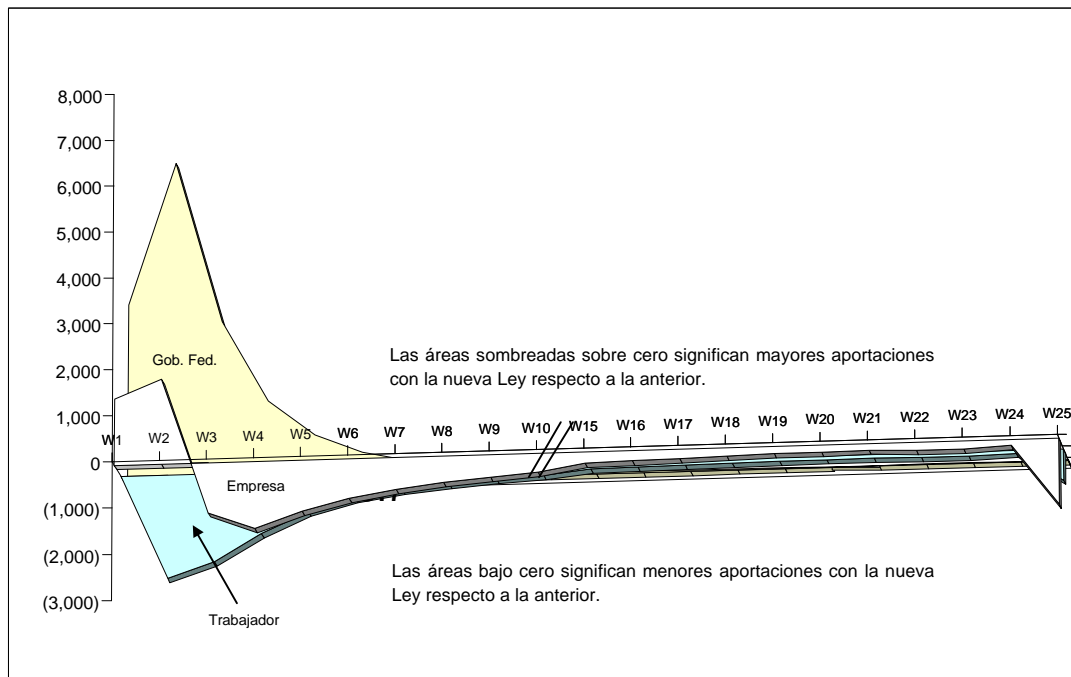
- 1/ Monto que destina el IMSS con el objeto de complementar los saldos acumulados en las cuentas individuales para la adquisición del seguro de retiro del trabajador o de sobrevivencia para sus dependientes económicos, bajo la nueva Ley.
- 2/ Depósitos que realizan patrones, trabajadores y Gobierno Federal, a las cuentas individuales de los trabajadores para el Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez. Adicionalmente, para este seguro el Gobierno Federal aporta la cuota social.
- 3/ Monto que el Gobierno Federal eroga a favor de los trabajadores jubilados y pensionados bajo la Ley anterior.

Debe destacarse que en el sistema anterior aquellos trabajadores que cotizaban al IMSS por un período menor de 10 años, o que no llegaban cotizando a la edad de retiro, perdían totalmente los derechos sobre sus cuotas y las que en su favor hubiesen depositado los patrones. Esto se subsana bajo la nueva Ley, donde los trabajadores nunca pierden lo que se acumula en sus cuentas. Dado que esta situación afectaba sobre todo a las mujeres y a los trabajadores menos calificados, la reforma al sistema de pensiones mejora la equidad y fortalece el papel redistributivo de la seguridad social.

Seguro de enfermedades y maternidad, SEM

La nueva Ley modificó la composición de las cuotas tripartitas del SEM, ya que por una parte se acrecenta la participación del Gobierno Federal, y por la otra, disminuye la de los trabajadores y las empresas. La participación gubernamental se eleva de 6 a 34 por ciento del total; por su parte, los trabajadores disminuyen sus aportaciones del 24 al 8 por ciento y las empresas de 71 a 58 por ciento.

Gráfica IV.6
Aportaciones al Seguro de Enfermedades y Maternidad por Nivel Salarial
 (millones de pesos del 2000)



W = veces salario mínimo

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 2.6 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 1.3 por ciento en el ingreso neto disponible. De lo anterior se desprende que el cambio benefició en mayor proporción a los trabajadores que ganan menos. En el año 2000 se transferirá al conjunto de los trabajadores afiliados al IMSS por concepto de la desgravación al SEM un monto de 10,663.6 millones de pesos, equivalente a un incremento anual promedio en las percepciones de cada trabajador de 907.9 pesos; 1.9 por ciento en promedio.

Cuadro IV.3
Aportación de los Trabajadores al Seguro de Enfermedades y
Maternidad por Nivel Salarial
 (pesos del 2000)

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	71.8	5.8	66.1	(92.0)	2.59
3	107.7	8.6	99.1	(92.0)	2.59
4	143.6	30.8	112.8	(78.6)	2.21
5	179.5	53.0	126.5	(70.5)	1.95
10	359.1	163.9	195.3	(54.4)	1.53
15	538.6	274.7	263.9	(49.0)	1.38
20	718.1	385.6	332.5	(46.3)	1.30
25	897.7	496.5	401.2	(44.7)	1.26
Promedio ponderado	106.7	31.0	75.7	(70.9)	1.90

^{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 750 mil empresas se verán beneficiadas en 1999 con la reducción de sus contribuciones, lo que significa una reducción en el costo de la nómina de 8,140.0 millones de pesos.

Cuadro IV.4
Aportación de las Empresas al Seguro de Enfermedades y
Maternidad por Nivel Salarial
 (pesos del 2000)

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	1,148.9	100.5	182.7	82.2	81.8
2	2,298.0	201.1	190.7	(10.4)	(5.2)
3	3,447.0	301.6	198.8	(102.8)	(34.1)
4	4,596.0	402.2	264.5	(137.7)	(34.2)
5	5,745.0	502.7	330.2	(172.5)	(34.3)
10	11,490.0	1,005.4	658.9	(346.5)	(34.5)
15	17,235.0	1,508.1	987.5	(520.6)	(34.5)
20	22,980.0	2,010.8	1,316.1	(694.7)	(34.5)
25	28,725.0	2,513.4	1,644.7	(868.7)	(34.6)
Promedio ponderado	3,963.0	319.9	262.8	(57.1)	(17.8)

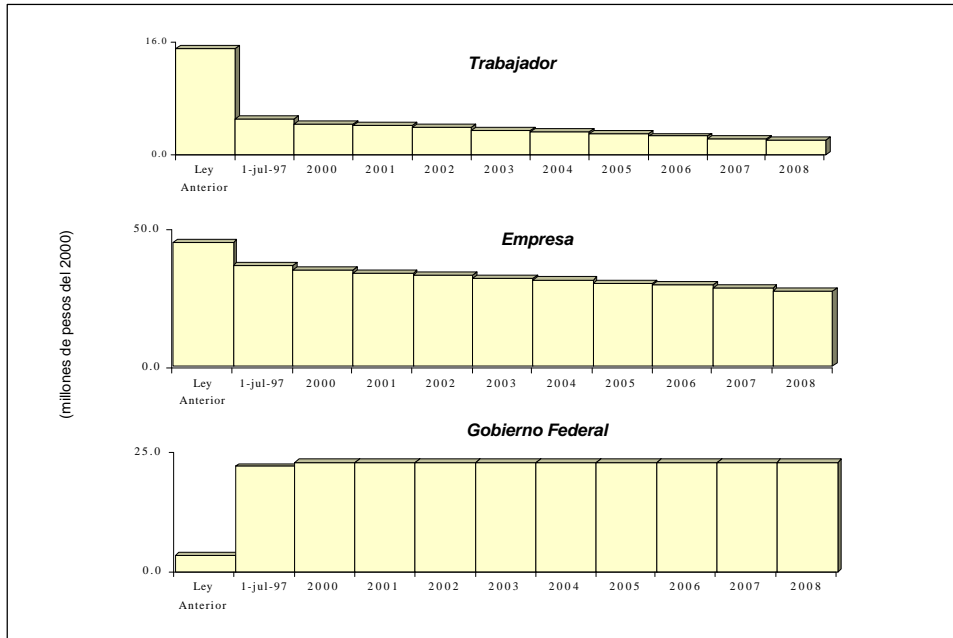
¹⁷ SM = salario mínimo

Además de la desgravación inicial que se dio con la entrada en vigor de la nueva Ley, durante los siguientes años y hasta el 2008, las cuotas al SEM para aquellos trabajadores que se ubiquen en el rango de más de 3 salarios mínimos continuarán declinando. En el caso de las aportaciones de los trabajadores, pasarán de 2 a 0.40 por ciento, y las de los patrones de 6 a 1.10 por ciento. En cuanto a las cuotas que corresponde pagar al Gobierno Federal, la Ley establece que sean equivalentes al 13.9 por ciento de un salario mínimo general vigente en el D.F., el cual queda indizado de manera trimestral al INPC. Al cabo de este periodo, patrones y trabajadores con ingresos de más de 3 salarios mínimos verán reducidas sus aportaciones en cuatro quintas partes con respecto a las de 1998, como se aprecia en la Gráfica IV.7.

Por lo anterior, de aprobarse el Proyecto de Presupuesto, el Gobierno Federal erogará por concepto de este seguro 23,790.1 millones de pesos en el 2000, 10.1

por ciento real más que en 1999, en beneficio de 13,160,353 trabajadores y sus familias.

Gráfica IV.7
Desgravación Programada en el Seguro de Enfermedades y Maternidad, 1998-2008



Ampliación de la seguridad social a nueva población

Seguro de salud para la familia

De otro lado, la reforma del IMSS amplió la cobertura a los trabajadores y familias que no cuentan con una relación contractual, mediante la creación del Seguro de Salud para la Familia que puede ser adquirido, de manera voluntaria y a bajo costo por la población no derechohabiente con el fin de tener acceso al servicio de salud del Instituto. Su costo en el año 2000 será de 3,131 pesos anuales, o 22.4 por ciento de un salario mínimo anual. Se estima que durante 1999 alrededor de 238 mil personas lo habrán adquirido, 129 por ciento más que en el año anterior,

para lo cual el Gobierno Federal erogará 443.6 millones de pesos. Para el año 2000 se espera beneficiar mediante este seguro a 245 mil familias y, de merecer la aprobación de esa H. Cámara de Diputados, se ejercerán 532.2 millones de pesos, que representan 20 por ciento real más que en 1999.

Seguro para jornaleros agrícolas

La reforma estableció que a un año de que la nueva Ley entrara en vigor, los trabajadores eventuales y estacionales del campo podrían acceder al esquema integral de prestaciones que otorga el Seguro Social, ya que en la Ley anterior la protección se limitaba a cubrir la atención médica por enfermedad y maternidad y riesgos de trabajo, y en su caso, un subsidio del 50 por ciento por accidentes laborales.

Para el año 2000 se espera que la cobertura de trabajadores estacionales del campo y cañeros alcance el millón de personas, 2 veces lo esperado al cierre del año 1999. Para estos propósitos se erogarán por concepto de cuotas y aportaciones 195.4 millones de pesos, casi el doble de lo estimado para 1999.

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 a través del Seguro Facultativo para Estudiantes, cubriendo 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 en este seguro. Para el ejercicio del año 2000 se prevé que estén afiliados 1,974,850 estudiantes de todo el país, 57,520 más que el año anterior, y para lo cual se propone erogar 475.6 millones de pesos; un crecimiento real de 3.6 por ciento respecto a 1999.

Efectos de la Reforma 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. Como se señaló en el Cuadro IV.3, la reforma ha tenido un carácter redistributivo a favor de los trabajadores de menores ingresos derivado de dos efectos: por un lado, de la desgravación de sus cuotas al SEM; por el otro, de 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 2000, en caso de aprobarse el Proyecto de Presupuesto, es de 19,006.8 millones de pesos, 7.8 por ciento mayor a lo que se espera ejercer en 1999, como se ilustra en el Cuadro IV.5.

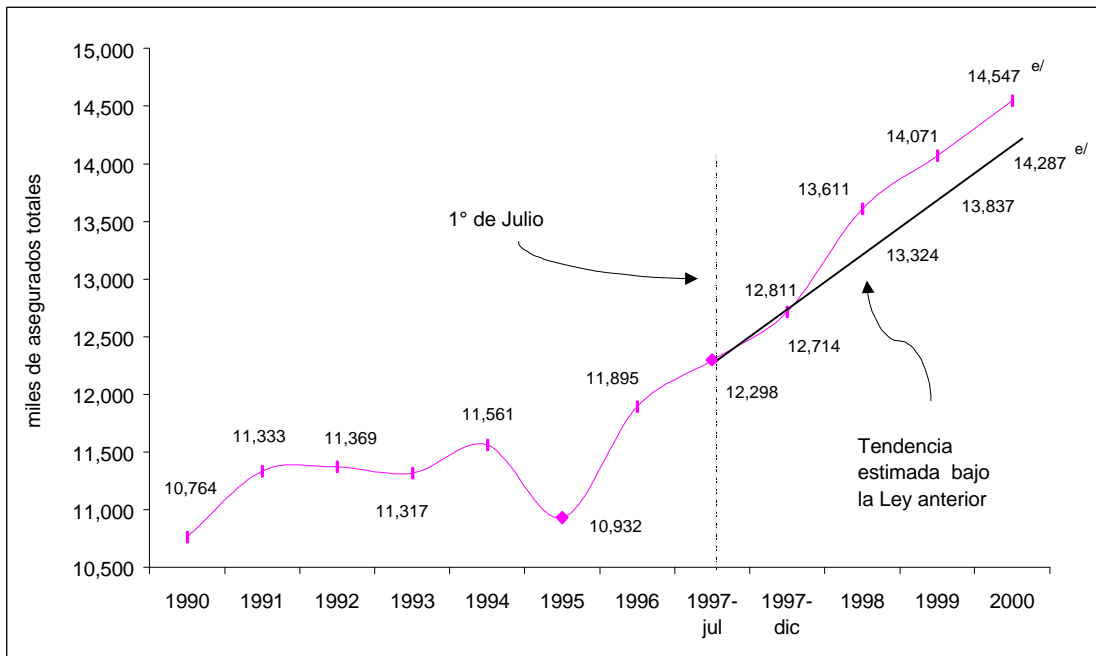
Cuadro IV.5
Transferencias de Ingreso a los Trabajadores por la Nueva Ley del Seguro Social
(millones de pesos del 2000)

Concepto	1999	2000	Variación % real
Total	17,639.3	19,006.8	7.8
1. Desgravación del Seguro de Enfermedades y Maternidad	9,690.9	10,663.6	10.0
2. Cuota Social	7,948.4	8,343.2	5.0

El efecto positivo de la nueva Ley sobre la generación de empleo deriva de la disminución para las empresas de casi 18 por ciento en el costo de contratación de los trabajadores. Esto no solo 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 observa en la Gráfica IV.8, desde que entró en vigor la nueva Ley se perciba 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 la presente Administración será superior en 260,000 al que se hubiese observado bajo el ordenamiento anterior.

Gráfica IV.8
Evolución del Número de Trabajadores Formales Afiliados al IMSS
 (miles de asegurados totales)



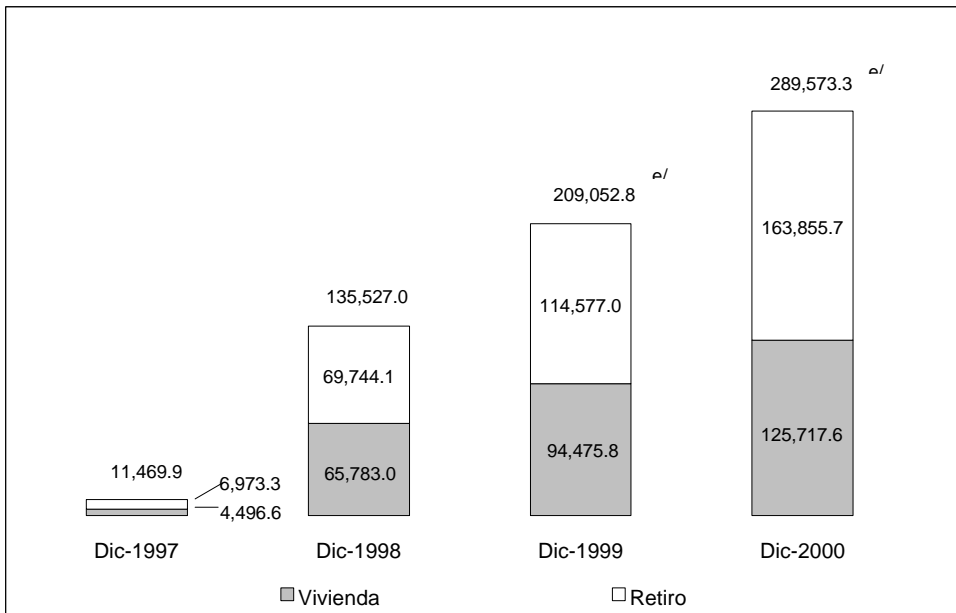
e/ Estimado.

La reforma también ha contribuido a la elevación del ahorro interno, lo que fortalece a la economía. En efecto, se estima que al 31 de diciembre de 1999 el saldo total de las cuentas individuales de los trabajadores en las Afores será de

209,052.8 millones de pesos y, de ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, al 31 de diciembre del 2000 será de 289,573.3 millones de pesos. En adición, ahora cada trabajador conoce el monto de sus ahorros, y decide qué fondo para el retiro se los administra. Su pensión está garantizada y a resguardo de los efectos de la inflación.

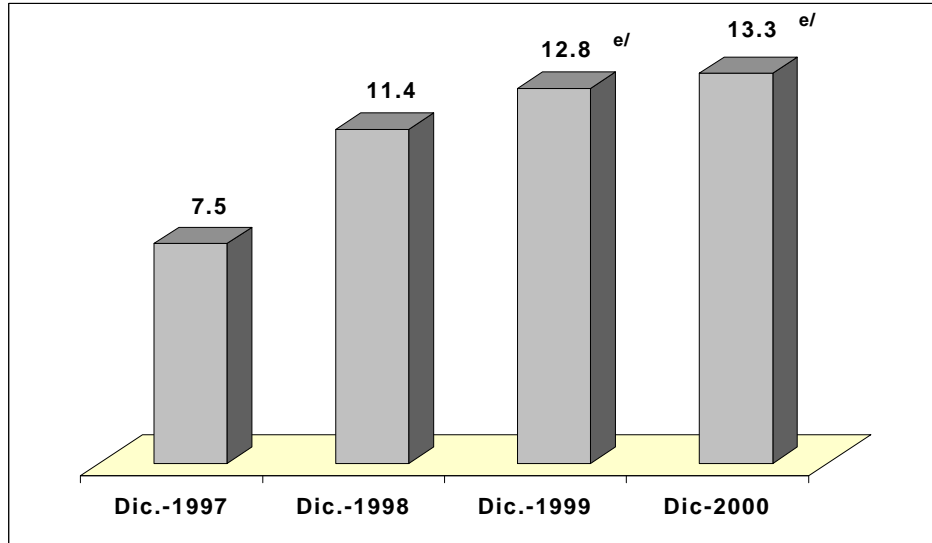
Debe destacarse que el efecto sobre el ahorro total es muy sustantivo: los depósitos en las cuentas individuales de los trabajadores pasaron de 11,469.9 millones de pesos en diciembre de 1997, a 209,052.8 millones de pesos en diciembre de 1999, y se estima que el saldo acumulado aumentará 38.5 por ciento en términos reales a fines del año 2000. A la fecha, la acumulación de estos recursos equivale a más de 5.5 puntos porcentuales del PIB, incluidos los fondos del SAR y el Infonavit.

Gráfica IV.9
Saldo Acumulado de las Aportaciones en las Afores ^{1/}
 (millones de pesos del 2000)



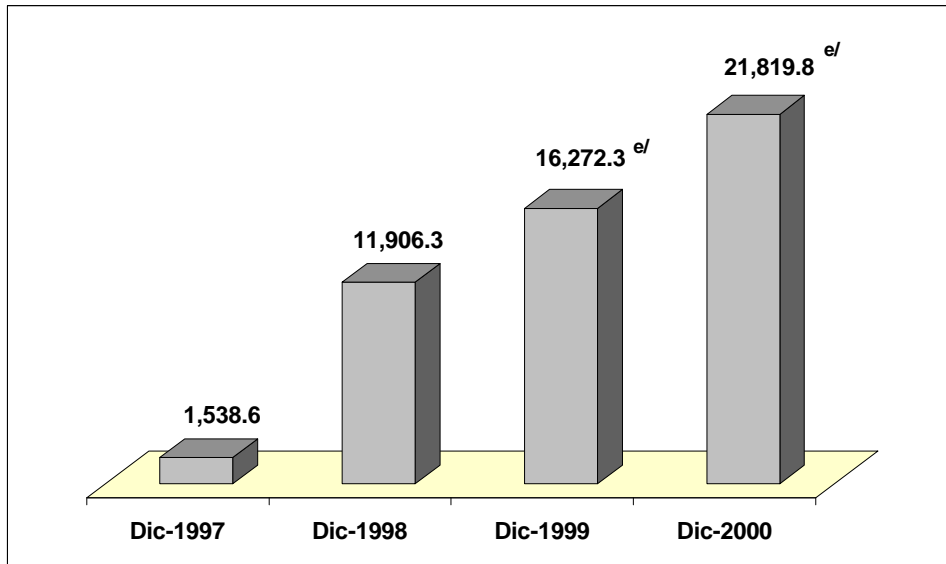
1/ Incluye los recursos de las cuotas del SAR y el Infonavit.
 e/ Estimado.

Gráfica IV.10
Número de Trabajadores con Aportaciones a las Afores
 (millones de trabajadores)



e/ Estimado.

Gráfica IV.11
Saldo Promedio por Cuenta Individual de los Trabajadores
 (pesos del 2000)



e/ Estimado.

Fortalecimiento financiero y de la infraestructura física

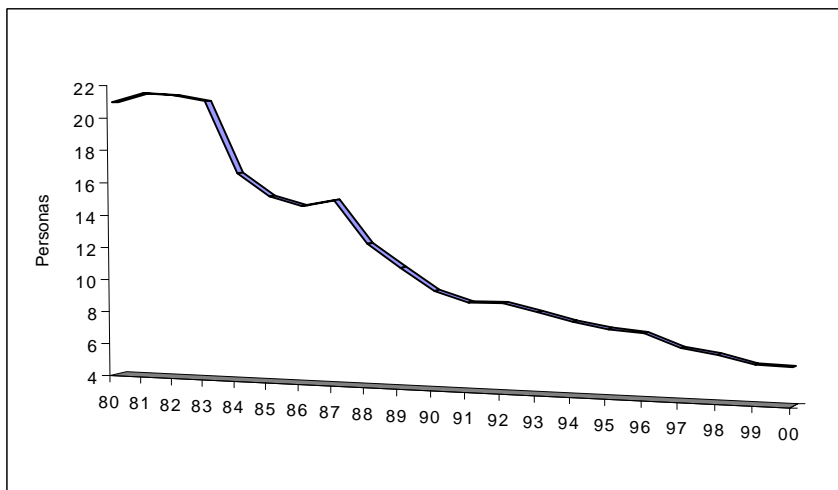
El fortalecimiento financiero del IMSS ha hecho posible la recuperación progresiva de sus programas de inversión y la expansión de su capacidad de atención. Sobre este particular se abunda en el apartado IV.1.2, referente a los Avances en la Reforma al Sector Salud. De igual forma, desde 1998 el Instituto 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. En el Proyecto de Presupuesto se propone canalizar a estos rubros 8,413.8 millones de pesos, 68.5 por ciento más que en 1999.

Por todo ello, se pone a consideración de esa H. Soberanía un presupuesto para el Instituto Mexicano del Seguro Social para el año 2000 de 121,800 millones de pesos, que representa un crecimiento real de 4.6 por ciento respecto a 1999.

Fortalecimiento de la seguridad social de los trabajadores del Estado

El proceso de reestructuración de la Administración Pública Centralizada ha implicado que el número de trabajadores en activo se mantenga relativamente constante. Esto, aunado al crecimiento acelerado del número de trabajadores que pasan a retiro, ha generado una tendencia en los últimos años a que los ingresos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, sean menores a sus erogaciones. Como se desprende de la Gráfica IV.12, mientras que en 1980 existían 21 trabajadores en activo por cada pensionado, en 1999 esta relación ha disminuido a 6 trabajadores por pensionado.

Gráfica IV.12
Número de Trabajadores en Activo por Pensionado en el ISSSTE
 (número de cotizantes por pensionado)



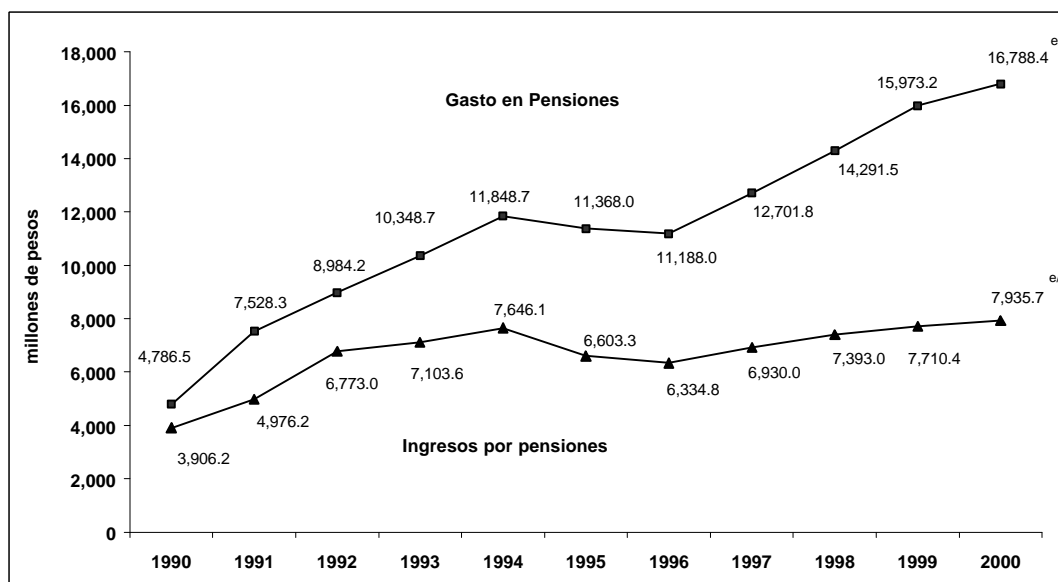
Hasta 1992 el Instituto financiaba su gasto con recursos propios provenientes de cuotas y aportaciones complementadas con el capital de la reserva actuarial del Fondo de Pensiones. A partir de 1993 las aportaciones resultaron insuficientes y las reservas se agotaron, por lo que se registró un déficit que el Gobierno Federal tuvo que compensar. Para contribuir a fortalecer las finanzas del Instituto, el Gobierno Federal realizó una adecuación de su estructura funcional, de sus sistemas contables y presupuestales, y lo dividió administrativamente en tres entidades que operan en forma separada: i) el ISSSTE Asegurador, ii) el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, Fovissste y, iii) el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, SITyF.

ISSSTE Asegurador

El ISSSTE-Asegurador está conformado por diversos fondos: Pensiones, Servicios Médicos, Administrativo, de Préstamos a Corto y Mediano Plazos, y Apoyo de Actividades Sociales y Culturales, cada uno con su propia misión y su fuente de

ingresos. De ellos, como se ha señalado, el Fondo de Pensiones presenta un déficit creciente, como se ilustra en la Gráfica IV.13.

Gráfica IV.13
Ingresos Totales y Gasto en Nómina de Pensiones del ISSSTE
(millones de pesos del 2000)



e/ Estimado.

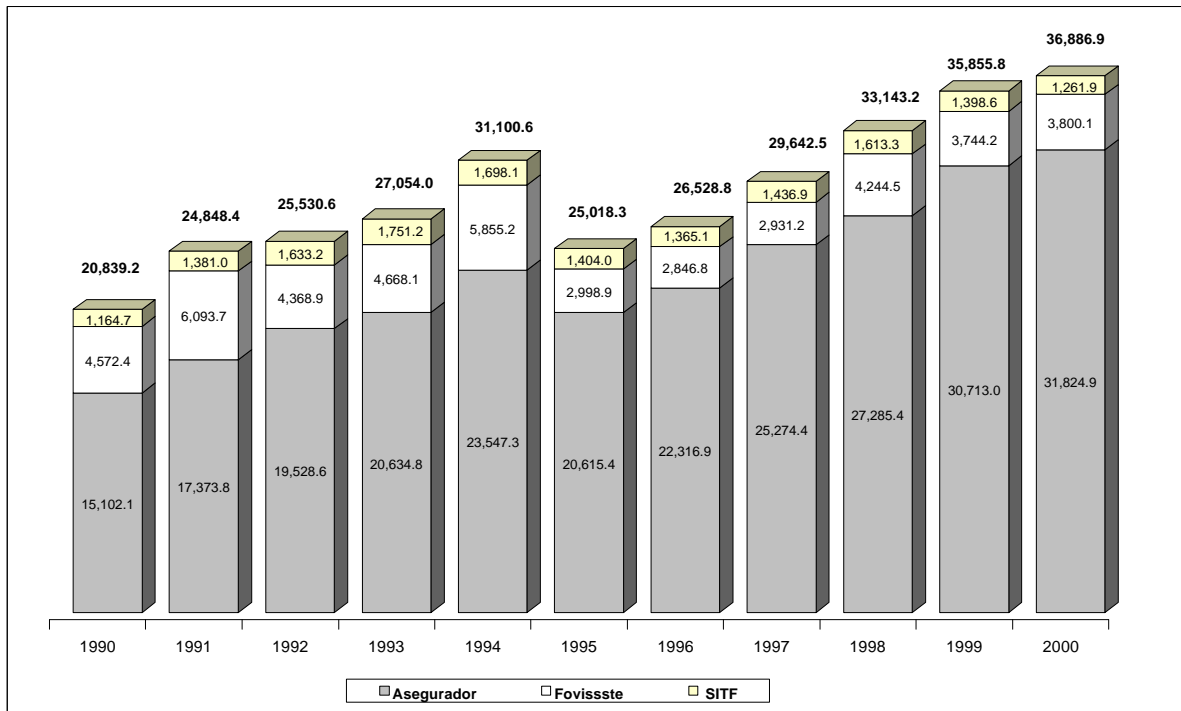
Dos factores adicionales han contribuido a dificultar la situación financiera de este Fondo: la reducción en la edad a la que se jubilan los trabajadores, de 62 años en 1977 a 51 en 1998; y el aumento de la expectativa de vida de los jubilados, que pasó de 2.5 a 19 años, en el mismo periodo. Por estos factores, y de ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, el subsidio del Gobierno Federal a la nómina de pensiones del ISSSTE en el año 2000 será de 9,107.4 millones de pesos, que representan un aumento de 5.8 por ciento real respecto a 1999, y un incremento de 166.2 por ciento de 1994 a la fecha.

Fondo de la Vivienda del ISSSTE, Fovissste

A principios de esta Administración, los fondos para préstamos para vivienda se hallaban depositados y comprometidos en fideicomisos para la construcción de

casas-habitación en distintas instituciones bancarias o en esquemas de cofinanciamiento con otras instituciones promotoras de vivienda. Para proteger los depósitos de los trabajadores, el Gobierno Federal a partir de 1995 canceló los fideicomisos y los compromisos contraídos, y reconstituyó el Fondo de la Vivienda del ISSSTE. Posteriormente, para garantizar que en el futuro los recursos del Fondo estén a salvo de contingencias económicas o financieras, y después de una amplia discusión entre representaciones de los trabajadores y las autoridades del Instituto, se impulsó la reestructuración del Fovissste y se crearon nuevas reglas de operación que fortalecen la situación financiera del Fondo y contribuyen a asegurar, transparentar y agilizar la asignación de los créditos.

Gráfica IV.14
Gasto del ISSSTE
(millones de pesos del 2000)



Por lo anterior, y para que los trabajadores del Estado y sus familias continúen recibiendo los servicios y las prestaciones del Instituto con calidad y oportunidad,

se somete a la aprobación de esa H. Soberanía un presupuesto para el ISSSTE en su conjunto, de 36,886.9 millones de pesos, 2.9 por ciento más en términos reales que en 1999.

IV.1.2 Avances en la reforma del sector salud

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció el compromiso de realizar la reforma del Sistema Nacional de Salud con el objetivo de ofrecer servicios a toda la población del país, y en especial a aquella que por sus condiciones sociodemográficas no podía acceder a ellos. Para lograr este propósito se diseñó una reforma que transformara las instituciones, ampliara la capacidad de los programas y acciones, y transfiriera los recursos a los órdenes de gobierno que por su cercanía estuvieran en mejor posición para atender las necesidades de la población.

La reforma se impulsó en un contexto de cambios en los perfiles demográfico y epidemiológico nacionales, caracterizados por la conformación de una población crecientemente urbana, y un aumento importante en la esperanza de vida. Estos factores modifican los patrones de morbilidad hacia una creciente incidencia de enfermedades y accidentes propios de las ciudades, conjuntamente con otros padecimientos crónico degenerativos que requieren un periodo más largo de tratamiento y suelen ser de alto costo de atención.

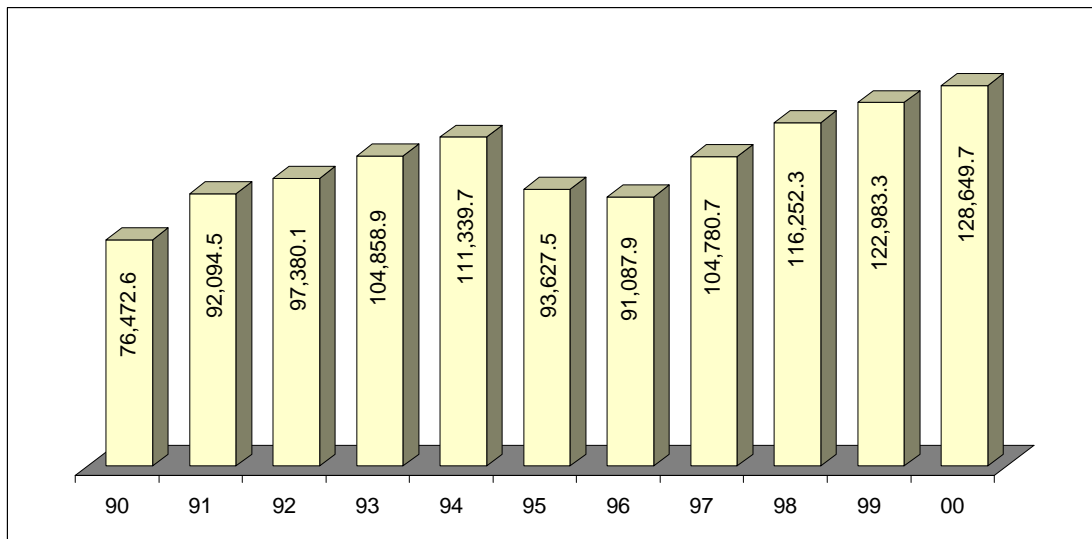
En cumplimiento del compromiso adquirido, el Gobierno Federal estableció tres líneas de acción:

- ampliar la cobertura a la población que al inicio de la Administración no tenía acceso a los servicios de salud;
- elevar la calidad y eficiencia de los servicios bajo un cambio de enfoque en la provisión de los servicios de salud de curativos a preventivos; e,

- impulsar el federalismo, a través de la descentralización de competencias, recursos y capacidad de decisión.

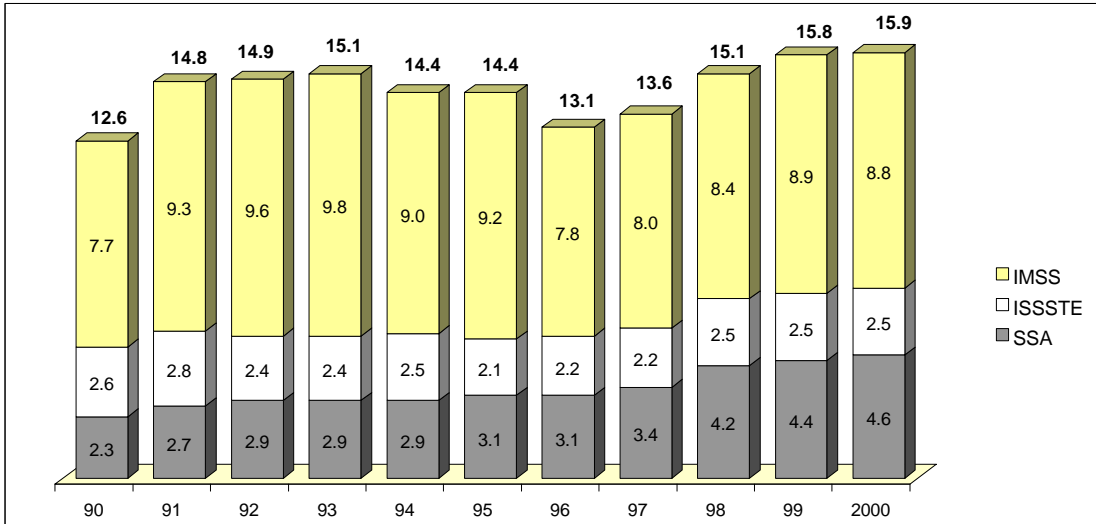
Para sustentar estas líneas de acción, desde 1996 el Gobierno Federal ha elevado en términos reales, año con año, el presupuesto destinado al sector. Con el propósito de seguir impulsando la política de salud, se somete a la consideración de esa H. Soberanía un presupuesto de 128,649.7 millones de pesos para el año 2000 que representa un crecimiento real de 4.6 por ciento respecto al ejercido en 1999.

Gráfica IV.15
Gasto Federal en Salud ^{1/}
(millones de pesos del 2000)



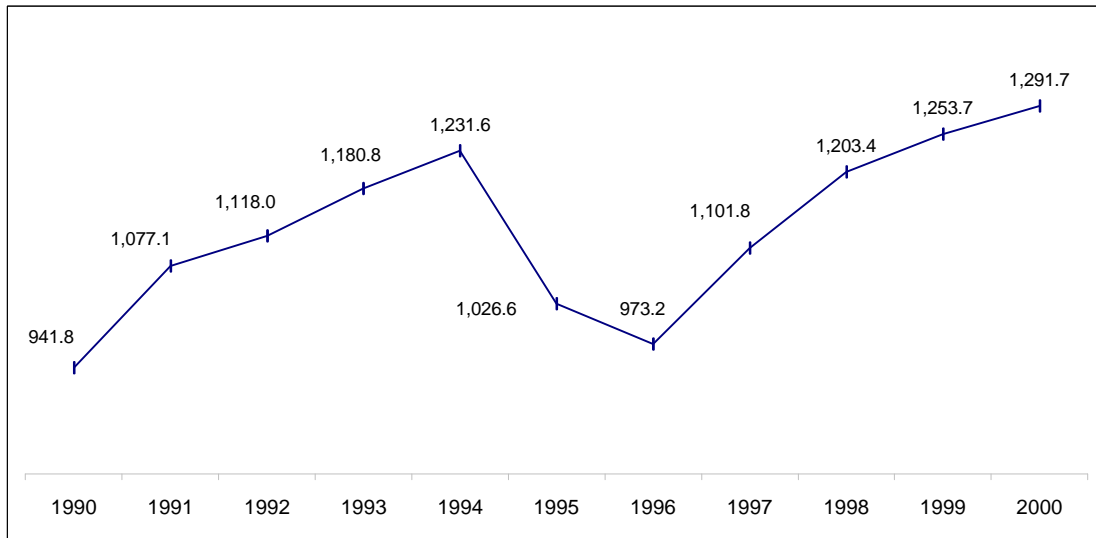
1/ Incluye el presupuesto de la SSA, el FASSA del Ramo 33, y el gasto en salud del IMSS e ISSSTE. Los montos aquí presentados difieren de los obtenidos por la clasificación funcional que asigna las aportaciones al ISSSTE y Fovissste del personal del Sector Salud en la función de Seguridad Social.

Gráfica IV.16
Gasto en Salud con Relación al Gasto Programable
 (porcentajes)



De ser aprobada la propuesta, la participación del gasto en salud en el gasto programable ascenderá a 15.9 por ciento, que se compara favorablemente con el 14.5 por ciento registrado en 1994, y constituye la participación más alta alcanzada por el sector en este agregado. El presupuesto propuesto, asimismo, permitirá que el nivel de gasto per cápita crezca un 3.0 por ciento en términos reales respecto a 1999, con lo cual este indicador habrá experimentado durante la década un incremento real de 37.1 por ciento.

Gráfica IV.17
Gasto en Salud per Cápita
(pesos del 2000)

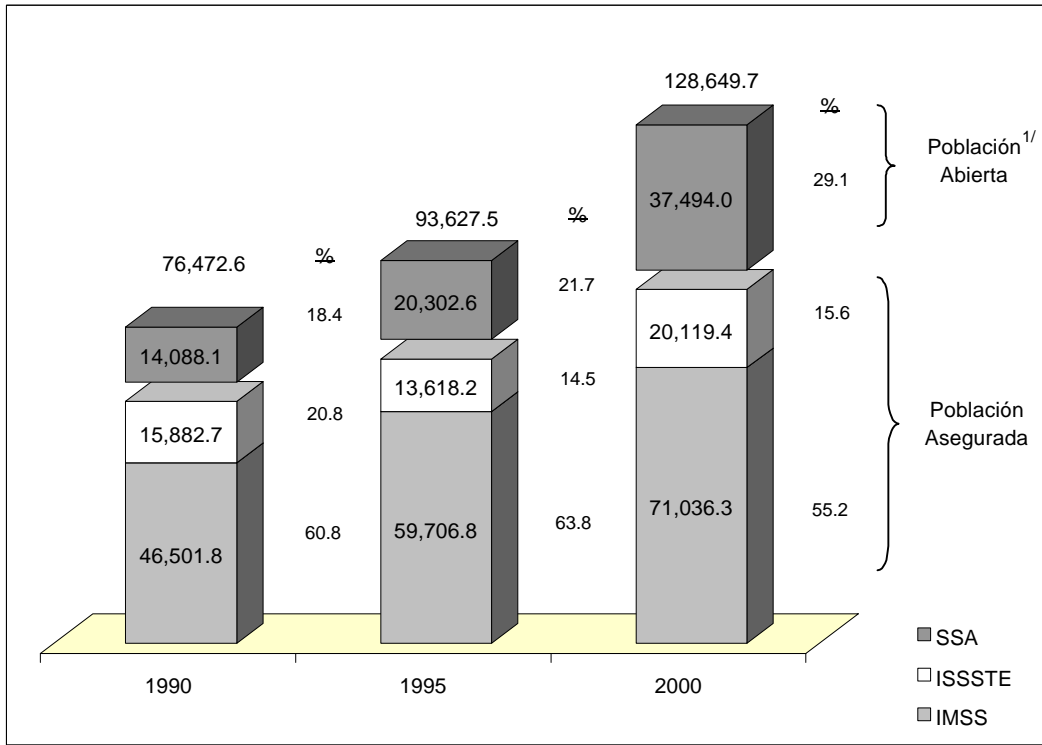


Avances de las políticas de salud

Composición del gasto en salud y ampliación de cobertura

La dinámica del gasto federal en salud durante el periodo 1995-2000, tanto en su monto como en su composición, refleja el énfasis que le ha dado esta Administración a la atención de la población abierta, esto es, a aquella que no está afiliada a las instituciones de seguridad social.

Gráfica IV.18
Composición del Gasto Federal en Salud
 (millones de pesos del 2000)

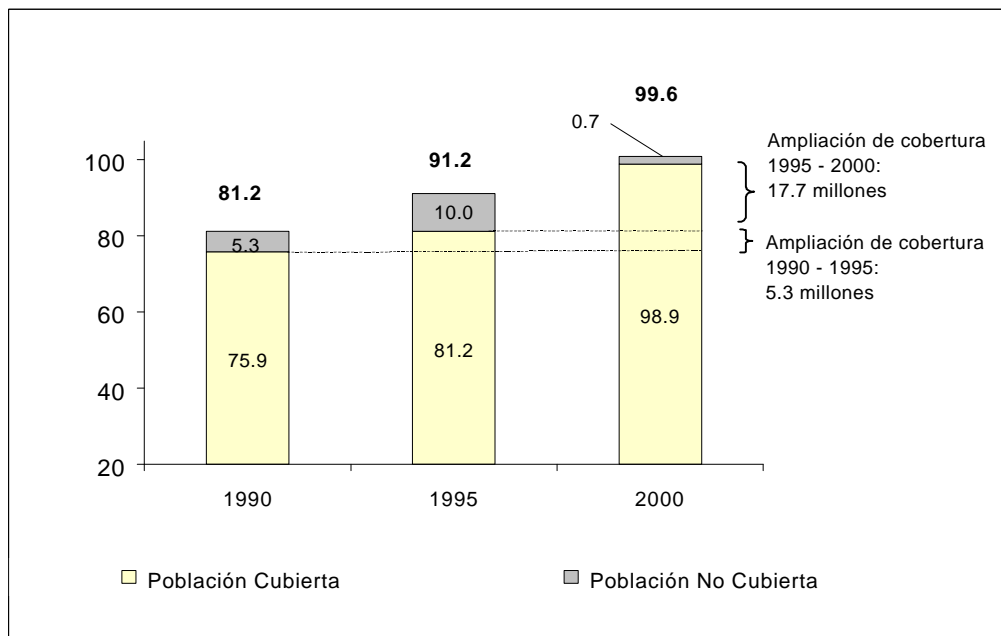


1/ Incluye SSA, FASSA del Ramo 33 e IMSS-Solidaridad.

La asignación del gasto ha respondido al reto de incorporar a 10 millones de personas que en 1995 carecían de servicios de salud. Como se ilustra en la Gráfica IV.18, el presupuesto destinado a población abierta pasará de 21.7 por ciento del total del sector en 1995, a 29.1 en el año 2000, y su monto habrá experimentado un aumento de 84.7 por ciento real en el mismo periodo. Por otro lado, el crecimiento sostenido de la economía nacional durante los últimos cuatro años ha permitido aumentar el número de familias incorporadas a las instituciones de seguridad social. La suma de estos factores hace previsible que al finalizar la presente Administración, el 99.3 por ciento de los mexicanos tenga acceso a los servicios básicos de salud, lo que contrasta con el 89.0 por ciento que accedía a ellos en 1995.

Así, como se aprecia en la Gráfica IV.19, se prevé que las instituciones públicas de salud habrán incorporado 23 millones de mexicanos a los servicios básicos durante la década que concluye, de los cuales 17.7 millones lo habrán hecho durante la presente Administración. Es decir, entre 1995 y el año 2000, de ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, accederán a los servicios básicos de salud más de 8 mil personas cada día.

Gráfica IV.19
Cobertura de los Servicios de Salud
(millones de habitantes)



Se espera que al finalizar 1999, 16 entidades federativas contarán con la certificación de cobertura universal otorgada por la Organización Mundial de la Salud, y se tiene previsto que en el transcurso del próximo ejercicio otros 13 estados alcancen los estándares correspondientes.

Calidad y eficiencia de los servicios

Con los recursos ejercidos a la fecha los principales indicadores de salud reflejan avances, como se puede observar en el Cuadro IV.6.

Cuadro IV.6
Indicadores de Salud Pública

Indicador	1990	1995	2000	Tasa media de crecimiento anual		
				95/90	00/95	00/90
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
Usuaris 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.

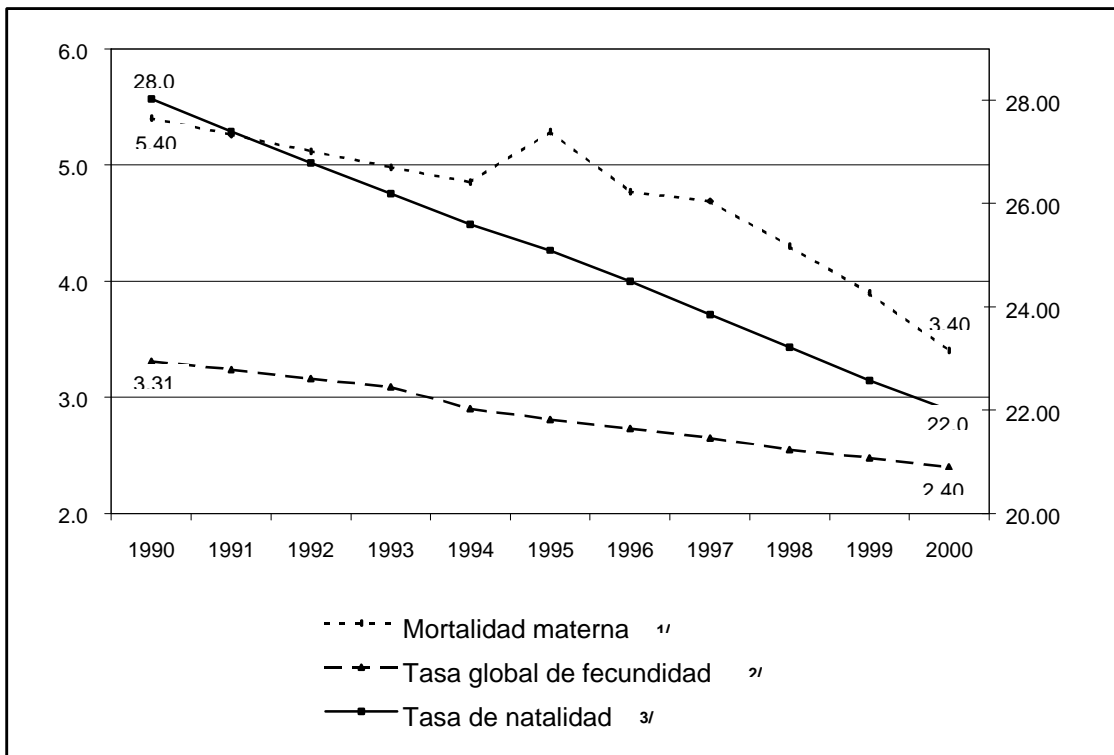
8/ Número de defunciones por esta causa entre población total por 100,000.

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

El Proyecto de Presupuesto que se pone a consideración de esa H. Soberanía busca profundizar y consolidar estas tendencias. Entre las acciones prioritarias que se tiene contemplado realizar destacan las relacionadas con la salud de los menores. Al respecto, se prevé alcanzar un 98.1 por ciento en la cobertura del esquema completo de vacunación en preescolares. Asimismo, será incorporada la vacuna denominada "Pentavalente" que, en una sola aplicación, protegerá a los

infantes contra difteria, tosferina, tétanos, "haemophilus influenzae" y hepatitis b. Entre otros beneficios, este nuevo esquema de inmunización evitará más de mil muertes de niños y niñas por neumonía y meningitis bacteriana, e impedirá que otros mil queden con secuelas neurológicas irreversibles.

Gráfica IV.20
Evolución de la Tasa de Mortalidad Materna, Fecundidad y Natalidad, 1990-2000

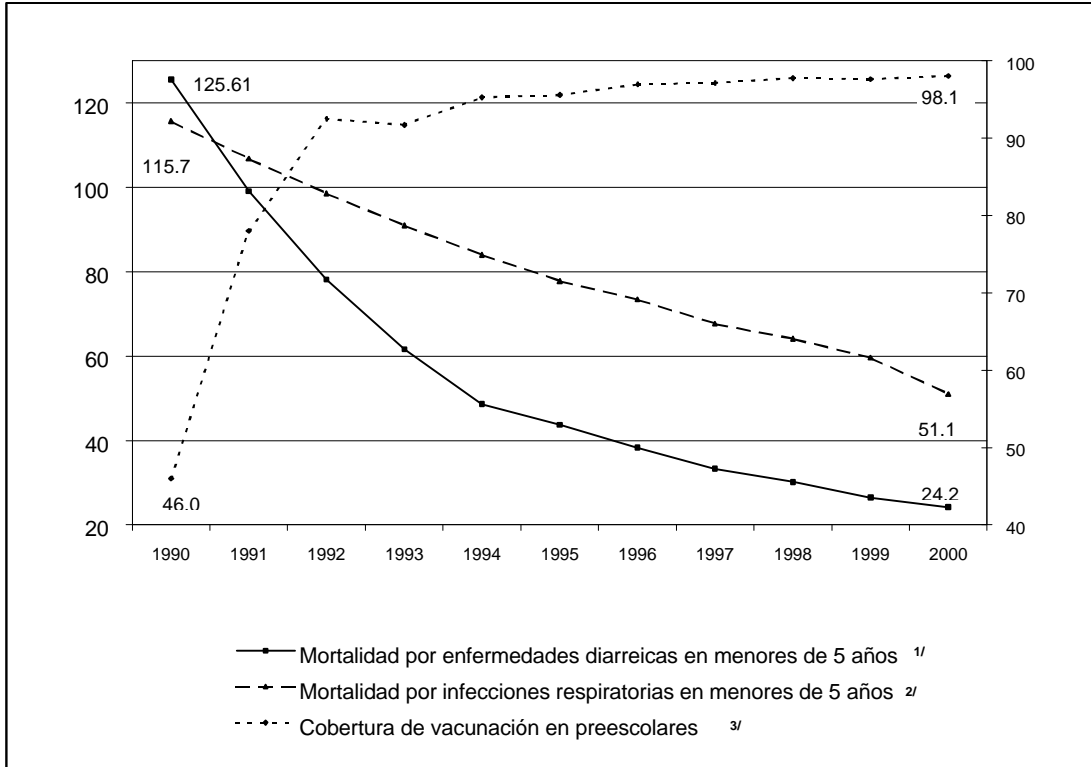


1/ Número de muertes por complicaciones del embarazo, parto y puerperio entre número de nacidos vivos.
 2/ Número de hijos que tendría cada mujer en su vida, de mantenerse los actuales niveles de fecundidad por grupo de edad.
 3/ Número de nacidos vivos entre población total.

Con ello, el esquema completo que en 1994 constaba de 6 vacunas, será de 12 en el año 2000, y continuará aplicándose en forma gratuita a toda la población que lo requiere. Un elemento importante en la consecución y consolidación de estas acciones lo constituye la creación, durante 1999, de la empresa de participación estatal mayoritaria Biológicos y Reactivos Mexicanos, Birmex, que produce y

exporta reactivos con calidad mundial y permite garantizar el abasto de vacunas en el mercado nacional a bajo costo y con oportunidad.

Gráfica IV.21
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.

Junto a las campañas de vacunación, se estima lograr una reducción de la tasa de mortalidad de los niños y niñas menores de cinco años de 8.8 por ciento respecto a 1999, para lo cual se intensificarán las acciones de capacitación dirigidas a las madres con hijos menores de cinco años en el manejo de casos de diarrea e infecciones respiratorias. De otro lado, los recursos canalizados a las entidades federativas permitirán dar continuidad a los programas de salud reproductiva; se

espera que en el año 2000 se observe un promedio de 2.4 hijos por mujer en edad fértil, frente a los 2.48 que se registrarán este año.

Impulso al Federalismo

Para dar cumplimiento al propósito federalista se propone distribuir entre los 32 sistemas estatales de salud un presupuesto de 21,713.1 millones de pesos a través del Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud, FASSA, del Ramo 33, lo que representa un crecimiento del 10.4 por ciento en términos reales respecto a 1999. Con ello, la participación del gasto descentralizado en el gasto total destinado a la salud de la población abierta pasará de 6.1 por ciento en 1994 a 58.0 por ciento en el año 2000.

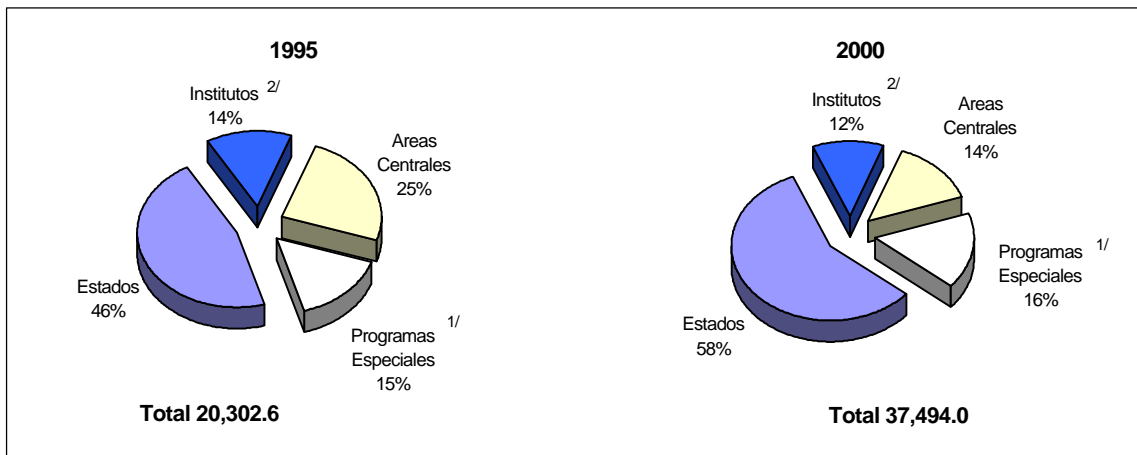
En concordancia con lo anterior, el monto que ejercerán las áreas centrales de la Secretaría de Salud presenta un descenso real de 5.2 por ciento respecto a la asignación de 1999. Esto refleja una tendencia sostenida durante los últimos seis años, congruente con el proceso de descentralización de sus estructuras administrativas y la creciente concentración en su misión normativa y de control epidemiológico.

En forma complementaria, el Gobierno Federal canalizará a las entidades federativas 6,142.1 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, cifra que comparada con las ejercidas en los años 1999 y 1994 significa, respectivamente, un incremento real del 13.5 y 77.3 por ciento. Así, se planea que en conjunto los programas de IMSS-Solidaridad y de Ampliación de Cobertura incrementen su atención de 18.1 millones de personas en 1999 a 18.8 en el año 2000. En tanto que mediante el Programa de Educación, Salud y Alimentación, al cierre del 2000 se brindará acceso a servicios básicos de salud a 2.6 millones de familias, 28.3 por ciento más que en 1998. En

el apartado IV.2 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 4,502.7 millones de pesos, es decir 14.1 por ciento más en términos reales que en 1999. Dichos recursos incluyen 476.4 millones de pesos destinados al desarrollo de investigaciones de alto nivel.

Gráfica IV.22
Composición del Gasto en Salud a Población Abierta
(millones de pesos del 2000)



1/ IMSS-Solidaridad, PAC y Progresia.

2/ Institutos Nacionales de Salud coordinados por la SSA.

Estructura económica del gasto

Como se señaló, la mayor incidencia de las enfermedades crónico degenerativas en los últimos años ha precipitado modificaciones en el diseño de los programas de salud. Este factor, aunado al objetivo de abatir el rezago en materia de cobertura, ha demandado el incremento del personal médico y de enfermería, que

ante la creciente complejidad de los problemas precisa de mayor capacitación, mejor salario y un más amplio cuadro de medicamentos y material de curación.

Consecuentemente, durante esta Administración se han incorporado más de 55 mil nuevos médicos y enfermeras, que representan más de un 20 por ciento de la plantilla total contratada hasta 1994. Destacan, como se desprende del Cuadro IV.7, dos características: primero, que el mayor crecimiento en médicos y enfermeras es aquél dedicado a la población abierta, de 47.2 y 41.2 por ciento, respectivamente, en el periodo señalado; y segundo, que el mayor crecimiento de plazas ha ocurrido en las entidades federativas. Dado el fuerte impulso otorgado a la creación de plazas destinadas a la prestación de los servicios para la población abierta a la fecha, en el año 2000 no se contempla la contratación de plazas adicionales.

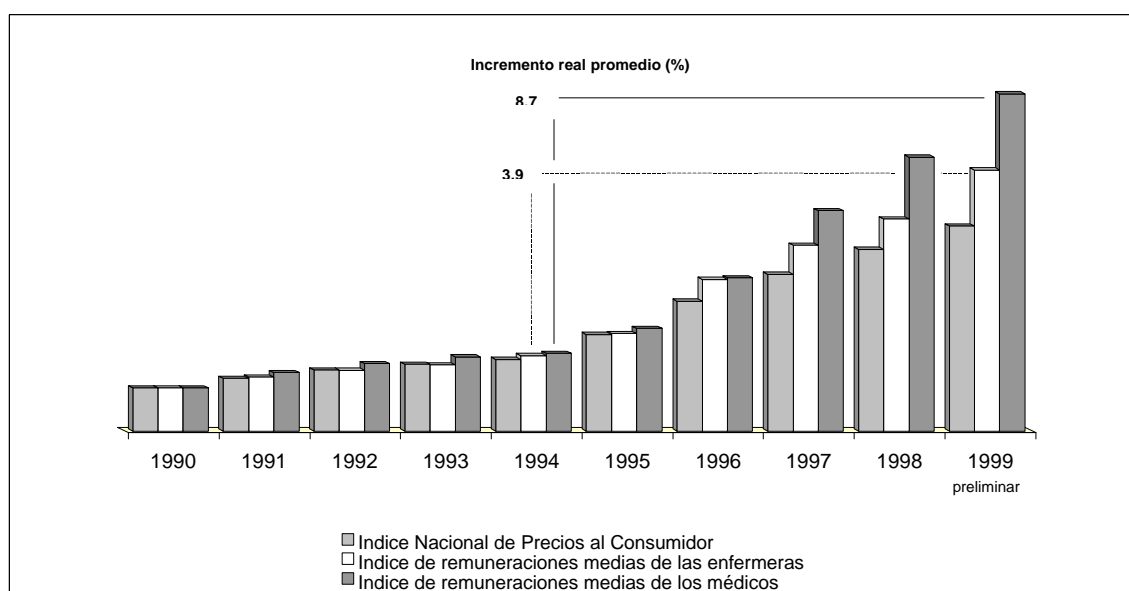
Cuadro IV.7
Médicos y Enfermeras del Sistema Nacional de Salud

	1994	2000	Variación	
			Absoluta	Relativa (%)
Total	259,074	314,350	55,276	21.3
Médicos	106,896	132,806	25,910	24.2
Población Derechohabiente	66,070	72,723	6,653	10.1
Población abierta	40,826	60,083	19,257	47.2
Central	5,698	7,070	1,372	24.1
Entidades	35,128	53,013	17,885	50.9
Enfermeras	152,178	181,544	29,366	19.3
Población Derechohabiente	96,047	102,291	6,244	6.5
Población abierta	56,131	79,253	23,122	41.2
Central	8,233	9,411	1,178	14.3
Entidades	47,898	69,842	21,944	45.8

Paralelamente, se ha llevado a cabo una política salarial dirigida a fortalecer las percepciones reales de los médicos y de las enfermeras. Como se ilustra en la

Gráfica IV.23, en el periodo 1994-1999 éstos han recibido incrementos reales en sus salarios de 8.7 y 3.9 por ciento, respectivamente. En el Proyecto de Presupuesto que se pone a consideración de esa H. Soberanía se proponen recursos para continuar con esta tendencia.

Gráfica IV.23
Evolución de las Remuneraciones Medias Reales de la Rama Médica
 (crecimiento acumulado, 1990=100)



En forma complementaria, desde 1997 se han elevado los recursos que se destinan para el pago de estímulos al personal que labora en las zonas rurales remotas lo que, en el caso de los médicos, implica un ingreso adicional de 75 por ciento.

De otro lado, el ejercicio de los recursos en el sector ha permitido incrementar la participación del monto destinado a medicamentos y material de curación dentro del gasto corriente. Para el año 2000, de merecer la aprobación de esa H. Representación, el gasto de operación se incrementará un 2.1 por ciento en términos reales, en tanto que el destinado a medicamentos se prevé que lo haga

en 7.0 por ciento. De esta forma, durante la presente Administración las compras consolidadas de estos insumos básicos experimentarán un incremento promedio anual del 5.2 por ciento real, que se compara favorablemente con el 1.7 por ciento previsto para el gasto total de operación.

En materia de inversión también se propone un esfuerzo importante, orientando los recursos al mantenimiento de las instalaciones; al equipamiento de los servicios del primer nivel de atención; y a la conclusión de las obras que se encuentran en proceso. La asignación propuesta es de 8,147.1 millones de pesos, significa un incremento real de 14.6 por ciento con relación a 1999. Dentro de ese total, destaca la correspondiente al IMSS, de 5,245.5 millones de pesos, 29.7 por ciento mayor a la de 1999, lo que le permitirá realizar el programa de inversiones más grande que a la fecha ha realizado la Institución. Con estos recursos, el Instituto concluirá la sustitución del equipo e instrumental médico obsoleto; equipará las unidades médicas que entrarán en operación en ese año; se concluirán las obras en proceso; y se realizarán acciones de ampliación, remodelación, conservación y rehabilitación de infraestructura.

En el caso de la Secretaría de Salud, se tiene prevista una inversión de 201.8 millones de pesos para concluir a mediados del próximo año el Centro Nacional de Rehabilitación, proyecto que situará al país a la vanguardia de las especialidades de ortopedia, terapia rehabilitatoria y comunicación humana en América Latina. Por su parte, el ISSSTE erogará recursos por 409.8 millones de pesos, 7.5 por ciento más que en 1999. De este monto, 289.1 millones de pesos se destinarán a la construcción, ampliación y remodelación de la infraestructura médica, y 120.7 millones de pesos al reemplazo de equipo obsoleto en áreas médicas y al equipamiento de nuevas unidades.

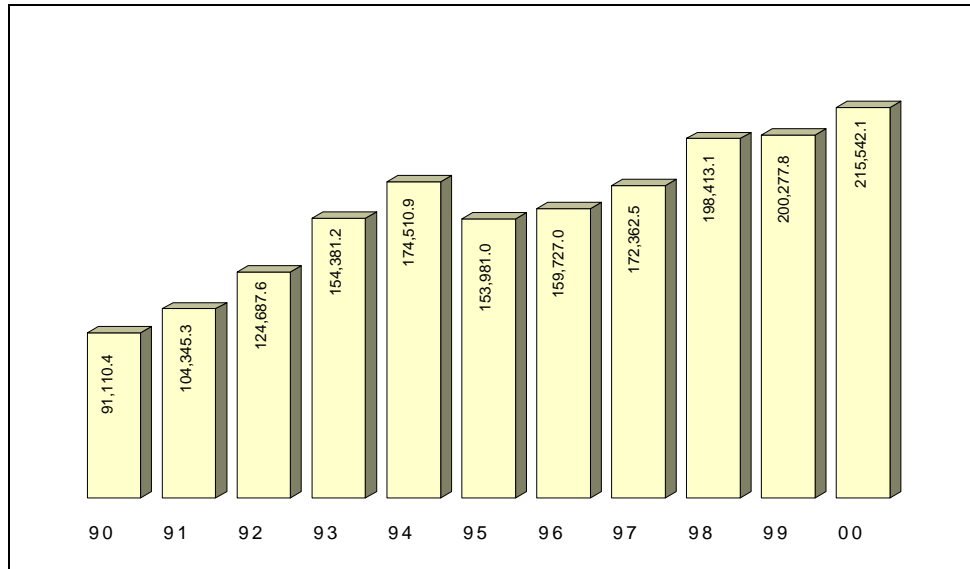
IV.1.3 Avances en la reforma educativa

La educación es el medio principal con el que cuenta el Estado para incidir de manera favorable y permanente sobre las condiciones de bienestar de la población. Una educación suficiente y de calidad constituye un elemento imprescindible para proveer al individuo de las herramientas que le permitan aprovechar las oportunidades para incorporarse a la vida productiva y al progreso social.

Por ello, desde 1996 se le asignan al sector educativo niveles superiores de recursos para avanzar en la consecución de los propósitos que se persiguen con la educación y elevar las capacidades y destrezas de los mexicanos en edad escolar, así como las de aquéllos que no tuvieron oportunidad, en su momento, de incorporarse a los sistemas educativos.

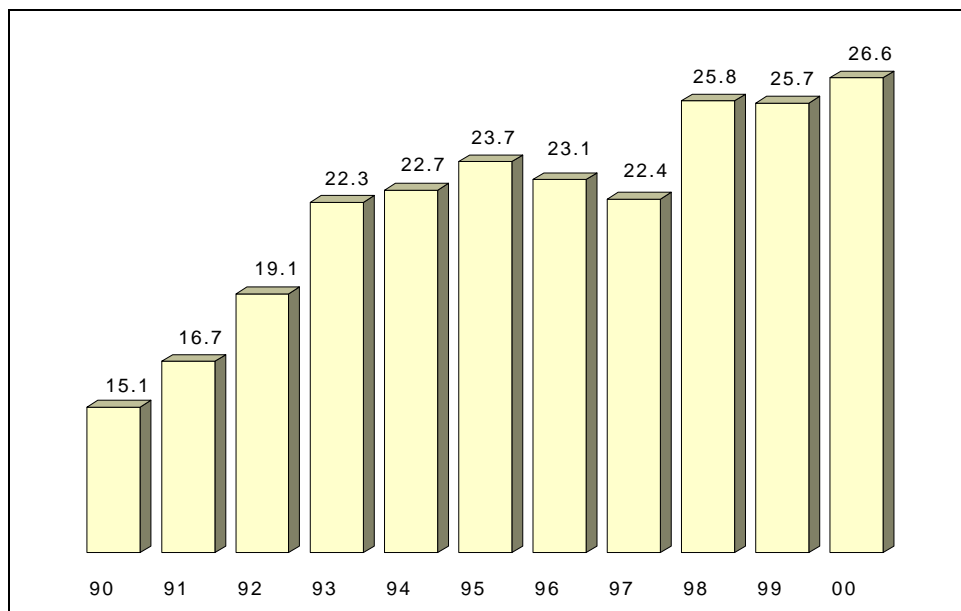
En concordancia con los esfuerzos hasta ahora realizados, y de merecer la aprobación de esa H. Soberanía, se canalizarán en el año 2000 a la educación 215,542.1 millones de pesos, 7.6 por ciento superior en términos reales al presupuesto que se espera ejercer en 1999. De ser aprobada la propuesta, durante el año 2000 se observará el mayor nivel de gasto educativo de acuerdo a los siguientes indicadores: i) el gasto en términos reales; ii) su participación dentro del gasto programable federal; iii) su participación en el Producto Interno Bruto; y, iv) su monto per cápita, como se puede apreciar en los páneles (a)-(d) de la Gráfica IV.24. Este crecimiento refleja la altísima prioridad que el Gobierno de la República le otorga a la educación de los mexicanos como medio único e insustituible para su incorporación y participación plena en la vida de la Nación.

Gráfica IV.24.a ^{1/}
Gasto Federal en Educación
 (millones de pesos del 2000)

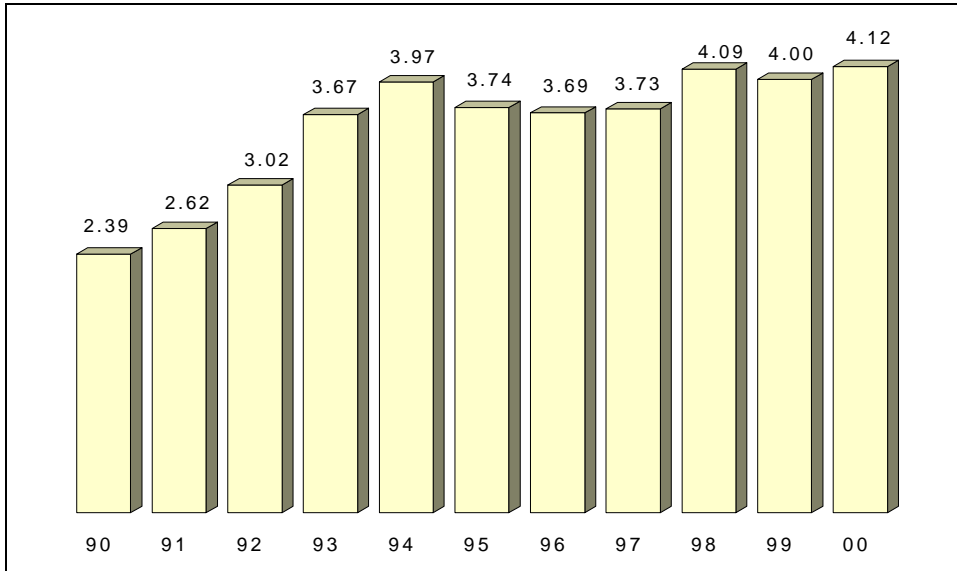


1/ Incluye Ramo 11 Educación Pública; Ramo 25 Previsiones; y, FAEB, FAETA, y FAM en su componente de infraestructura educativa básica y superior, del Ramo 33. Los montos aquí presentados difieren de los obtenidos por la clasificación funcional que asigna las aportaciones al ISSSTE y Fovissste del personal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

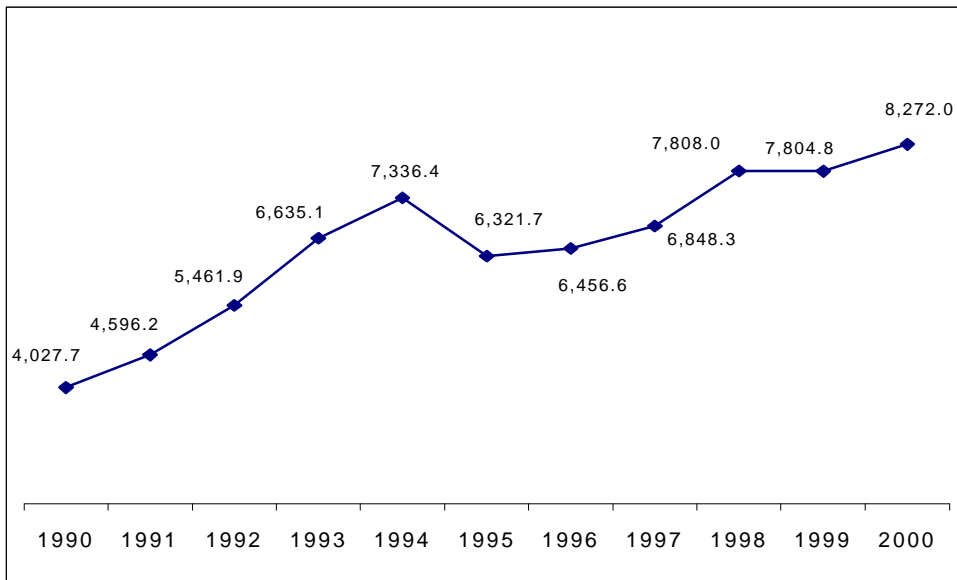
Gráfica IV.24.b
Gasto en Educación como Proporción del Gasto Programable
 (porcentaje)



Gráfica IV.24.c
Gasto Federal en Educación como Proporción del PIB
 (porcentaje)



Gráfica IV.24.d
Gasto Federal en Educación por Alumno ^{1/}
 (pesos del 2000 por alumno)

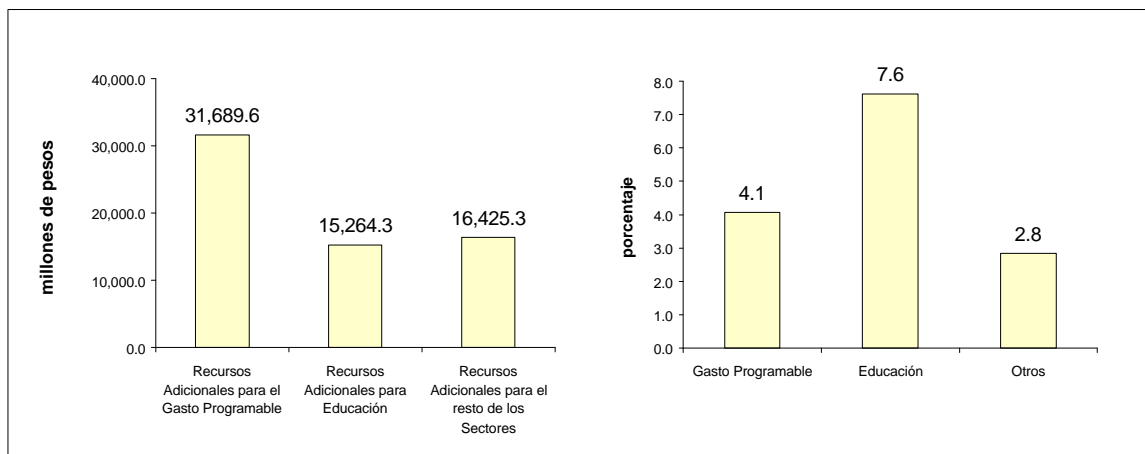


1/ El gasto por alumno resulta de dividir el total de gasto educativo federal entre la matrícula pública de alumnos de preescolar a posgrado.

El monto propuesto representa el 4.1 por ciento del PIB, y equivale a 1.6 veces la recaudación que de acuerdo a la Iniciativa de la Ley de Ingresos para el 2000 se obtendrá por concepto del Impuesto al Valor Agregado.

El esfuerzo que se propone para fortalecer el gasto educativo es sustantivo. Así, del total de recursos adicionales por 31,689.6 millones de pesos que tendrá durante el año 2000 el gasto programable en comparación con 1999, se asignan al gasto de educación el 48.2 por ciento, es decir, 15,264.3 millones de pesos. De otra forma, mientras que el gasto programable total crecerá 4.1 por ciento, el gasto en educación lo hará 7.6 por ciento y, en contrapartida, el gasto de los demás sectores se incrementará a una tasa menor, de 2.8 por ciento, como se aprecia en la Gráfica IV.25.

Gráfica IV.25
Incremento Absoluto y Tasa de Crecimiento del Gasto en Educación Respecto al Gasto Programable y a Otros Sectores
 (millones de pesos del 2000 y tasa de crecimiento)



Políticas generales

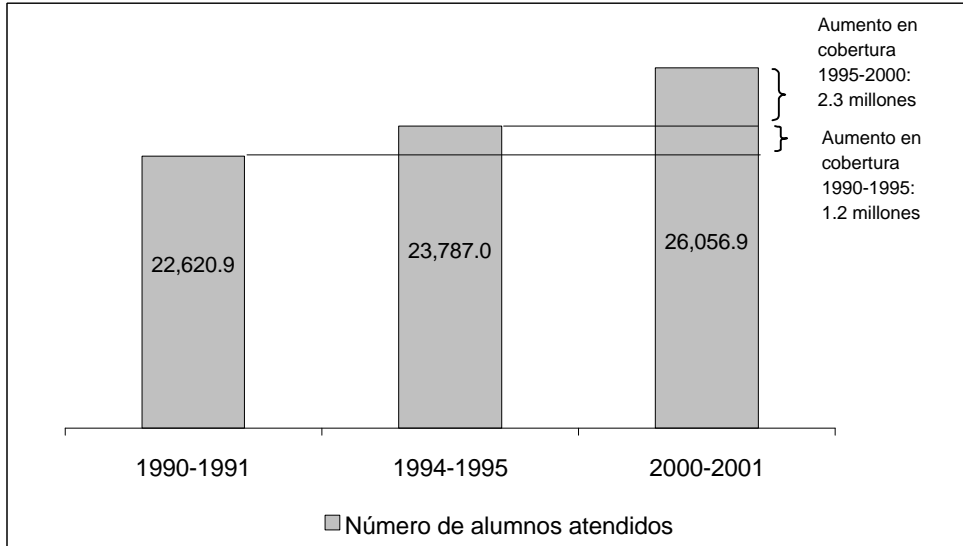
La política de gasto de la actual Administración se ha desarrollado a partir de tres ejes principales:

- la ampliación de la cobertura de la educación a todo el país procurando alcanzar equidad en el acceso a los servicios;
- el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la búsqueda de una mayor pertinencia de la educación; y,
- la consolidación del proceso de descentralización educativa iniciado en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

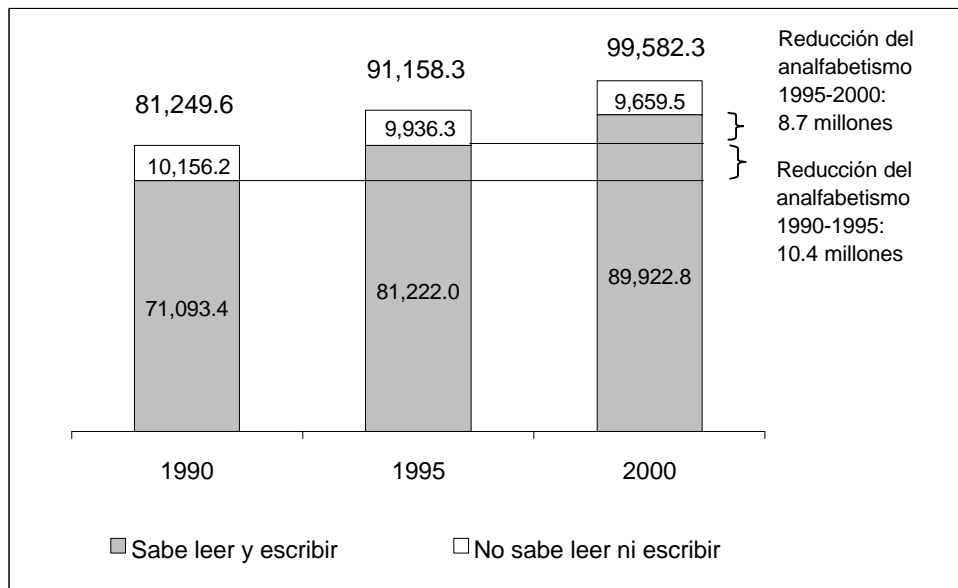
Ampliación de los servicios de educación

Entre los ciclos escolares 1994-1995 y 2000-2001, la matrícula del Sistema Educativo Nacional se habrá elevado de 26.4 a 29.6 millones de niños y jóvenes, lo que representa un incremento promedio anual de 2.0 por ciento. Ello habrá contribuido a reducir la tasa de analfabetismo de 12.5 por ciento en 1994 a 9.7 en el año 2000, al tiempo que se elevará el promedio de escolaridad de la población de 6.5 a 7.9 grados.

Gráfica IV.26
Población en Edad Escolar Atendida por el Sector Educativo Público
 (miles de alumnos atendidos)



Gráfica IV.27
Población Alfabetizada y Analfabeta
 (miles de habitantes)



En el esfuerzo por llevar educación a todo el país sobresale el avance alcanzado en las zonas aisladas de difícil acceso, generalmente caracterizadas por su alto grado de marginación y pobreza. Entre 1994 y el año 2000 los programas dirigidos a la población en desventaja habrán elevado su participación dentro del gasto educativo básico de 2.0 a 5.8 por ciento, y atenderán a 26 de cada 100 niños que cursan este tipo educativo. Mediante estos apoyos la educación se ha convertido en una realidad para 5.7 millones de alumnos que en 1994 carecían del servicio y que actualmente cursan la educación indígena, la comunitaria y la telesecundaria.

Una preocupación central del Gobierno de la República a lo largo de la Administración ha sido el mejoramiento continuo de la calidad de la educación. En el ámbito de la enseñanza básica destacan los esfuerzos de distribución de libros de texto gratuitos, la revisión y modernización de los contenidos y materiales educativos, el establecimiento de un programa de actualización permanente del magisterio, la transformación de la educación normal, así como la decisión con la que se ha respaldado el derecho de los maestros a una retribución justa al trabajo que realizan. Como resultado de estas acciones, la eficiencia terminal en primaria aumentará en el período 1990-2000 en más de 15 puntos porcentuales, lo que significa que más del 85 por ciento de los alumnos inscritos concluirán este nivel, contra el 77.7 en 1994. Por su parte, la tasa de absorción de secundaria se incrementará en 12.1 puntos porcentuales en el mismo periodo, con lo cual el 94.4 por ciento de los egresados de primaria continuarán sus estudios secundarios.

La federalización educativa ha contribuido al mejoramiento de los servicios, a la aplicación de modalidades acordes a las características locales, y al fomento de una mayor participación de las autoridades estatales y municipales y de la sociedad, en el quehacer educativo. Entre 1990 y el año 2000, los recursos descentralizados para la educación habrán crecido en más de 7 veces. Así, al final de la presente Administración, 70 centavos de cada peso destinados a la

educación serán erogados directamente por los gobiernos locales, lo cual contrasta con 65 centavos de cada peso en 1994.

Cuadro IV.8
Evolución de los Principales Indicadores Educativos 1990-2000

Indicador	Ciclo		
	90-91	94-95	00-01 ^{e/}
Analfabetismo ^{1/}	12.5	11.2	9.7
Promedio de escolaridad ^{2/}	6.5	7.1	7.9
Cobertura educación básica ^{3/}	92.3	93.4	93.9
Eficiencia terminal de primaria ^{4/}	70.1	77.7	85.2
Indice de reprobación de primaria ^{5/}	10.1	8.1	6.8
Matrícula de programas compensatorios ^{6/}	-	1,654.3	5,400.0
Matrícula de educación superior	1,013.4	1,100.8	1,427.2
Institutos Tecnológicos ^{7/}	106	156	201
Universidades Tecnológicas	1	8	38

1/ Porcentaje de analfabetas sobre la población de 15 años en adelante.

2/ Años promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años.

3/ Porcentaje de la población entre 4 y 15 años de edad, inscrita en este nivel de educación.

4/ Número de egresados en un ciclo escolar entre la matrícula en primer grado de 6 ciclos escolares antes.

5/ Número de alumnos no promovidos entre el total de alumnos existentes en un grado al final del ciclo escolar.

6/ Las matrículas están expresadas en miles de alumnos.

7/ Se refiere al número de planteles existentes tanto de Institutos, como de Universidades Tecnológicas.

e/ Estimado.

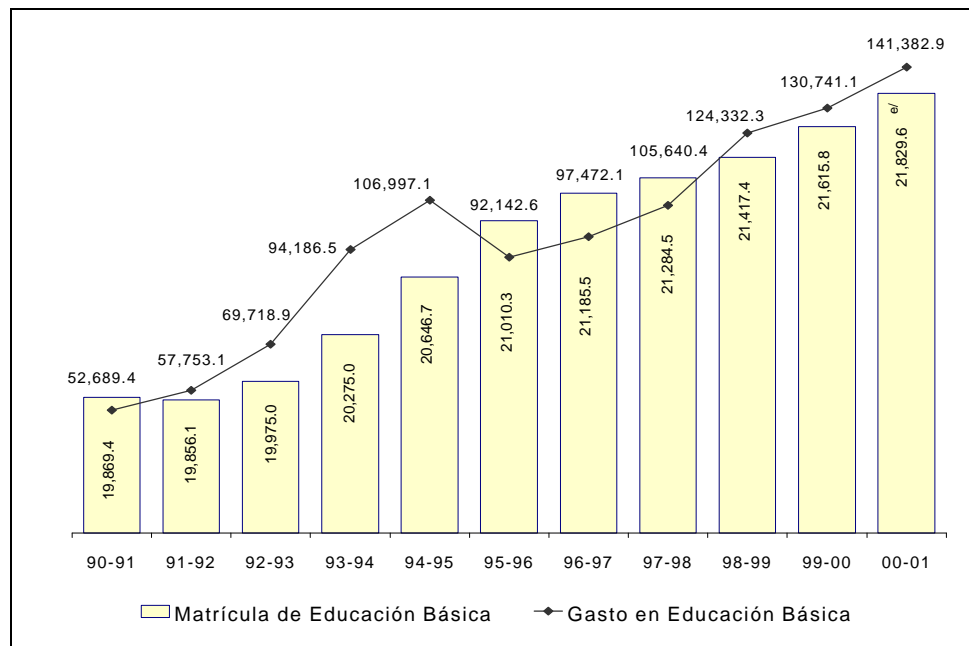
Con todo y lo anterior, es necesario reconocer que aún se requiere intensificar las acciones que permitan avanzar a un mayor ritmo en los objetivos de la política educativa.

Educación básica

Por varias décadas la educación básica ha ocupado el lugar más importante entre las prioridades educativas del Gobierno Federal, al ser este nivel el que proporciona los cimientos de la formación de los mexicanos y su integración a la vida social y productiva del país. Dentro de la matrícula del Sistema Educativo Nacional, 21.8 millones de alumnos cursarán algún grado dentro del nivel educativo básico en el ciclo 2000-2001, equivalente a 83.8 por ciento del total, razón por la cual participa con el 65.5 por ciento del presupuesto total educativo.

El comportamiento de la población que cursa este nivel se vincula estrechamente con la evolución demográfica del país. Por eso, es previsible que como resultado de la disminución en la tasa de fecundidad, el grupo en edad de cursar la educación básica se mantenga estable en los siguientes años, para posteriormente decrecer gradualmente.

Gráfica IV.28
Matrícula y Presupuesto Asignado en Educación Básica 1990-2000
 (alumnos y millones de pesos del 2000)



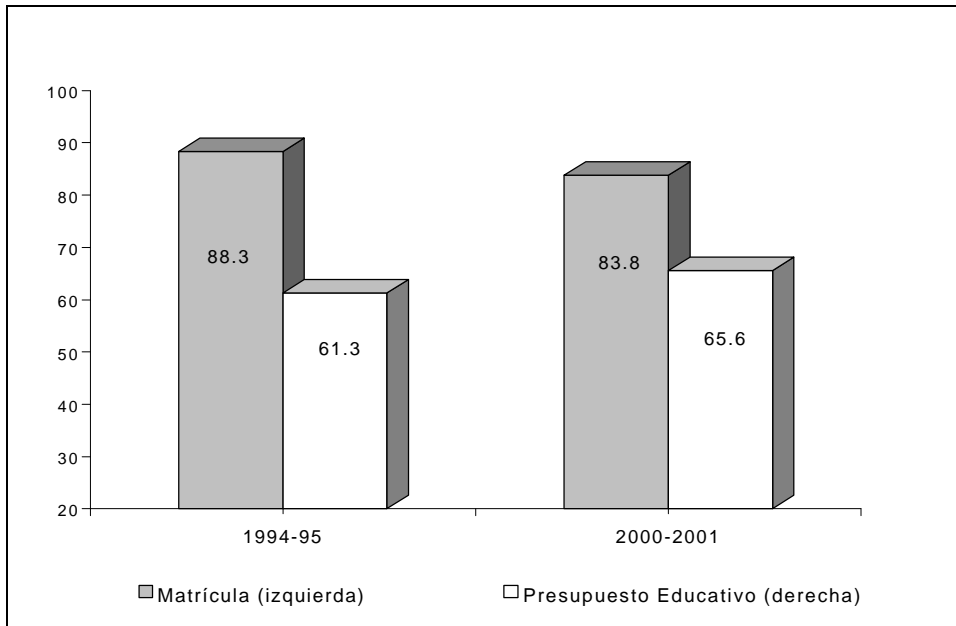
e/ Estimado.

No obstante esta tendencia, la atención a la demanda para el ciclo 2000-2001 requerirá de recursos adicionales, porque la matrícula de educación básica seguirá expandiéndose, sobre todo en la secundaria; el costo de la ampliación de la cobertura hacia zonas aisladas, dispersas y de difícil acceso es más alto que en el resto del país, y por las necesidades de equipamiento, mantenimiento y construcción de infraestructura educativa que requiere dicha expansión particularmente para la secundaria. Para el ciclo 2000-2001 se propone a esa H. Representación Popular que el gasto para la educación básica se incremente en 8.1 por ciento real con respecto al autorizado en 1999, con el fin de atender una matrícula 1.0 por ciento superior a la del presente año.

Cuadro IV.9
Presupuesto para Educación Básica por Nivel
 (millones de pesos del 2000)

Nivel	1999	2000	Variación Real
Educación Básica	130,741.3	141,382.9	8.1
Preescolar	20,003.4	21,919.2	9.6
Primaria	71,123.2	76,453.0	7.5
Secundaria	39,614.7	43,010.7	8.6
Libros de Texto Gratuitos	1,606.4	1,780.8	10.9

Gráfica IV.29
Proporción de la Matrícula y el Presupuesto en Educación Básica
Respecto al Resto de los Niveles Educativos 1995-2000
 (porcentaje)



Preescolar

La estimulación temprana de los menores contribuye al desarrollo de sus capacidades y destrezas, vitales para su desenvolvimiento en la vida adulta. Por ello, uno de los objetivos de la presente Administración ha sido que todos los niños de entre 3 y 5 años que se incorporen a la primaria hayan cursado al menos un año de educación preescolar. De ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, en el ciclo 2000-2001 este nivel ampliará su cobertura a 84 de cada 100 menores de 4 y 5 años de edad, lo que representa en números absolutos una matrícula de 3.1 millones de alumnos, 1.6 por ciento superior a la del presente ciclo, y contrasta con una cobertura de 75 de cada 100 menores en 1994.

Primaria

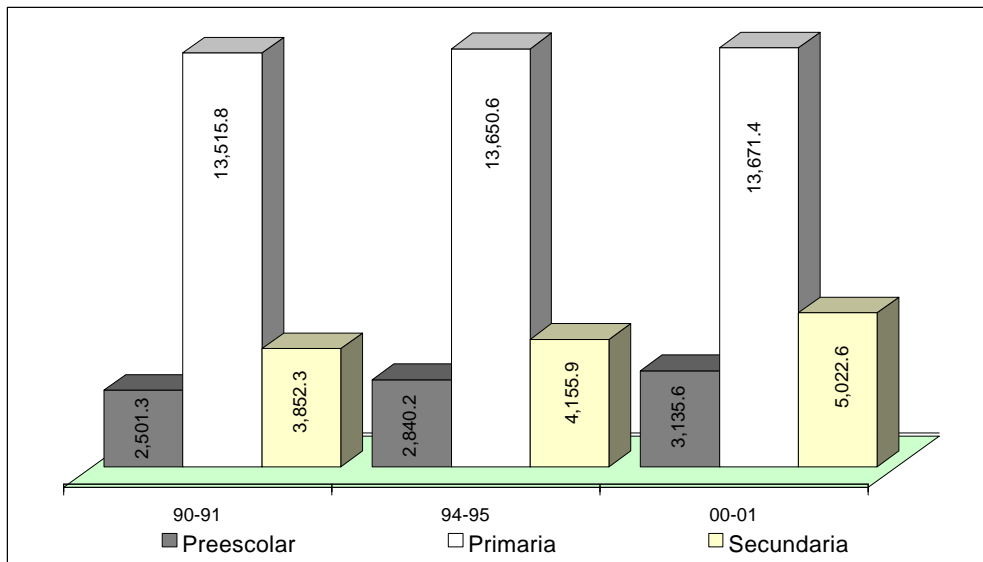
En educación primaria ha sido posible alcanzar prácticamente la cobertura universal. Así, en el ciclo 2000-2001 se atenderá una matrícula de 13.7 millones de alumnos, cifra similar a la del ciclo actual. Partiendo de lo alcanzado en la cobertura, en los próximos años el crecimiento que registrará el número de alumnos en este nivel se deberá en gran medida a los programas que se desarrollen para abatir el rezago en la atención que se ubica principalmente en zonas aisladas y dispersas y de difícil acceso. Por su parte, la disminución de los niveles de reprobación observada en los últimos años contribuye a reducir el volumen de población atendida, ya que el tránsito por la primaria toma ahora menos tiempo en promedio.

Secundaria

La educación secundaria ha registrado las mayores tasas de crecimiento de la educación básica. De 1995 a la fecha la matrícula ha crecido en promedio 3.2 por ciento anual, lo que se explica por la ampliación de la cobertura, el reforzamiento

de la oferta de los servicios, y una eficiencia terminal más elevada en primaria. Se prevé que esta dinámica continuará, e incluso se incrementará en los próximos años; por ello en el ciclo 2000-2001 se atenderá a 5.0 millones de jóvenes, 3.3 por ciento superior a lo registrado en el presente ciclo. Con ello el avance en la atención a la demanda se elevará al 89.8 por ciento de los jóvenes en edad de cursar este nivel, lo que contrasta con el 88.4 en 1994.

Gráfica IV.30
Matrícula de Educación Básica por Nivel 1990-2000
(miles de alumnos)



Ampliación de los servicios a zonas de alta marginación

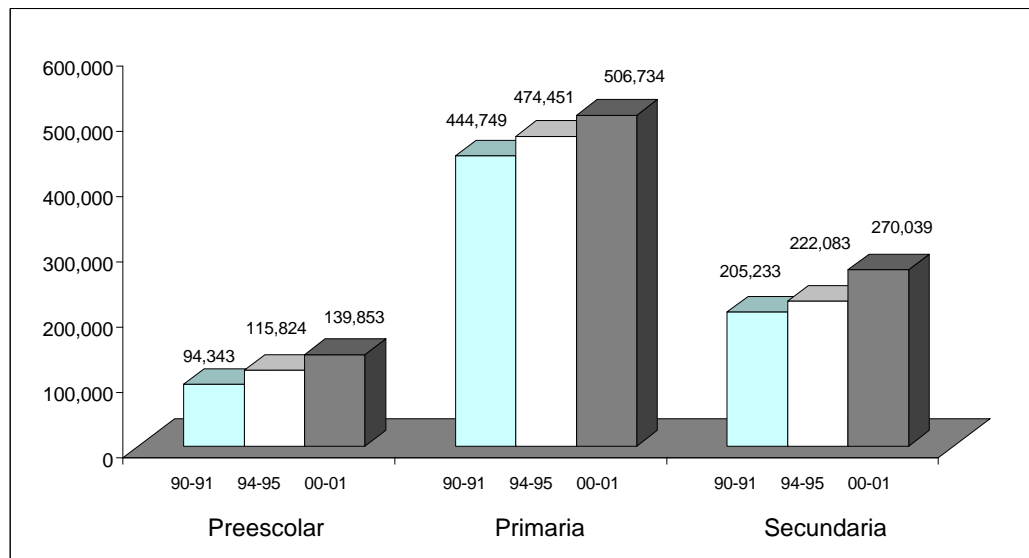
Incrementar el acceso a la educación de la población en comunidades aisladas que padecen los efectos de la pobreza y el rezago precisa de los más amplios esfuerzos del Gobierno Federal. A través de los Programas Compensatorios y Comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo, del Programa de Educación Salud y Alimentación, Progresá, y de los Programas de Educación a Distancia y de Libros de Texto Gratuitos, en el ciclo 2000-2001 se beneficiará a más de 6.2 millones de niños de primaria y secundaria de zonas rurales y urbanas

marginadas, 5.2 por ciento más que en el presente ciclo. La sección IV.2 del presente Capítulo abunda sobre la propuesta de presupuesto para estos programas.

Política magisterial y de fortalecimiento de las percepciones

El maestro es sin duda quien mayores posibilidades tiene de incidir de manera oportuna y permanente sobre la calidad educativa. Su empeño y dedicación, conjuntamente con una sólida base de formación profesional, son factores imprescindibles para la obtención de mejores resultados en su noble tarea. Así, el Gobierno Federal ha impulsado de manera decidida el crecimiento y la renovación de la planta docente, lo que se refleja en el crecimiento registrado de 1994 a la fecha en el número de nuevos maestros contratados, que fue de 12.8 por ciento respecto al total existente en dicho año, esto es, un total de 104,268 maestros adicionales. La Gráfica IV.31 muestra la distribución de dicho crecimiento entre los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

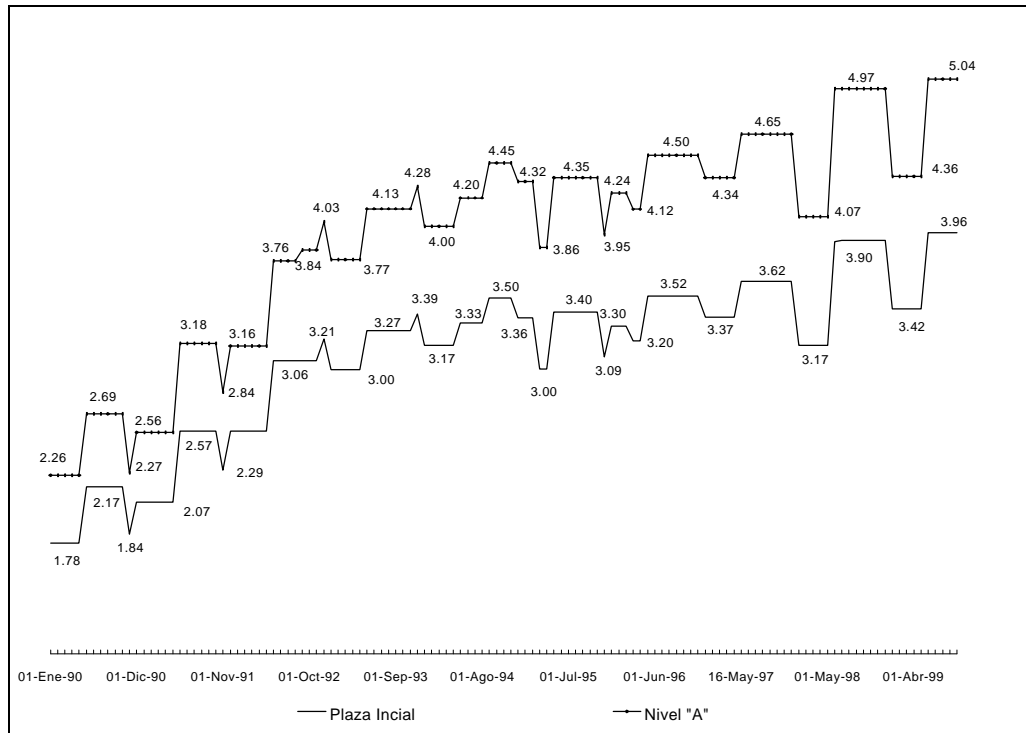
Gráfica IV.31
Número de Maestros en Educación Básica 1990-2000
(maestros)



Para fortalecer su formación profesional se han desarrollado programas que permiten su actualización permanente mediante la modernización de planes y programas de estudio, y la distribución de materiales a nivel de la educación normal. Para promover y estimular su esfuerzo de superación, también se ha instrumentado una política para fortalecer las remuneraciones al trabajo magisterial. Durante el periodo 1990-1999 la plaza inicial de maestro frente a grupo ha pasado de 1.78 a casi 4 veces el Salario Mínimo General vigente en el Distrito Federal, SMGVDF; asimismo, la plaza Nivel “A” --que incluye el primer nivel de carrera magisterial— pasó de 2.26 a poco más de 5 veces el SMGVDF, como se puede observar en la Gráfica IV.32.

Como parte de estos esfuerzos, y para promover la permanencia del docente en zonas aisladas y dispersas, se otorgan estímulos a los maestros rurales que laboran en zonas marginadas para alentar su arraigo y su desempeño docente; estos estímulos son equivalentes en la plaza inicial a 20.1 por ciento de la remuneración mensual bruta.

Gráfica IV.32
Evolución del Sueldo Promedio de la Plaza Inicial y Nivel A de Carrera
Magisterial 1990-2000
 (veces de salario mínimo general)



Libros de texto gratuitos

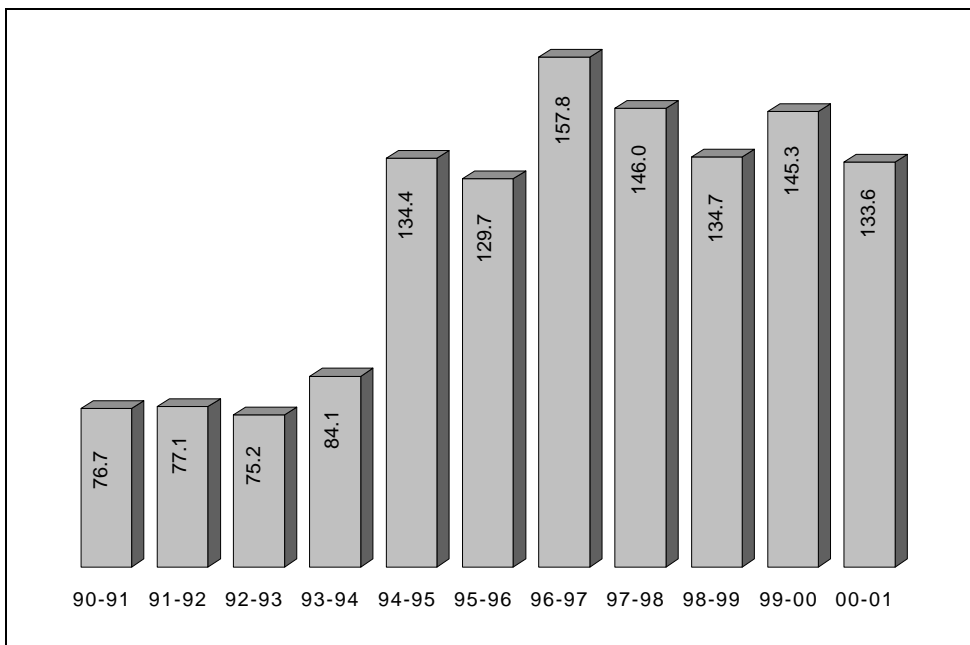
El libro de texto gratuito representa un instrumento indispensable de la educación básica ya que refuerza el proceso de aprendizaje, establece un punto de partida común para la formación de alumnos y maestros, y contribuye a la equidad de aprendizaje. Por ello, se ha trabajado en la revisión y actualización permanente de estos materiales así como en la producción y mejoramiento de libros y materiales diversos para el maestro.

A partir de la presente Administración se amplía el universo de distribución de libros de texto gratuitos. En 1995 se otorgaban sólo a nivel de primaria; en 1999 benefician al 70 por ciento de los alumnos de las secundarias públicas del país, incluyendo la totalidad de las telesecundarias. Para continuar con estos esfuerzos,

se propone un presupuesto para la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de 1,780.8 millones de pesos, 10.9 por ciento real superior a 1999.

En suma, se propone a esa H. Soberanía una asignación presupuestal para la educación básica de 141,382.9 millones de pesos, 8.1 por ciento superior en términos reales al monto autorizado este año, para atender a 21.8 millones de alumnos de preescolar, primaria y secundaria, cifra superior en 5.7 por ciento a la de inicio de la presente Administración.

Gráfica IV.33
Producción de Libros de Texto Gratuitos 1990-2000
(millones de libros)



Educación media superior

Debido a la presión demográfica del grupo de 16 a 18 años, al interés por mejorar sus niveles de preparación, y a los esfuerzos de los gobiernos estatales y del Gobierno Federal por ampliar las opciones educativas, la matrícula de la educación media superior ha crecido de 1995 a la fecha a una tasa promedio

anual de 4.0 por ciento. En el ciclo 2000-2001 se espera sea de más de 2.3 millones de jóvenes, 4.2 por ciento superior a la del presente ciclo.

Esta evolución ha hecho necesario diversificar la oferta de servicios para que los estudiantes tengan acceso a modalidades acordes a sus intereses. Dentro de las diversas opciones, el bachillerato tecnológico ha registrado amplia aceptación y demanda, concentrando para el año 2000 al 46.1 por ciento de la matrícula y creciendo en promedio a tasas superiores al 5.8 por ciento anual. Merecen destacarse también los esfuerzos encaminados a facilitar el tránsito entre modalidades, y entre éstas y el ámbito laboral. A partir de 1996 el Conalep ofrece a sus egresados la posibilidad de cursar estudios de educación superior, previa acreditación de 6 materias adicionales a la currícula regular de la institución.

La aplicación del Concurso de Ingreso para la Educación Media Superior ha contribuido a una mayor diversificación y a una distribución más equilibrada de la matrícula de este nivel educativo en la capital del país y los municipios conurbados. Mediante este procedimiento, la inscripción de estudiantes en las distintas instituciones responde directamente a los resultados obtenidos en el examen único y a las preferencias de los interesados. Así, en el ciclo 1999-2000, del total de aspirantes que aprobaron el examen, más del 70 por ciento se incorporó a otras instituciones distintas a la UNAM y el IPN, principalmente a Centros de Estudios Tecnológicos, Colegios de Bachilleres y Colegios de Educación Profesional Técnica.

Para promover un acceso a los servicios más equilibrado entre las regiones y entidades federativas, en la presente Administración se han ampliado y construido más de 1,600 nuevos planteles en los estados. De ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, en el ciclo 2000-2001 se construirán 10 colegios de bachilleres y 15 colegios de estudios científicos y tecnológicos adicionales, lo que representa

ampliar estos servicios a igual número de localidades en los estados, para llegar a un total a lo largo de la Administración de 302 planteles de estas modalidades.

Cuadro IV.10
Número de Planteles en Educación Media 1994-2000
(planteles)

	Ciclos Escolares		Avance físico en veces
	1994-1995	2000-2001	
Total	4,012	5,613	1.4
Profesional Técnica	778	730	0.9
Bachillerato General	1,821	2,984	1.6
Bachillerato Tecnológico	1,413	1,899	1.3

Para realizar estas acciones en el ciclo 2000-2001, y de merecer la autorización de esa H. Soberanía, se destinará a la educación media superior un presupuesto de 20,884.1 millones de pesos, 9.2 por ciento superior en términos reales al autorizado este año.

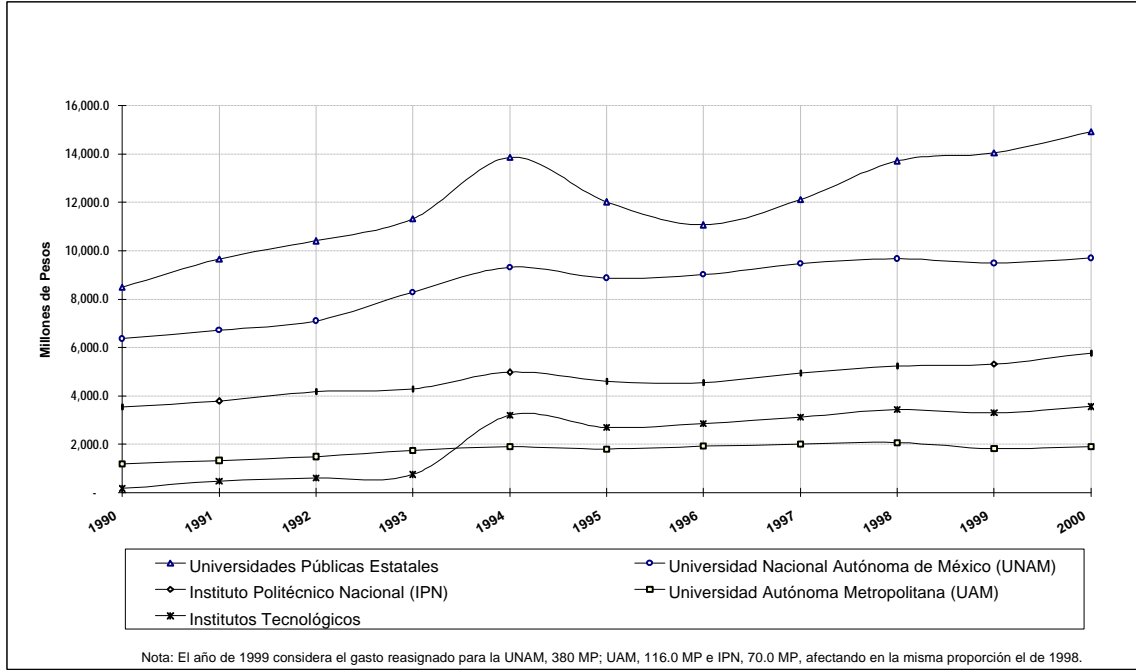
Educación superior y de posgrado

Este tipo educativo ha registrado las tasas de crecimiento más altas del Sistema Educativo Nacional. Entre 1995 y el año 2000, el número de alumnos se habrá incrementado en 28 por ciento, a un ritmo de 4.2 por ciento promedio anual. Este comportamiento ha permitido ampliar el número de profesionistas y técnicos que demanda el crecimiento del país. Durante el ciclo lectivo 2000-2001 el 94.5 por ciento de la matrícula lo integrarán los alumnos de licenciatura mientras que sólo el 5.5 cursará estudios de posgrado. Debe destacarse el dinamismo observado por la matrícula de esta última modalidad que hacia fines de este Gobierno habrá crecido en 61.6 por ciento.

Al igual que en la educación media superior, el Gobierno Federal ha impulsado y promovido la diversificación de los servicios y ha aumentado el número de planteles en función de las necesidades locales. Así, en el año 2000 se prevé edificar 13 institutos tecnológicos superiores, así como consolidar las 38 universidades ya existentes, meta similar a la de este año. Con ello, a lo largo de la presente Administración se habrán construido en promedio 14 nuevos planteles por año, principalmente en los estados; de esta forma, al finalizar el año 2000 habrá 109 planteles, lo que contrasta con los 23 existentes en 1994.

De merecer la aprobación de esa H. Soberanía, en el año 2000 se propone destinar a la educación superior y de posgrado 28,503.0 millones de pesos, 9.2 por ciento más que en 1999. Se espera que la matrícula total crezca de 1.3 millones en el presente ciclo escolar a alrededor de 1.4 millones en el año 2000, lo que equivale a un incremento de 4.8 por ciento. Dentro de este monto, resalta el gasto canalizado a las universidades, que para el año 2000 crecerá en 5.6 por ciento real respecto a 1999. Con ello, desde 1995 se habrá alcanzado un crecimiento promedio anual de 3.6 por ciento real en el gasto de esta modalidad educativa. Los recursos destinados a la UNAM, UAM y al IPN, representarán el 39.5 por ciento del gasto total, lo que permitirá cubrir al 22.9 por ciento de la matrícula de este nivel; el resto de los alumnos serán atendidos principalmente por las universidades públicas estatales, las universidades tecnológicas y otras instituciones de educación superior.

Gráfica IV.34
Gasto Federal en las Principales Instituciones de Educación Superior
 (millones de pesos del 2000)



Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica

La Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, LFICyT, aprobada por el H. Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo próximo pasado, establece la obligación del Gobierno Federal de exponer las acciones previstas a realizar en esta materia en un apartado específico de la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En atención a dicho ordenamiento, se presenta por primera vez de manera integrada el nivel de los egresos que las distintas entidades y dependencias federales ejercerán en investigación científica y tecnológica, previa aprobación de esa H. Soberanía.

La LFICyT ordena también la integración de un Programa Especial en Ciencia y Tecnología que permita considerar de manera detallada la información

programática y presupuestal respectiva, para dar mayores elementos de juicio respecto de los recursos que ejercerán tanto las instituciones coordinadas por el sector educación, como las que erogarán el resto de entidades y dependencias federales. En razón de lo anterior, 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 10,268.2 millones de pesos a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico. A estos habrá que adicionar los ingresos propios que generen las universidades públicas, los centros SEP-Conacyt y el sistema de investigación tecnológica, lo que permitirá disponer de alrededor de 12 mil 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 biotecnología, ciencias de la información y matemáticas. En lo que se refiere al desarrollo tecnológico, destaca el apoyo a las industrias de alimentos, química y electroquímica, agroindustrial, metalmecánica y metalúrgica, calzado, electrónica; y de manera especial a la protección del medio ambiente.

Para promover la formación de recursos humanos a nivel de posgrado se destinarán 1,994.3 millones de pesos, superior en 2.2 por ciento al de 1999. Con estos fondos se apoyarán los programas de especialización, maestría, doctorado y posdoctorado en todos los campos de la ciencia. Se desarrollarán varios programas nuevos de enseñanza de posgrado en áreas emergentes, además de consolidar los existentes. Asimismo, se financiarán estancias sabáticas y posdoctorales de investigadores. Las entidades del Sistema SEP-Conacyt ampliarán 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 continuará y ampliará su programa para apoyar la formación de recursos humanos de alto nivel otorgando becas a estudiantes mexicanos para que obtengan posgrados en el país y en el extranjero. Dará preferencia a los estudios de doctorado, con el fin de contribuir en forma más eficaz al incremento de la planta docente de alta calidad de las universidades públicas y privadas. También apoyará las tareas de investigación científica y desarrollo tecnológico con especial énfasis en su descentralización.

Por su parte, el sector energía canalizará 4,713.0 millones de pesos a actividades científicas y tecnológicas, de los cuales se prevé que 4,374.1 millones se generen por el mismo sector durante el ejercicio. Parte de estos recursos se destinarán a apoyar la investigación y el desarrollo de procesos de tratamiento del crudo tipo maya, y a desarrollar proyectos de ingeniería y servicios de alto contenido tecnológico para la producción y procesamiento de hidrocarburos. También se promoverá la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico orientado a la generación, transformación y ahorro de la energía eléctrica.

El sector agropecuario dispondrá de 924.3 millones de pesos, de los cuales una parte será utilizada para fortalecer la investigación orientada a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural; así como para intensificar las investigaciones sobre restricciones biológicas y técnicas de la producción vegetal y animal. 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 neurología, epidemiología, nutrición, enfermedades respiratorias, oncología, bioquímica, inmunología celular, entre otras, el sector salud contará con 476.4 millones de pesos. Dentro de otros proyectos, cabe destacar el desarrollo de vacunas contra el virus del papiloma humano; se realizarán ensayos clínicos para el cáncer de mama, y para conocer la magnitud y consecuencias de contaminantes ambientales. Asimismo, se apoyarán proyectos de desarrollo tecnológico orientados al diseño de férulas y fijadores externos dinámicos que permitan estabilizar las articulaciones. Se impulsarán los servicios clínicos y se proveerán válvulas cardíacas, protésicas y tubos sustitutivos de arterias a pacientes de escasos recursos.

Asimismo, en el sector del medio ambiente se realizarán estudios sobre desarrollo tecnológico del 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 apoyará la investigación para mejorar el diseño y confiabilidad en redes de agua potable, así como la transferencia de tecnología para la detección temprana de contaminantes en agua natural, residual y potable. 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 asciende a 301.6 millones de pesos.

El monto de recursos que, en su caso, se canalizarán a la ciencia y la tecnología se desglosa en el Cuadro IV.11, según los sectores que lo ejercen.

Cuadro IV.11
Presupuesto en Ciencia y Tecnología por Sector 1999 - 2000
(millones de pesos)

Sector	1999 ^{1/}			2000 ^{2/}			Variaciones		
	Fiscales	Propios	Suma	Fiscales	Propios	Suma	d/a	e/b	f/c
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)			
Total	11,505.8	7,609.7	19,115.5	13,045.6	6,658.6	19,704.2	13.4	(12.5)	3.1
Agricultura	891.3	0.0	891.3	924.3	0.0	924.3	3.7	-	3.7
Educación	9,419.3	1,571.9	10,991.2	10,268.2	1,821.1	12,089.3	9.0	15.9	10.0
Energía	360.3	5,690.9	6,051.1	338.9	4,374.1	4,713.0	(5.9)	(23.1)	(22.1)
Medio Ambiente	301.1	0.0	301.1	301.6	51.5	353.1	0.2	-	17.3
Salud y Seguridad Soc	387.3	182.6	569.9	476.4	177.6	654.0	23.0	(2.7)	14.8
Otros	146.5	164.4	310.8	736.2	234.3	970.5	402.6	42.6	212.2

1/ A fin de hacer comparativos ambos años, en 1999 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 a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realizan actividades relacionadas con la generación del conocimiento científico y desarrollo tecnológico, 13,045.6 millones de pesos, cifra que es superior en 13.4 por ciento real a la de 1999. Adicionalmente, se estima que la creciente vinculación de los centros públicos de investigación con los sectores social y productivo, permita generar al menos 6,658.6 millones de pesos por la venta de servicios y la transferencia de tecnología, principalmente hacia la pequeña y mediana empresa. De esta manera en conjunto, el gasto en ciencia y tecnología ascendería a 19,704.2 millones de pesos, superior en 3.1 por ciento real al que se espera alcanzar en el presente ejercicio.

Cultura y deporte

Cultura

El Gobierno Federal incorpora la política cultural al sector educativo, en el entendido de que el desarrollo de la cultura y la expresión artística contribuyen a la formación integral de las personas y al fortalecimiento de los valores que promueven la identidad de los mexicanos, al tiempo que fomentan el respeto y la preservación de la diversidad étnica y cultural de la Nación. Por ello, durante el año 2000 se promoverán diversos eventos culturales en los que participan el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, así como la comunidad de artistas e intelectuales y la sociedad en su conjunto.

Dentro del Programa de Preservación, Investigación y Difusión del Patrimonio Cultural, destacarán los trabajos de restauración de la Catedral de la Ciudad de México, y remodelación del Zócalo Capitalino. Asimismo, se continuará con la restauración y reestructuración del Museo Nacional de Antropología, el Museo de Historia en el Castillo de Chapultepec, y el Museo Nacional de Arte en el antiguo Palacio de Comunicaciones.

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 13 películas y 3 cortometrajes. Además, en conjunto con la Cineteca Nacional, trabajarán en la difusión y promoción de la cultura cinematográfica.

Para el desarrollo de estas acciones, entre otras, se pone a consideración de esa H. Soberanía un presupuesto de 3,375.4 millones de pesos, menor en 4.2 por ciento real al ejercido en 1999.

Educación física y deporte

La educación física y el deporte constituye un medio para estimular el desarrollo de los individuos, promover la salud y reforzar su integración social. A lo largo de la presente Administración se ha incrementado en 254.9 por ciento el número de becas económicas y académicas a talentos deportivos y en términos de infraestructura, se han reacondicionado y construido 232 espacios deportivos, de los cuales el 90 por ciento se realizó bajo esquemas mixtos de financiamiento. Para el año 2000 se tiene previsto construir 52 espacios adicionales, incluyendo la conclusión del Centro Paralímpico de Discapacitados.

Con el propósito de alentar y estimular el deporte de alto rendimiento, en estos 5 años se ha brindado apoyo a 52 federaciones deportivas en beneficio de 52,041 atletas. En este caso, las necesidades del país imponen restricciones financieras que obligan a distribuir los recursos con criterios transparentes que fomenten la competencia entre federaciones y la obtención de resultados. Adicionalmente, cobra especial importancia la participación del sector privado en el financiamiento del deporte, porque complementa el esfuerzo del gasto público y amplía el nivel de recursos que permiten elevar la competitividad de los deportistas del país. De ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, se canalizarán al deporte 762.7 millones de pesos, lo que representa un decremento de 3.9 por ciento real respecto a 1999.

IV.1.4 Capacitación y empleo

El Gobierno Federal realiza esfuerzos para promover las acciones de capacitación laboral, así como las relacionadas con la impartición y procuración de justicia para los trabajadores. En el primer caso se han impulsado programas diseñados para atender las necesidades de los trabajadores y las empresas, mientras que en el segundo caso, se ha elevado la profesionalización del personal, la incorporación

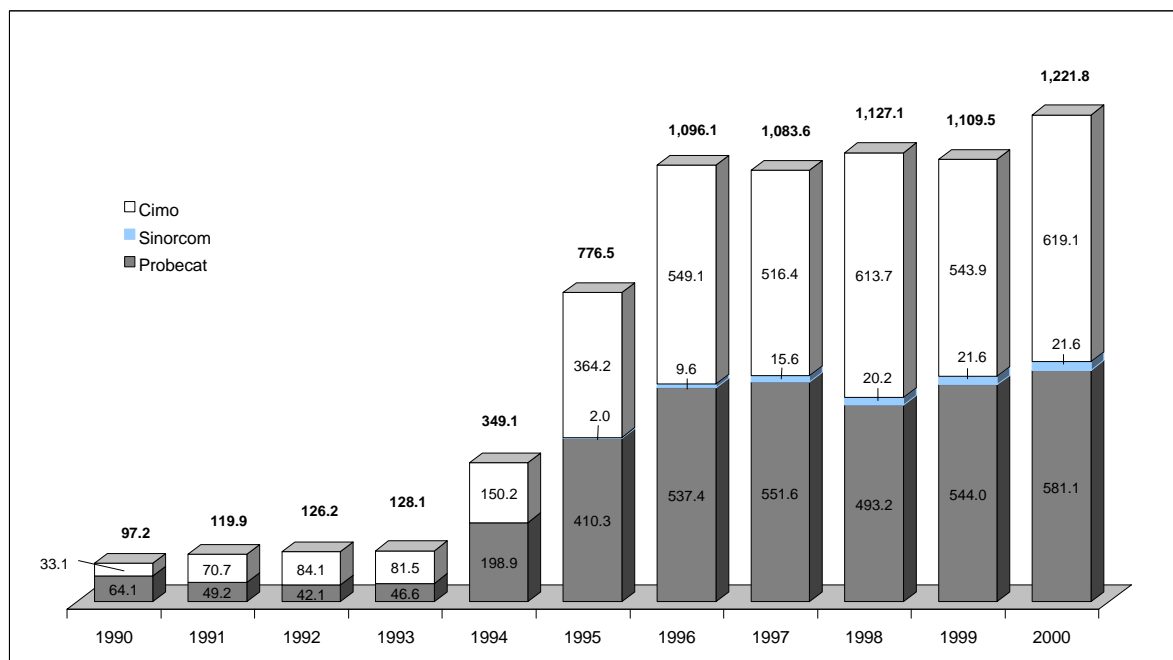
de peritos médicos y la modernización de los sistemas de informática y telecomunicaciones.

La capacitación laboral representa una actividad formativa que amplía los horizontes de empleo e ingreso de la población. Por ello, se elaboran y promueven políticas y programas que favorecen el desarrollo de las capacidades y destrezas de los trabajadores. Para las empresas, la capacitación representa la base para elevar su eficiencia productiva y enfrentar la competencia internacional y la globalización.

Para dar continuidad a estas acciones en el año 2000, se somete a la aprobación de esa H. Soberanía un presupuesto de 1,933.5 millones de pesos, 9.9 por ciento más en términos reales respecto a 1999. Estos recursos permitirán intensificar los esfuerzos que representan el Programa de Becas de Capacitación a Trabajadores Desempleados, Probecat; el Programa de Calidad Integral y Modernización, Cimo; y el Sistema Normalizado de Competencia Laboral, Sinorcom.

En conjunto estos programas darán capacitación a más de 1.2 millones de trabajadores, 10.1 por ciento más que en 1999. Con ello, a lo largo de la presente Administración el número de becas de capacitación se habrá más que triplicado respecto a 1994.

Gráfica IV.35
Becas de Capacitación
(miles de becas)



Para apoyar económicamente a las personas desempleadas y al mismo tiempo elevar sus habilidades para su reintegración en mejores circunstancias a un nuevo empleo, el Probecat otorgará 581,073 becas, 6.8 por ciento más que en 1999. Para este propósito se proponen recursos por 1,501.2 millones de pesos, cifra superior en 6.0 por ciento real respecto a 1999. Por su parte, mediante el Cimo, 619,142 trabajadores en activo serán capacitados, un incremento de 13.8 por ciento respecto a 1999, lo que promoverá la productividad de las empresas y una mejor remuneración al trabajador como parte del aumento en su productividad. El presupuesto para este programa ascenderá a 283.9 millones de pesos, 12.0 por ciento real más que en 1999. Por último, con objeto de satisfacer las demandas de la planta productiva mediante la capacitación y certificación de las habilidades de los trabajadores, el Sistema Normalizado de Competencia Laboral, Sinorcom, atenderá en el año 2000 a 15 mil trabajadores desempleados y a 6,600 en activo

para lo cual se proponen recursos por 148.4 millones de pesos, 65.2 por ciento real más que en 1999.

Cabe resaltar que cada vez un mayor número de mujeres participa de estos programas, lo cual repercute favorablemente en sus oportunidades de superación y en su participación en el desarrollo productivo del país. En la presente Administración, más de 2.6 millones de mujeres se habrán beneficiado a través de los programas federales de capacitación.

De otro lado, los esfuerzos de protección a los derechos del trabajador se han complementado con la modernización del sistema de justicia laboral. Al respecto, se impulsa la modernización de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Prodefet, con programas permanentes de capacitación y desarrollo profesional para sus empleados, mejores instituciones y equipos, nuevas representaciones, desarrollo informático y consolidación del servicio legal vía telefónica, con lo cual se garantiza disminuir los tiempos de atención y resolución a las demandas laborales de los trabajadores.

En el año 2000, para dar continuidad a las acciones y programas del sector laboral, se propone a esa H. Soberanía canalizar recursos por 3,351.8 millones de pesos, superior en 6.3 por ciento real respecto a 1999.

IV.1.5 Replanteamiento de los programas de vivienda

Desde el inicio de la presente Administración se trabaja en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de generar oferta habitacional, con el objeto de propiciar y extender las oportunidades de acceso de todos los mexicanos a una habitación digna y decorosa, y de atender oportunamente la demanda de vivienda.

El esfuerzo se dirige hacia la ampliación de los mecanismos de financiamiento para alcanzar una mayor cobertura. En este contexto, se impulsan acciones institucionales que han modificado los esquemas de promoción de vivienda que impedían el desarrollo de los mercados inmobiliarios, y constreñían una oferta suficiente y accesible acorde a la capacidad de ahorro y pago de las familias. Al mismo tiempo, se revisan los marcos regulatorios para simplificar trámites y reducir tiempos de escrituración y recepción.

De otra parte, los cambios impulsados en las instituciones de seguridad social, principalmente el ISSSTE y el IMSS, han contribuido a fortalecer la capacidad financiera de organismos públicos y sociales, como el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, Fovissste, y del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit.

Mención especial merece el fortalecimiento financiero que se realiza en el Fovissste, con base en nuevas reglas de operación que le han permitido recobrar su capacidad financiera para otorgar y recuperar los créditos que proporciona a los trabajadores al servicio del Estado. De ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, en el año 2000 el Fondo otorgará 18,300 créditos hipotecarios, meta superior en 3.8 por ciento a la de 1999, para lo cual se proponen recursos por 3,084.5 millones de pesos, 2.6 por ciento real más que en 1999.

Por otra parte, se contribuye al fortalecimiento de instituciones que si bien no forman parte de la Administración Pública Federal, tienen una destacada participación en el financiamiento de la demanda de vivienda, como es el caso del Infonavit. Así, como parte de la reforma a la seguridad social se convino integrar en el Sistema Único de Autodeterminación de Cuotas del IMSS el pago correspondiente al 5 por ciento del salario base del trabajador a favor del Infonavit. Como resultado, se han incrementado sus índices de recaudación, y con ello su capacidad financiera para otorgar créditos para vivienda a los trabajadores

afiliados. En 1999 el Infonavit habrá otorgado 160 mil créditos y para el año 2000 seguirá financiando crecientemente las demandas de los trabajadores gracias a la seguridad en la recaudación que le garantiza el cobro de los montos a través de los sistemas del IMSS.

Como resultado de la revisión a los esquemas y políticas de financiamiento habitacional, las cuotas y aportaciones de trabajadores, empresas y gobierno, que anteriormente se radicaban en fondos generalizados, se depositan ahora en cuentas individuales a nombre de cada trabajador y producen intereses de mercado. De igual manera, bajo las nuevas políticas establecidas por el Gobierno Federal para las instituciones encargadas del financiamiento para vivienda, se logra un mejor y más estrecho seguimiento de los recursos que permiten alcanzar mayores índices de recuperación de cartera.

En la promoción y ampliación de los sistemas de financiamiento han cobrado especial importancia las opciones que ofrecen las instituciones financieras al público en general. De ellos, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, Fovi, pone a disposición de los solicitantes de crédito para vivienda, a través del sistema bancario, recursos que han ampliado de manera significativa la posibilidad de las familias para adquirir una casa habitación.

Asimismo, y en reconocimiento a la justa aspiración de las familias de menores recursos de adquirir una vivienda digna, el Gobierno Federal ha diseñado acciones dirigidas específicamente a generar esquemas de apoyo y financiamiento mediante programas de carácter compensatorio, como los del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fonhapo, y el Programa de Subsidio para la Vivienda Progresiva, Vivah.

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fonhapo, continuará su proceso de modernización estructural y operativa para el otorgamiento de créditos, con el

objeto de mejorar sus mecanismos de recuperación financiera y de control. En el 2000, la entidad destinará con base en los recursos provenientes de sus recuperaciones, 200 millones de pesos para el otorgamiento de 3,000 créditos para vivienda. Por su parte, en el año 2000 Vivah promoverá acciones adicionales de vivienda dirigidas a la población en pobreza extrema para lo cual se propone ejercer 295.1 millones de pesos, equivalentes a 13,800 créditos, nivel similar al realizado en 1999.

IV.2 Programas para el Combate a la Pobreza Extrema

La persistencia de la pobreza representa un obstáculo para alcanzar un desarrollo económico armonioso y la realización plena de los derechos sociales. La exclusión de amplios sectores de la población es incompatible con la consolidación del sistema político abierto y democrático que todos estamos construyendo. Con justa razón y legítimo derecho, la sociedad mexicana exige al Estado que cumpla con su obligación de respaldar a las familias que viven en pobreza extrema, otorgándoles apoyos y fomentando la igualdad de oportunidades para que, con el esfuerzo conjunto, puedan acceder a una vida digna, rompiendo con la herencia de subsistencia y marginación.

La magnitud y complejidad de la pobreza en nuestro país requiere de una estrategia integral y de largo alcance que concentre su atención en la población inmersa en esa situación generacional, y en las comunidades donde habita. Dicha estrategia debe desarrollar el potencial individual y comunitario, elevar el nivel de bienestar, e impulsar actividades productivas que favorezcan la creación de empleos y el aumento constante de los ingresos.

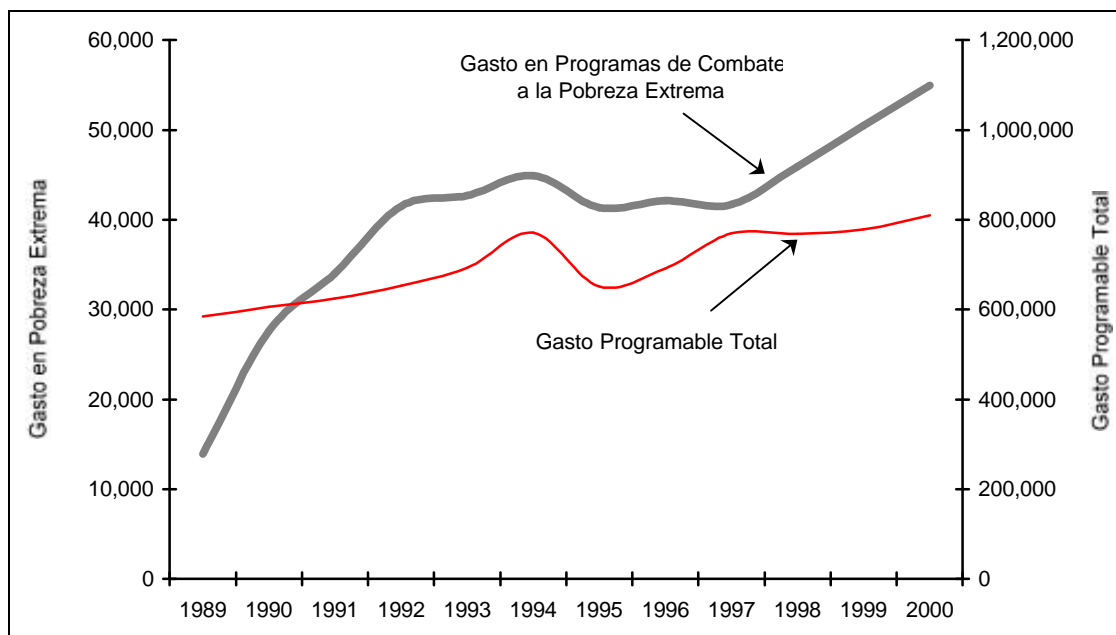
Por ello, desde el inicio de la presente Administración se fijó como un primer compromiso con la Nación en la lucha contra la pobreza, instrumentar programas

que permitieran la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos a los beneficios que el esfuerzo social genera, así como concentrar esfuerzos y recursos para el logro de los objetivos trazados. Lo anterior se ha reflejado en los recursos presupuestales destinados a este rubro de manera prioritaria y creciente, aún dentro de un contexto de severas restricciones presupuestarias.

Las acciones promovidas se sustentan en la integralidad de las intervenciones de las dependencias e instituciones públicas, de los tres órdenes de gobierno, y de los propios beneficiarios; se inspiran en un propósito de equidad a través de la orientación del gasto público y de los subsidios alimentarios hacia los grupos de pobreza extrema. Lo anterior no ha implicado desatender las necesidades de otros grupos sociales que también enfrentan carencias y rezagos, pero de distinta naturaleza y de menor magnitud que aquellos que caracterizan a las familias pobres. Al contrario, como se desprende de la primera parte de este Capítulo, el Proyecto de Presupuesto que se pone a consideración de esa H. Soberanía fortalece las acciones amplias de la política social, como ha ocurrido en los presupuestos ejercidos en los años anteriores. Sin embargo, la política de gasto social reconoce que las familias que viven en condiciones de mayor rezago requieren, en adición a las acciones amplias, de programas específicamente diseñados de acuerdo a sus necesidades.

Para avanzar en el combate a la pobreza extrema, el Proyecto de Presupuesto que se pone a consideración de esa H. Representación Popular propone canalizar 52,884.4 millones de pesos, monto que significaría un crecimiento real de 8.4 por ciento respecto a 1999, y un aumento acumulado de 19.4 por ciento en los últimos cinco años, lo que contrasta con el incremento del gasto programable de 4.9 por ciento, en igual período. La Gráfica IV.36 contrasta el crecimiento del gasto para combatir a la pobreza extrema con la evolución del gasto programable total.

Gráfica IV.36
Evolución del Gasto Programable y del Gasto en Combate a la Pobreza Extrema
 (tasas reales de crecimiento)



En adición a los esfuerzos por canalizar mayores recursos presupuestarios a combatir la pobreza, el Gobierno Federal impulsa medidas tendientes a eficientar su uso y destino, así como un renovado federalismo que abre espacios para que la participación comunitaria y la concurrencia de los tres órdenes de gobierno se desplieguen de forma natural en cada región del país, reflejando nuestra diversidad y pluralidad, y fortaleciendo nuestra democracia.

Bajo ese contexto, se avanza en la transparencia y objetividad de los mecanismos de identificación, operación y evaluación de los programas de combate a la pobreza extrema. Así, durante el primer semestre de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, por primera vez, las Reglas de Operación de todos los programas en esta materia operados por el Ejecutivo Federal. Esto contribuirá a mejorar la eficacia y aumentar la transparencia, así como contar con mayores

elementos en la asignación de prioridades y recursos. Igualmente, con la finalidad de lograr mayores beneficios para la población pobre, se lleva a cabo una permanente revisión de la operación y los alcances de las acciones del Gobierno Federal, lo que ha derivado en la reorganización de programas y funciones dentro de las diferentes secretarías y entidades, y en la creación y readaptación de otras.

Los esfuerzos realizados han permitido atender a un número creciente de comunidades y familias que viven en condiciones de alta marginación, y que por su lejanía y dispersión no se habían visto beneficiadas con este tipo de acciones del Gobierno Federal. Sin embargo, a pesar de los avances, hay familias que todavía no reciben estos apoyos y otras que, aún cuando ya los reciben, requieren de un período que les permita desarrollar sus capacidades para revertir el círculo de pobreza en que viven.

Es en extremo difícil contar con estimaciones precisas de la magnitud de la pobreza extrema; se trata de un fenómeno muy complejo, y con dimensiones culturales y sociales que no siempre se prestan a mediciones cuantitativas. Sin embargo, su acotación es de gran importancia para la definición de estrategias de política social. Las diversas propuestas metodológicas dirigidas a medir y caracterizar la situación de pobreza o de marginación en una sociedad se pueden agrupar en tres enfoques. El primero se refiere a los flujos de ingreso y lo que éstos permiten adquirir; el segundo fija su atención en los activos de las familias; y el tercero toma en cuenta tanto la información de ingreso como la de activos familiares. Para el propósito de diseño de políticas públicas, y tomando el tercer enfoque como una metodología que busca capturar, aunque sea de forma aproximada, las diferentes facetas de este fenómeno, se ha estimado que en 1999 alrededor del 21.5 por ciento de los hogares del país viven en condiciones de pobreza extrema. Esto representa aproximadamente 4.7 millones de hogares, distribuidos 2.7 en el medio rural, y cerca de 2.0 millones en el medio semirural y

urbano, definidos estos últimos como los de aquellas localidades entre 2,500 y 15,000 habitantes, y de 15,000 habitantes o más, respectivamente.

La caracterización de la pobreza extrema también es una tarea compleja. Resalta el hecho que además de que sus ingresos y percepciones son exiguos, las familias que viven en esa condición padecen deficiencias importantes en su acceso a la educación, su desempeño escolar es escaso y sus condiciones de salud y nutrición son precarias; asimismo, se caracterizan por tener altos índices de fecundidad y mortalidad infantil. Esto, junto con otros factores relacionados con las posibilidades de desarrollo que ofrece su entorno, como la escasa disponibilidad de fuentes de empleo y la ausencia de servicios públicos, limita sus posibilidades de superación personal.

Es importante tener en cuenta que no toda la población pobre tiene las mismas carencias. Por ello, junto con la valoración de la proporción de hogares en condición de pobreza, es necesario considerar además indicadores que permitan apreciar las diferencias al interior de los grupos de población en esta condición. En términos generales, las condiciones de marginación de la población pobre en el medio rural exceden a las de la población en el medio urbano. En el medio rural, alrededor de la mitad de los jefes de los hogares pobres tiene como principal ocupación ser jornalero agrícola, no obstante que muchos de ellos poseen tierras para el trabajo agrícola; una tercera parte de los hogares están encabezados por una persona que habla una lengua indígena y una décima parte por mujeres.

En los hogares pobres rurales tres cuartas partes de los jefes de familia no terminaron la primaria. El bajo nivel educativo de los adultos del hogar explica, en parte, que el ingreso monetario promedio mensual de estas familias sea de 1,159 pesos de 1999, que corresponde a un ingreso per cápita de 203 pesos. Esto conlleva a la inserción temprana de los hijos en el mercado laboral y su consecuente abandono de la educación. Así, el 7.2 por ciento de los niños en

edad escolar, de 6 a 16 años, nunca ha asistido a la escuela, mientras que a nivel nacional esta proporción ha descendido sistemáticamente, estimándose en la actualidad en 2.5 por ciento. Además, alrededor del 33 por ciento de los adolescentes varones entre 13 y 15 años ya trabajan. En ausencia de apoyos directos, estos menores heredarán la misma condición de sus padres.

Asimismo, sobresale la prevalencia de desnutrición de alto riesgo de los menores de cinco años de las familias pobres rurales, cercana al 22 por ciento. Destaca también el hecho que las mujeres rurales en pobreza extrema tienen una fecundidad de 5 hijos por mujer, nivel similar al promedio nacional observado en 1979, lo que refleja un atraso de 20 años de este grupo con respecto a los avances demográficos del país.

Cabe señalar que la estacionalidad de las actividades agropecuarias y su consecuente impacto sobre la demanda de trabajo en el sector rural, ocasiona variaciones importantes en el ingreso y el consumo de las familias pobres. Esto se ve agravado cuando, ante la presencia de desastres naturales, estas familias no sólo ven afectadas sus fuentes de trabajo y, por lo tanto sus ingresos, sino también pierden o ven mermado su escaso patrimonio familiar y productivo. Por ello, como se describe en el Capítulo VIII, uno de los objetivos del Fondo de Desastres Naturales, Fonden, es la atención inmediata de las necesidades de esta población, ante la ocurrencia de estos fenómenos, así como la restitución de su patrimonio y la generación de oportunidades de empleo.

En el medio rural la pobreza también está asociada a la dispersión poblacional. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 1995, en ese año había más de 151 mil localidades de entre 1 y 99 habitantes donde vivían 2.6 millones de mexicanos; adicionalmente, 8 millones vivían en 33 mil localidades de 100 a 500 habitantes y 13.6 millones en 13 mil localidades de 500 a 2,500 habitantes. Del Cuadro IV.12 se desprende, por otro lado, la muy alta asociación que existe entre

el grado de marginación de una localidad y su tamaño. Parte de las familias en pobreza extrema en nuestro país viven en comunidades con bajos índices de disponibilidad de infraestructura social básica. Sin embargo, el grado de dispersión y aislamiento ha impuesto grandes retos para llevar servicios a estas comunidades.

Cuadro IV.12
Dispersión de las Localidades por Tamaño y Grado de Marginación
(porcentajes)

Tamaño de Localidad	Nivel de marginación de las localidades					Total
	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta	
Total	4.0	6.2	14.6	21.2	54.0	100.0
De 1 a 99 habitantes	47.9	39.0	39.0	47.0	63.6	54.4
De 100 a 499 habitantes	22.6	30.8	36.8	38.0	30.0	32.4
De 500 a 999 habitantes	12.7	15.4	14.4	10.3	4.7	8.3
De 1,000 a 2,499 habitantes	16.8	14.8	9.7	4.7	1.7	4.9
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: Sólo se considera a aquellas localidades de tres o más viviendas según el Censo de Población y Vivienda de 1995.

A pesar de que las carencias de las familias pobres rurales son más severas que las del medio urbano, la pobreza urbana es también un fenómeno grave. En ese medio el acceso a los servicios de salud y educación es menos difícil que en el rural, como se desprende de algunos indicadores que se presentan en el Cuadro IV.13. Sin embargo, también destaca el hecho de que las familias pobres urbanas tienen más niños que dependen de las aportaciones de los miembros del hogar que realizan una actividad económica. Por lo anterior, las políticas del Gobierno Federal en el medio urbano, además de otorgar apoyos directos, se han dirigido a facilitar y acelerar la incorporación de estas familias al mercado laboral formal en actividades mejor remuneradas.

Cuadro IV.13
Indicadores de Hogares Urbanos y Rurales

Indicadores	Hogares en pobreza extrema			Resto de los hogares		
	Total	Rurales	Urbanos	Total	Rurales	Urbanos
Personas por hogar	5.8	5.7	6.0	4.3	4.5	4.3
Menores de 12 años por hogar	2.4	2.3	2.5	1.0	1.1	1.0
Índice de dependencia por hogar ^{1/}	3.3	3.2	3.5	2.1	2.1	2.1
Hogares sin agua en la vivienda (% del total)	49.2	58.8	33.3	7.9	26.8	5.0
Sin atención médica prenatal (% de mujeres)	29.5	41.1	16.9	5.0	8.4	4.5
Tasa global de fecundidad	5.0	5.3	4.7	2.6	2.7	2.6

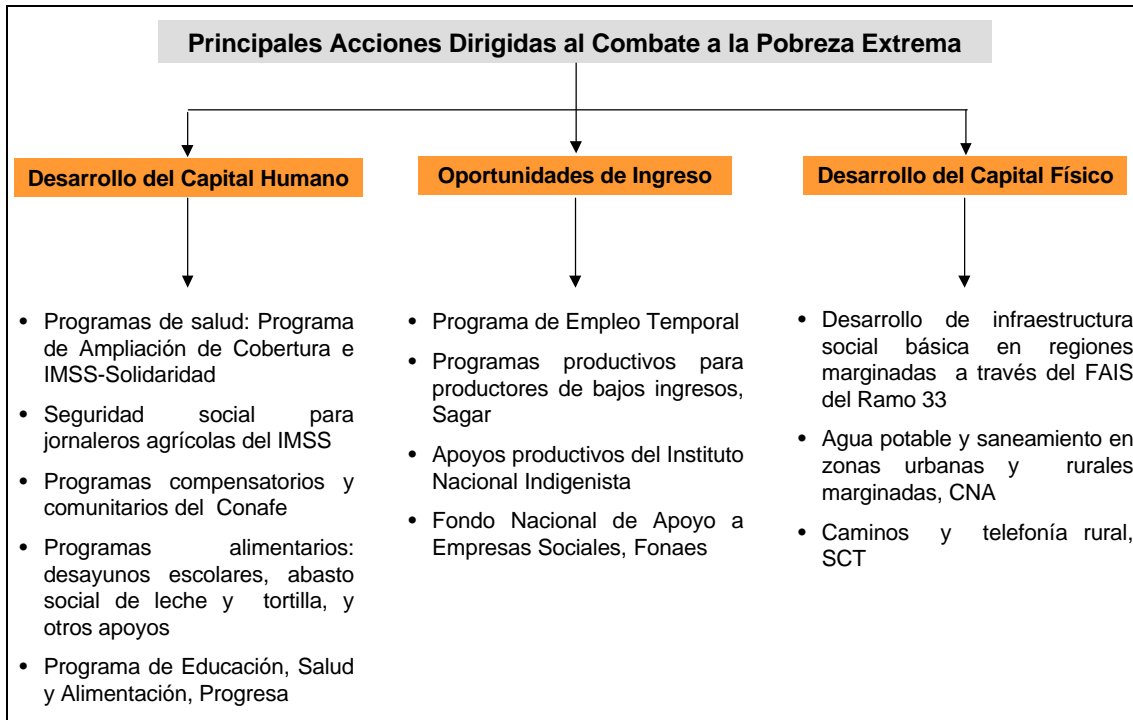
1/ Proporción de personas que no trabajan en el hogar respecto a las que sí participan económicamente.

La caracterización de la magnitud y naturaleza de la pobreza en México es la que ha dado pie a las políticas públicas de esta Administración para combatirla. La estrategia ha constado de tres vertientes complementarias entre sí:

- impulsar el desarrollo de las capacidades de las familias, por medio de inversiones en su capital humano, es decir, en su salud, educación y alimentación;
- promover la generación de empleo y oportunidades de ingreso para favorecer la inserción de estas familias en las actividades productivas del país; y,
- desarrollar la infraestructura física, con el fin de aumentar la cobertura y calidad de la oferta de servicios básicos y mejorar el entorno en que se desenvuelven las comunidades.

El Cuadro IV.14 muestra, de manera esquemática, los principales programas que se impulsan en cada una de las tres vertientes mencionadas.

**Cuadro IV.14
Estrategia de Combate a la Pobreza Extrema**



IV.2.1 Desarrollo del capital humano

A través de esta vertiente se busca incidir, de manera favorable, en las situaciones donde el bajo uso de los servicios de salud y el desconocimiento de prácticas de buena salud causan malnutrición y enfermedades; y donde la pobreza ocasiona que los niños a partir de edad temprana deban contribuir al ingreso familiar, imposibilitando su asistencia regular a la escuela; o bien que cuando lo hacen, por deficiencias de alimentación tengan un menor nivel de atención y aprovechamiento. De esta manera se genera un círculo vicioso que reproduce,

generación tras generación, las condiciones de extrema pobreza; círculo que resulta imperativo romper.

La experiencia de los programas de superación de la pobreza en México indica que es necesario que las acciones dirigidas a la inversión en las personas sean integrales a fin de aumentar su eficacia. En consecuencia, la estrategia para el desarrollo del capital humano se ha orientado cada vez más hacia programas que atienden en forma simultánea la alimentación, salud y educación para que sus beneficios incidan de manera más efectiva en el mejoramiento de las capacidades individuales.

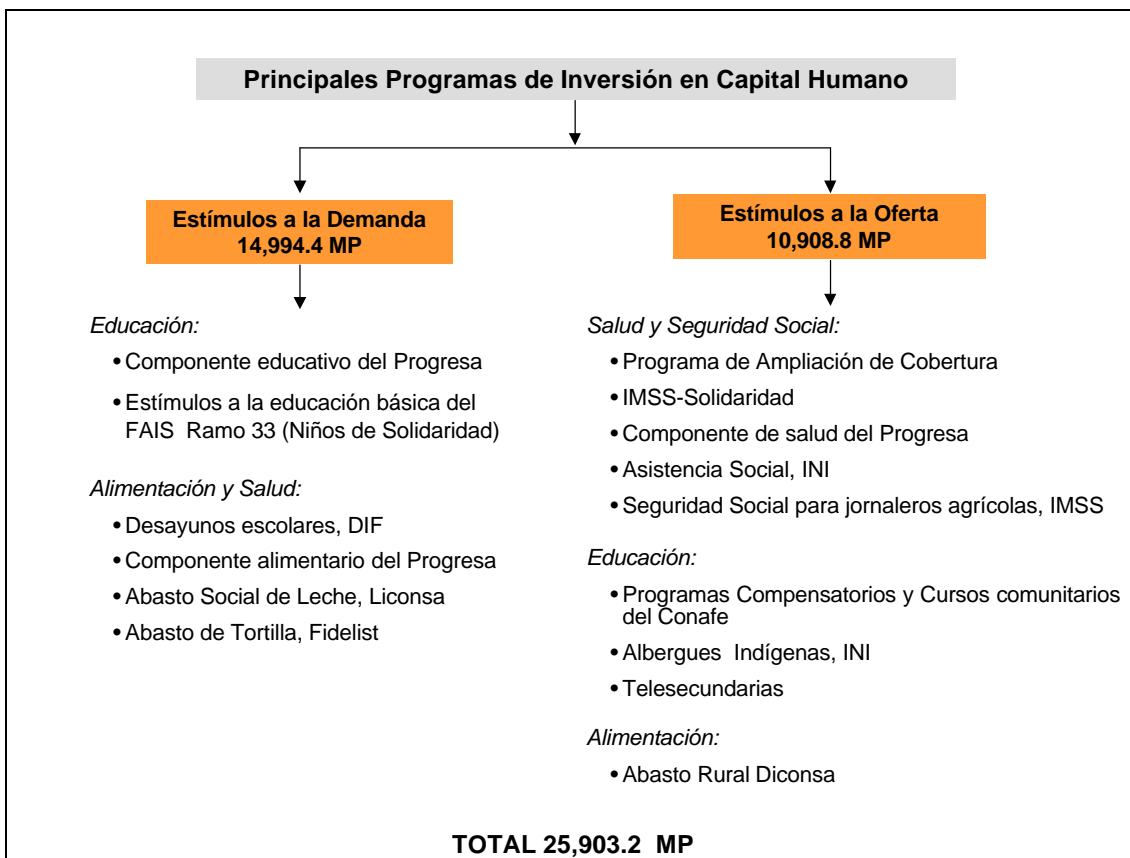
La inversión en la educación y la salud de la población redivida, en general, beneficios a mediano y largo plazos. Sin embargo, el problema de la pobreza demanda, además, acciones que tengan un impacto favorable en el corto plazo. Así, se deben conjugar medidas que reporten beneficios inmediatos con las que al mismo tiempo generen rendimientos económicos y sociales, futuros y duraderos. El objetivo es realizar transferencias de ingreso a las familias pobres, que estén asociadas a sus posibilidades de invertir en el futuro.

Para alcanzar la integralidad deseada, es necesario instrumentar simultáneamente dos líneas de acción paralelas y complementarias entre sí:

- garantizar una oferta de servicios de salud, educación y alimentación suficiente y con mayor calidad y que responda, de manera eficaz, a las necesidades particulares de los diversos grupos que conforman a la población que vive en extrema pobreza; y,
- promover la utilización de estos servicios, así como la capacidad de adquisición de estas familias, a través de subsidios directos.

De forma esquemática, en el Cuadro IV.15 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 2000 que se pone a consideración de esa H. Soberanía.

Cuadro IV.15
Vertiente de Inversión en Capital Humano

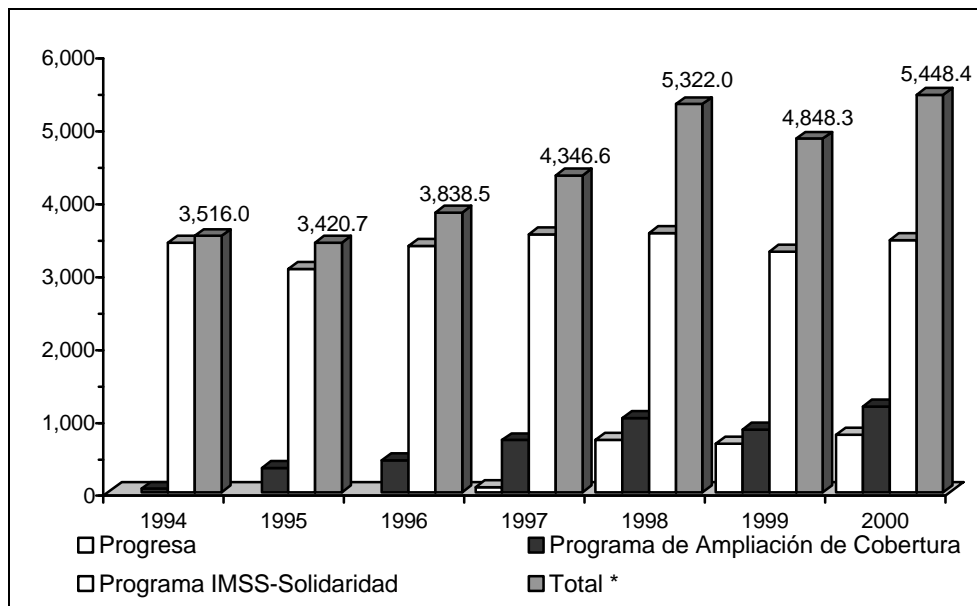


Oferta de servicios de salud, educación y abasto alimentario

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 1994 al año 2000 el gasto en salud para atender a la población abierta, aquella sin acceso a la seguridad social, de ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, registrará un crecimiento real de 55.0 por ciento, como lo muestra la Gráfica IV.37. Ello significará que la cobertura de servicios básicos de salud aumente de 81.6 millones de mexicanos en 1994 a 99.2 millones en el 2000.

Gráfica IV.37
Evolución del Gasto en Salud del IMSS-Solidaridad, PAC y Progresá
 (millones de pesos del 2000)



* Incluye asistencia social del INI.

Nota: En 1998 se adelantaron recursos para la adquisición de medicamentos del siguiente año. En la gráfica, el monto de los mismos se aplica en el año 1999.

De aprobarse la propuesta, los recursos destinados al fortalecimiento de la oferta de servicios médicos en el año 2000 ascenderían a 5,448.4 millones de pesos, 12.4 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. Con relación al primer componente destacan las acciones propuestas para el año 2000 dentro del PAC, que está dirigido a brindar servicios básicos de salud a las poblaciones rurales dispersas. Así, se propone destinar 93 millones de pesos dentro del PAC para reforzar 1,094 unidades de salud, que representan el 40 por ciento de dichas unidades en el sector rural. Complementariamente, los recursos del Progresá se destinan a fortalecer los servicios en las unidades donde asisten las familias beneficiarias.

Los esfuerzos por mejorar la infraestructura física serían insuficientes sin la labor vital que desempeña el personal médico. Por ello, en los últimos cinco años se han incorporado a las instituciones públicas de salud en el sector rural 5,370 médicos y 6,570 enfermeras, lo que significa incrementos de 47.8 y de 42.9 por ciento, respectivamente, con relación a 1994. Al mismo tiempo, se han mejorado sus percepciones con incrementos promedio, en términos reales, de 50 por ciento en el caso de los médicos. Este incremento ha sido mayor en el caso del personal médico en las localidades rurales más dispersas, alrededor de un 75 por ciento en los últimos tres años, con el propósito de promover su permanencia. De la misma manera, dentro del componente de salud del Progresá, el 47.1 por ciento de los recursos que se proponen se canalizarán para cubrir las percepciones del personal médico contratado desde el inicio de la operación del Programa.

En total, se propone a esa H. Soberanía un presupuesto de 1,178.4 millones de pesos para el PAC, con lo que se extenderá su cobertura en 9.9 por ciento. Así, se proporcionará el paquete básico de servicios de salud a 7.8 millones de personas ubicadas en 35 mil localidades, la mayoría de las cuales tienen una población menor de 500 habitantes, en 761 municipios de 19 estados de la República. Esto contrasta con una atención de 7.1 millones de personas en 34 mil localidades de 708 municipios durante 1999.

En igual forma, de aprobarse la asignación propuesta por 3,461.3 millones de pesos para el IMSS-Solidaridad, se atenderá a 10.9 millones de personas en áreas rurales marginadas. Con ello, otorgará 15.7 millones de consultas de medicina familiar que representan un incremento del 6.1 por ciento respecto a 1999. Asimismo, se llevarán a cabo 5.3 millones de acciones para la detección de padecimientos crónico degenerativos y 38.7 mil para la detección y el control de enfermedades transmisibles.

Por su parte, a través de su componente de salud, el Progresá prevé 791.0 millones de pesos para el fortalecimiento de las acciones de salud en las unidades médicas donde asisten las familias beneficiarias del Programa.

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. Sin embargo, en el medio rural una gran parte de la población pobre no goza de estos beneficios. Además, hasta el 30 de junio de 1998 los trabajadores del medio rural sólo tenían acceso a las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad y del de Riesgos de Trabajo.

Es hasta la nueva Ley del Seguro Social que se prevé su acceso al esquema integral de prestaciones que se establece en el régimen obligatorio.

Así, por primera vez desde que se creó el IMSS hace más de 50 años, a partir de 1999 se destinan recursos para las aportaciones solidarias del Gobierno Federal al esquema de seguridad social de los jornaleros agrícolas. Con ello, tendrán 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. Esta medida beneficiará a un millón de jornaleros, con sus respectivas familias, lo que significa duplicar el número de beneficiados en 1999. Para ello, se propone a esa H. Soberanía una asignación de 195.4 millones de pesos, cerca del doble de lo que se estima ejercer en 1999.

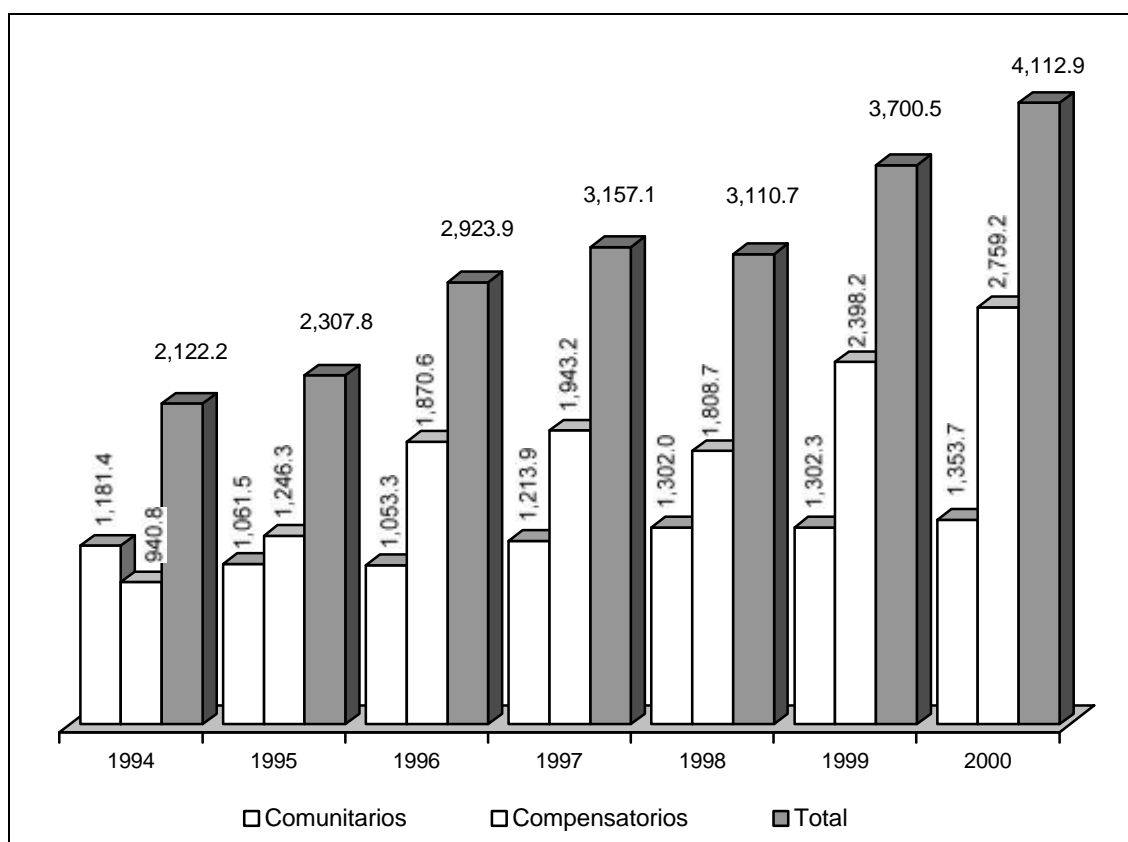
Fortalecimiento de los servicios de educación básica

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. Con este objetivo, se han ampliado los Apoyos a la Gestión Escolar mediante los cuales las asociaciones de padres de familia están en posibilidad de atender necesidades básicas de material y obras menores de mantenimiento de la escuela. En el ciclo 2000-2001 se propone

incrementar, tanto el monto de los apoyos como su cobertura en beneficio de 43,800 asociaciones, 48.1 por ciento más que en 1999, cubriendo con ello el 84.5 por ciento del total de las primarias rurales.

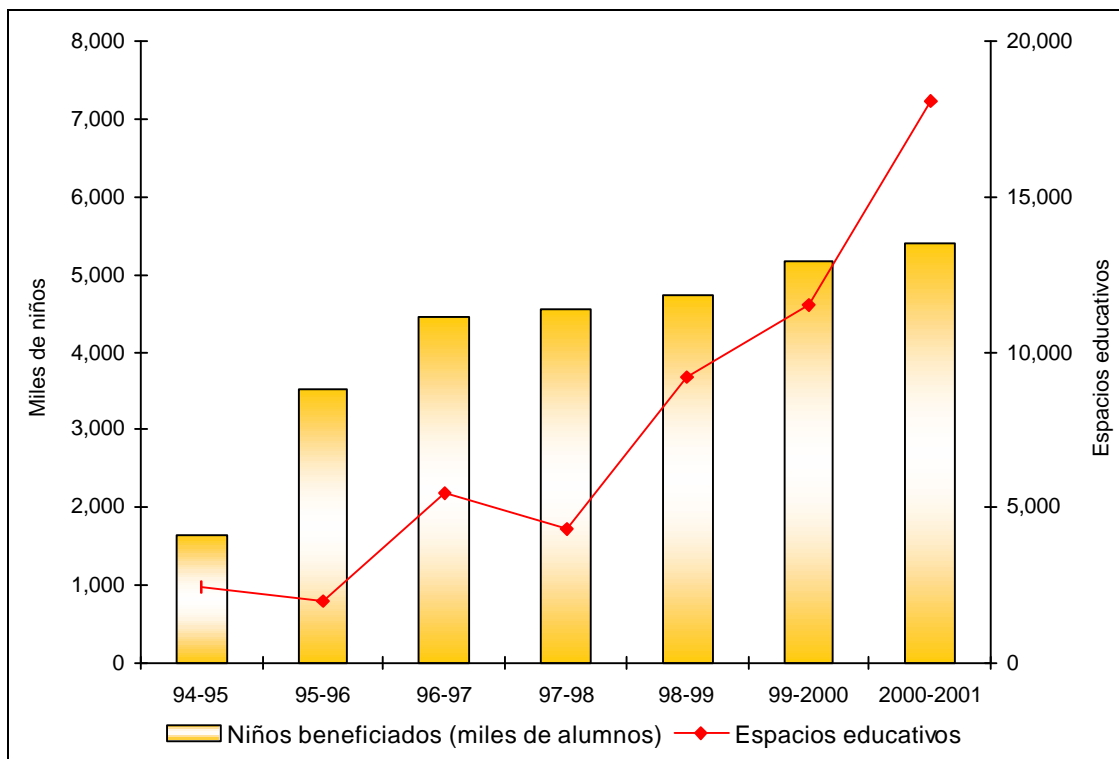
Gráfica IV.38
Presupuesto de Conafe, 1994-2000
 (millones de pesos del 2000)



ser aprobado el Proyecto de Presupuesto, como se aprecia en la Gráfica IV.39 en el ciclo 2000-2001 se construirán 6,817 aulas y anexos y se rehabilitarán 11,137, respectivamente y 2.4 veces la meta alcanzada en construcción en el ciclo 1994-1995.

También en dicha Gráfica se observa que a través de estos programas se atenderá a 5.4 millones de alumnos de zonas marginadas con rezago educativo lo que, de aprobarse la propuesta, representará un incremento de la cobertura de más de 226 por ciento con respecto a 1994. En términos de planteles educativos, el Conafe atenderá a 54 mil 991 escuelas primarias rurales, el total de esta modalidad y 3,240 telesecundarias, 21.8 por ciento del total de este tipo de escuelas del país. Para todas estas acciones, se propone a esa H. Soberanía destinar 2,759.2 millones de pesos, 15.1 por ciento real más que en 1999.

Gráfica IV.39
Atención de los Programas Compensatorios 1995-2000



Adicionalmente, 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 25.2 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. La matrícula comunitaria ha presentado un dinamismo importante en los últimos años, creciendo a una tasa promedio anual de 6.8 por ciento a partir del ciclo 1994-1995. En especial, a partir de 1997 el Gobierno Federal puso en marcha el Proyecto de Atención Educativa a la Población Jornalera Agrícola Migrante 1997-2000, que responde a las condiciones particulares y características étnicas, lingüísticas y socioculturales de estos grupos. Los jornaleros agrícolas migrantes y sus familias constituyen uno de los grupos sociales más desfavorecidos del país. Por ello, uno de los principales desafíos que enfrenta el sistema educativo es ofrecer oportunidades de educación a esta población que se desplaza estacionalmente de sus lugares de origen hacia zonas que les representen una opción de empleo temporal e ingreso.

Para estos programas se propone a esa H. Representación Popular canalizar 1,353.7 millones de pesos en el año 2000, monto mayor en 3.9 por ciento, en términos reales, al que se espera sea ejercido en el presente año. Con ello se proporcionarán servicios de educación básica a cerca de 350 mil niños, que significan el 1.6 por ciento del total.

Los avances en la educación primaria han generado nuevos retos en la educación secundaria. Por ello, las telesecundarias han experimentado un notable crecimiento, a un ritmo de 8.5 por ciento promedio anual en el periodo 1995-1999, lo que ha permitido duplicar el número de alumnos cubiertos por esta modalidad,

esperando alcanzar a más de 1.1 millones en el ciclo 2000-2001. Para atender esta matrícula creciente, en el próximo ciclo se edificarán 523 telesecundarias, con lo que en 5 años se habrán construido un total de 3,518, lo que contrasta con un total de 2,013 construidas hasta 1994. Adicionalmente, se distribuirán libros de texto gratuitos a todas las telesecundarias del país. Para ello, en el ciclo 2000-2001 se propone canalizar 520.6 millones de pesos, 7.8 por ciento superior en términos reales a lo que se espera ejercer este año.

En suma, se propone a esa H. Soberanía una asignación de 4,749.1 millones de pesos para fortalecer en el año 2000 los servicios educativos, monto que significa una variación de 10.2 por ciento, en términos reales, con relación a 1999.

Fortalecimiento al abasto

La estrategia de combate a la pobreza extrema ha aumentado las transferencias de ingreso a la población beneficiaria, bajo un enfoque de corresponsabilidad, donde cada familia puede decidir el mejor uso de sus recursos. En el medio rural estas transferencias, en conjunto con las acciones de carácter productivo destinadas a los productores de bajos ingresos, han promovido los mercados regionales y el comercio local. Aún así, la dispersión geográfica de estas familias en el medio rural hace necesario fortalecer la red de abasto. Con este fin, para el año 2000 se propone a la H. Cámara de Diputados una asignación presupuestal a Diconsa de 515.9 millones de pesos, monto igual en términos reales al de 1999, con el propósito de reforzar su infraestructura comercial y de servicios y garantizar a las localidades rurales, sobretodo aquellas de alta y muy alta marginación, el abasto oportuno y a precios competitivos de productos básicos y no perecederos. En adición, en el año 2000 se incrementará la cobertura y penetración de la telefonía rural y servicios telegráficos para llevarlos con calidad, eficacia y a precios accesibles a los núcleos de población que aún carecen del servicio, a fin de abatir su aislamiento y contribuir a cerrar la brecha de desigualdad entre sus oportunidades de desarrollo y las del resto del país,

procurando que dichos servicios se presten en las mismas tiendas de la red de Diconsa.

En suma, se propone a esa H. Soberanía fortalecer la oferta de servicios de salud, seguridad social, educación y abasto destinados a la población en pobreza extrema, asignándoles un total de 10,908.8 millones de pesos, lo que significa un incremento de 13.0 por ciento con relación al cierre esperado de este año.

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

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

Incentivos a la demanda por servicios educativos

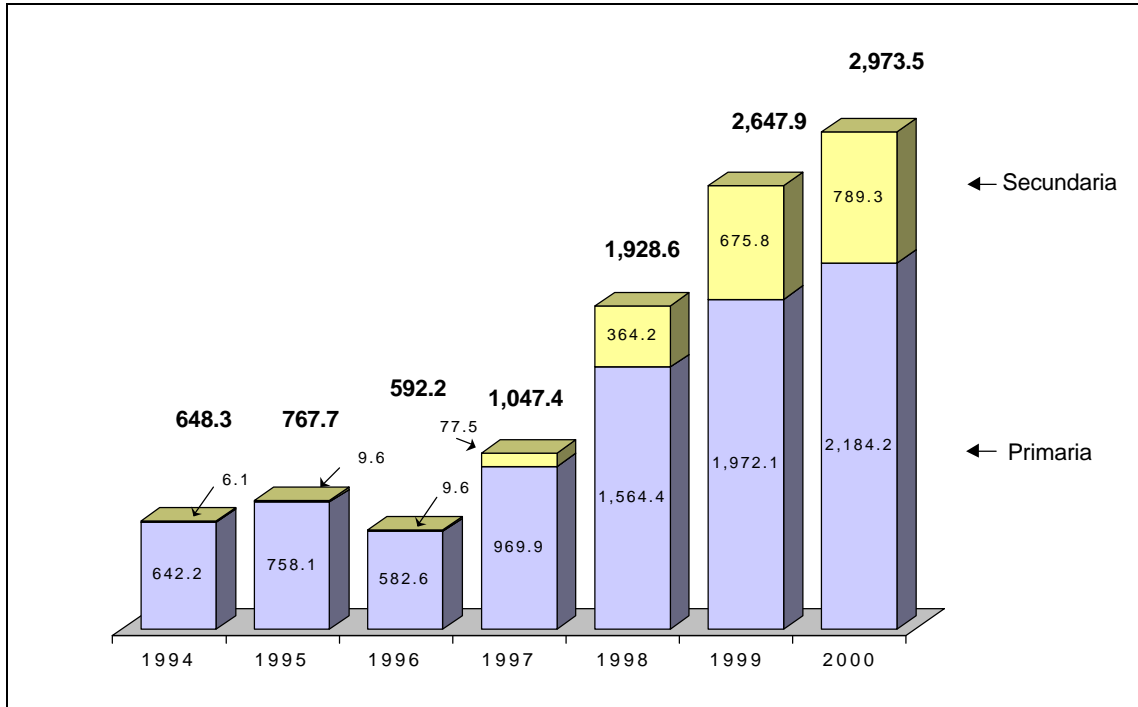
Con objeto de respaldar la asistencia regular de los menores a la escuela y estimular su aprovechamiento, se otorgan apoyos e incentivos que alienten el esfuerzo de los padres para asegurar la educación de sus hijos, y coadyuven a las familias a sufragar los costos asociados. En este sentido, se propone a esa H. Soberanía que mediante el componente educativo del Progresá se ejerzan 3,681.6 millones para becas y 321.4 millones de pesos para apoyar la adquisición de útiles escolares para los estudiantes entre tercero de primaria y tercero de secundaria, con objeto de asegurar la asistencia y permanencia de 2.4 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, Progresá 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 Progresá, reciben los libros de texto gratuitos.

Por otra parte, en las localidades donde no opere el Progresá, aproximadamente 560 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.

De ser aprobada la propuesta, como se aprecia en el Gráfica IV.40, las becas otorgadas para educación básica con recursos federales en el curso de esta Administración se incrementarán en forma significativa, al pasar de 650 mil en 1994 a cerca de 3 millones en el 2000. Ello implica que 16 de cada 100 menores que cursan la primaria y secundaria reciben este apoyo, en contraste con 4 de cada 100 en 1994.

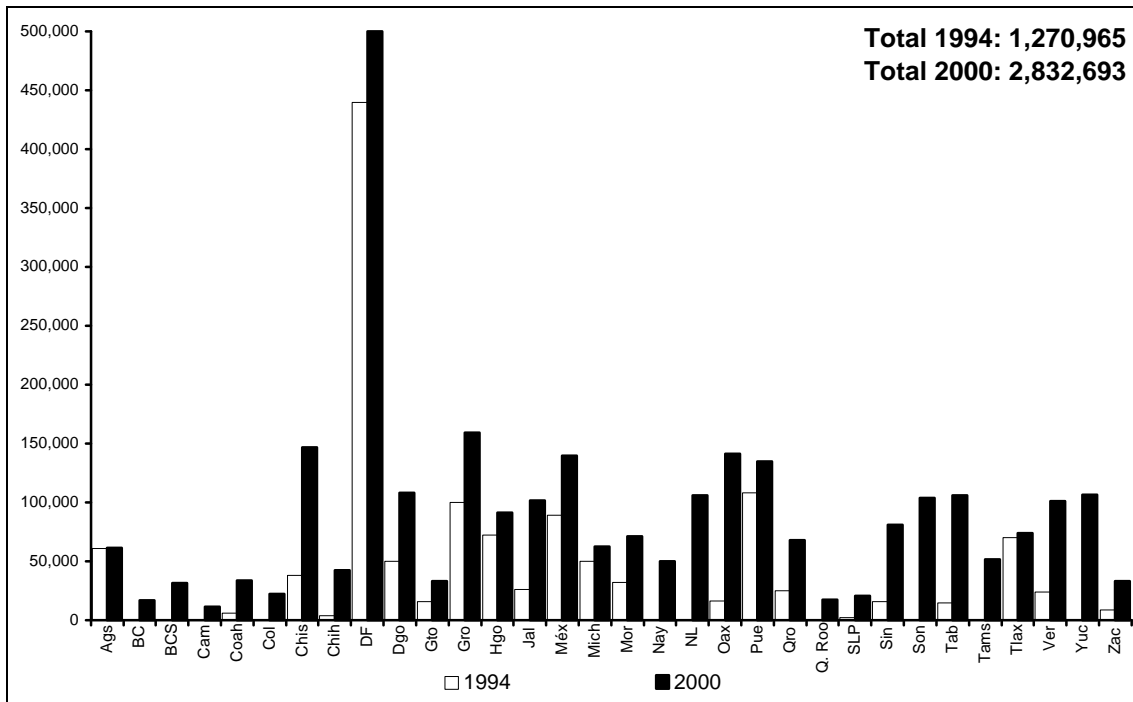
Gráfica IV.40
Niños de Familias en Pobreza Extrema Beneficiarios de Becas Educativas
 (miles de niños)



para aumentar la asistencia escolar. Es por ello que a lo largo de esta Administración se han tomado tres iniciativas para fortalecerlos:

- aumentar la cobertura;
- procurar mayor equidad en la distribución interestatal; y,
- descentralizar los recursos a los gobiernos estatales a través del Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33, para generar iniciativas locales, fomentando una amplia gama de organización comunitaria y mecanismos de instrumentación.

Gráfica IV.41
Distribución Estatal de Desayunos Escolares con Recursos Federales ^{1/}
 (desayunos escolares diarios)



1/ Al sumar los recursos estatales, el número de desayunos escolares en el año 2000 será cercano a 4.6 millones.

Para el programa de desayunos escolares dentro del Fondo de Aportaciones Múltiples, FAM, del Ramo 33 se propone a esa H. Soberanía asignar 1,319.2 millones de pesos, lo que representa 2.2 por ciento real más que en 1999 y 97.4 por ciento de crecimiento, en términos reales, entre 1994 y el año 2000. Si a estos recursos se adicionan aquellos que serán ejercidos por los gobiernos estatales, en el año 2000 se otorgarían 4.6 millones de desayunos escolares diarios.

Los programas de leche de Liconsa y de apoyo al consumo de la tortilla de Fidelist 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, cifra que es superior al número estimado de familias en condiciones de pobreza extrema en ese medio. Para estos dos programas se propone un presupuesto conjunto de 1,824.2 millones de pesos, 6.4 por ciento superior en términos reales al que se espera ejercer este año, lo que permitirá mantener la cobertura actual de ambos programas.

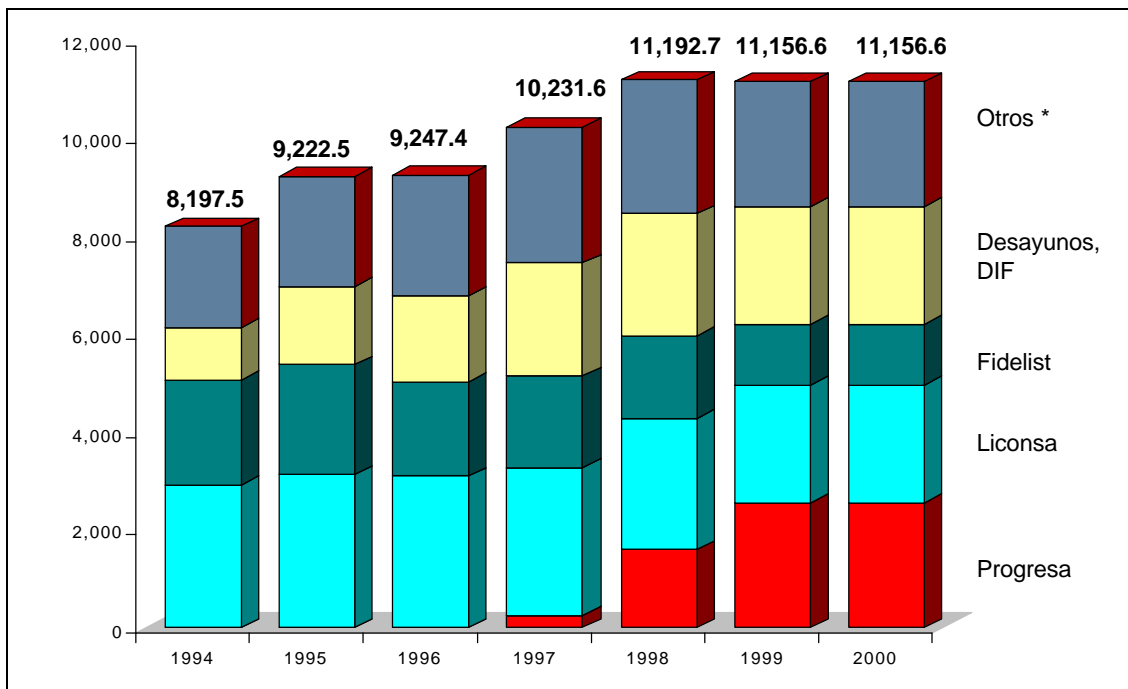
Por último, a través del componente alimentario del Progresá se propone apoyar a 2.6 millones de familias en pobreza extrema en el medio rural y semirural. Los recursos presupuestales propuestos para estos efectos se señalan en el apartado correspondiente al Progresá. Debe señalarse que en forma análoga a los desayunos escolares, el apoyo alimentario del Progresá tiene un doble efecto: por un lado, fortalece el poder de compra de las familias y, por el otro, promueve una mayor demanda por servicios de salud al vincular el apoyo a la asistencia periódica de las familias a las unidades de salud.

Así, en el Proyecto de Presupuesto para el 2000 se propone que todos los subsidios alimentarios, con excepción de aquellos destinados a fortalecer el abasto alimentario en el medio rural, se canalicen directamente a las familias en pobreza extrema, tanto en el medio rural como en el urbano, y que se continúe avanzando en la transformación de estos subsidios en un enfoque que va más allá

de la sola transferencia de ingresos para apoyar el consumo, hacia un programa de inversión en el capital humano de las familias pobres.

Como se aprecia en la Gráfica IV.42, el número de familias que se propone sea apoyado en el año 2000 con programas alimentarios es igual al que se observará en diciembre de 1999, y representa un crecimiento de 36.1 por ciento con respecto a 1994.

Gráfica IV.42
Familias Beneficiarias de Programas Alimentarios Dirigidos
 (miles de familias) ^{1/}



1/ Las familias beneficiarias pueden recibir uno o varios de estos programas simultáneamente.

* Incluye: Asistencia Social Alimentaria a Familias y Cocinas Populares y Casas de Asistencia del DIF; Programas Alimentarios del INI; Despensas del programa Estímulos a la Educación Básica y otros desayunos.

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

educación y alimentación que inciden en la demanda de estos satisfactores, así como en la demanda por servicios de salud, por 14,994.4 millones de pesos, cifra 13.0 por ciento superior a lo que se estima ejercer en 1999.

Debido a que el Progresá representa el principal esfuerzo federal hacia programas integrales que vinculen la alimentación, la salud y la educación, enseguida se describen los objetivos y avances del mismo, disponibles a la fecha, así como la propuesta de presupuesto para el año 2000.

Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá

Como fue expuesto a esa H. Soberanía en la Exposición de Motivos de los proyectos de Presupuesto de Egresos para 1997,1998 y 1999, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá, tiene como objetivo romper con el círculo vicioso, transmitido de generación en generación, de desnutrición, morbilidad, alta mortalidad infantil, alta fecundidad, deserción escolar y condiciones de vida insalubres, que está en la raíz de la pobreza. Para ello, además de su enfoque integral, Progresá tiene como principio fundamental la corresponsabilidad de las familias en la superación de sus condiciones de pobreza.

El Programa está integrado por tres componentes estrechamente vinculados entre sí: el de educación, que busca fomentar la asistencia escolar regular de las niñas y los niños beneficiarios a través de becas y apoyos para útiles escolares; el de salud, que otorga atención básica y promueve el cuidado de la salud por medio de intervenciones preventivas y de educación para la higiene y nutrición; y el de alimentación, que apoya el consumo alimentario familiar a través de una transferencia monetaria y de suplementos alimenticios para menores de 5 años y mujeres embarazadas y en lactancia.

Los apoyos monetarios y los suplementos alimenticios se entregan directamente a la madre de familia, con lo que se busca una mejor utilización de los recursos, ya que generalmente ella está más cerca de las necesidades inmediatas de la familia.

A fin de garantizar la transparencia y objetividad en la selección de familias, ésta se realiza en tres etapas:

- identificación de localidades de acuerdo a su marginación y acceso a servicios de educación y de salud;
- identificación a través de métodos objetivos de las familias pobres dentro de cada localidad; y,
- depuración de la lista final de beneficiarios en una asamblea comunitaria.

Debe destacarse que las encuestas levantadas entre las familias beneficiarias señalan que el 60 por ciento de ellas reciben por primera vez un apoyo del gobierno.

La orientación rural del Programa ha permitido llegar a localidades marginadas pequeñas y dispersas. Así, del total de comunidades que atiende el Progreso, el 96.8 por ciento son menores de 1,500 habitantes, concentrándose principalmente entre 100 y 500 habitantes. El 84.8 por ciento de estas comunidades son de alta y muy alta marginación y el 15.2 por ciento se clasifican como de marginación media, aunque en este último grupo se atiende sólo a las localidades con mayores carencias.

Para 1999 la meta original de cobertura fue de 2.3 millones de familias. Sin embargo, en el último bimestre del año se incorporarán 300 mil familias adicionales con el fin de cubrir prácticamente a todas las localidades menores de 15 mil habitantes de muy alta y alta marginación que cuentan con acceso suficiente a la infraestructura de servicios educativos y de salud necesarios para la

adecuada operación del Programa, tal como se aprecia en el Cuadro IV.16. Dado el calendario de incorporación durante 1999, se estima que en promedio se habrán apoyado a 2.2 millones de familias en el curso del año. De aprobarse el Proyecto de Presupuesto, durante todo el año del 2000 el Progresá cubrirá a 2.6 millones de familias, lo que representa un aumento de 18 por ciento respecto al promedio observado en 1999. Con ello, 3 de cada 4 familias rurales y semirurales pobres serán beneficiarias del Programa.

Cuadro IV.16
Localidades Cubiertas por Progresá

Tamaño de localidad	Marginación				Total
	Muy alta	Alta	Media	Reclasificadas *	
Menos de 100 habitantes	13,117 (72)	4,833 (68)	1,594 (40)	22	19,566 (66)
De 100 a 499 habitantes	14,214 (100)	8,376 (100)	3,597 (80)	153	26,340 (100)
De 500 a 2,499 habitantes	3,098 (100)	3,485 (100)	2,570 (76)	199	9,352 (99)
De 2,500 a 4,999 habitantes	109 (100)	217 (96)	231 (64)	36	593 (87)
De 5,000 a 15,000 habitantes	11 (92)	40 (88)	70 (44)	33	154 (73)
Total	30,549	16,951	8,062	443	56,005

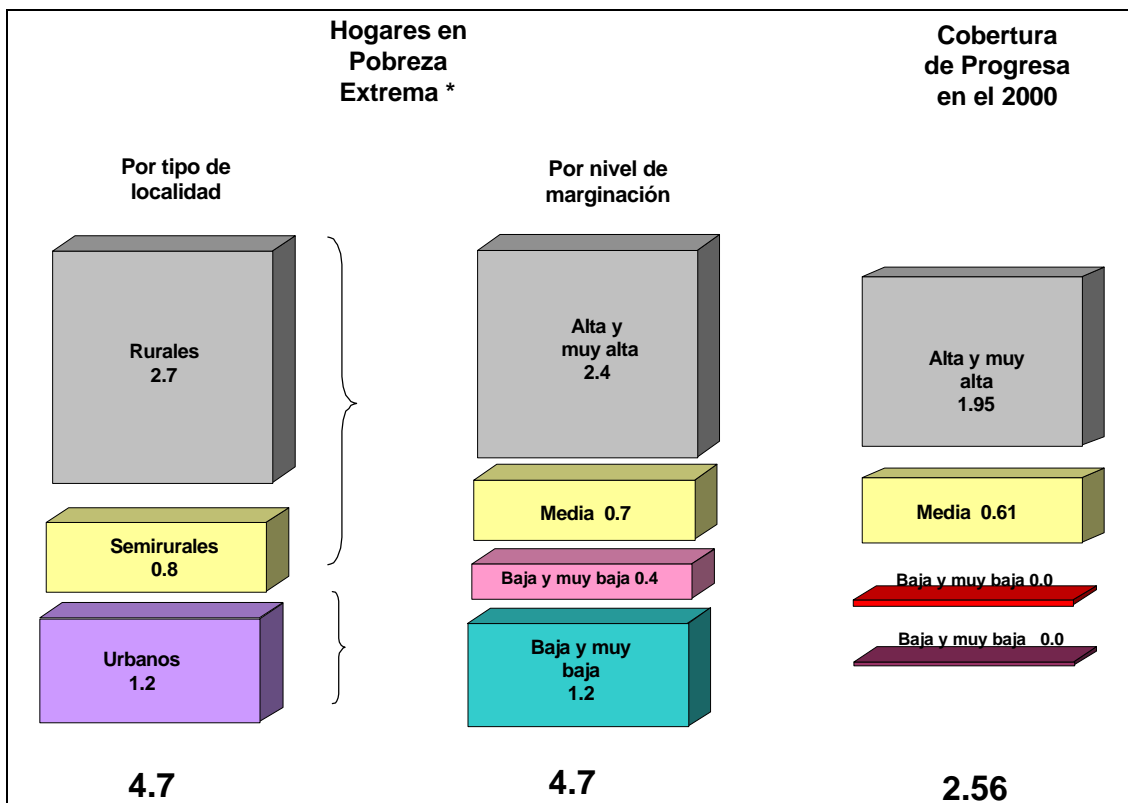
* Localidades que han sido reclasificadas como de alta marginación con base en trabajos de verificación.

Nota: En paréntesis se indica la proporción de localidades que cuentan con acceso suficiente a servicios educativos y de salud que son atendidas por Progresá.

Se estima que alrededor de 450 mil familias en pobreza extrema que habitan en localidades muy aisladas de alta y muy alta marginación en el medio rural, como se desprende de la Gráfica IV.43, no tienen a la fecha las condiciones de acceso a infraestructura de salud y educación para la adecuada operación del Programa. Estas familias se encuentran fundamentalmente concentradas en alrededor de 119 mil localidades de menos de 100 habitantes de las cuales más de dos

terceras partes están extremadamente dispersas con tan sólo una o dos viviendas. La atención a estas familias representa uno de los mayores retos para seguir avanzando en el combate a la pobreza extrema. Sin embargo, en tanto se desarrolla la infraestructura de salud y educación, estas familias seguirán siendo apoyadas con la visita periódica de las unidades móviles de salud del Programa de Ampliación de Cobertura, a través de las acciones de la educación comunitaria de Conafe y los programas de generación de empleo y desarrollo de infraestructura que se describen en las dos secciones siguientes.

Gráfica IV.43
Cobertura del Progreso
(millones de hogares)



* Estimados con base en el enfoque que toma en cuenta la información de ingreso como la de activos familiares.

Así, al finalizar 1999 el Programa estará operando en más de 56 mil localidades de media, alta y muy alta marginación, distribuidas en 2,128 municipios de la República. El Cuadro IV.17 muestra la distribución de familias beneficiarias por localidad, municipio y estado en el año 2000.

Cuadro IV.17
Familias Beneficiarias del Progreso por Entidad Federativa
(número de hogares)

Estado	Familias	Localidades	Municipios
Aguascalientes	1,347	182	11
Baja California	2,477	102	4
Baja California Sur	3,041	107	5
Campeche	29,816	470	11
Coahuila	21,333	465	28
Colima	4,014	104	10
Chiapas	279,129	5,295	110
Chihuahua	18,214	1,083	42
Durango	28,796	1,187	39
Guanajuato	122,721	3,795	46
Guerrero	192,863	3,505	76
Hidalgo	110,151	3,105	81
Jalisco	44,534	2,624	117
México	168,010	2,163	65
Michoacán	145,213	3,839	112
Morelos	19,331	333	33
Nayarit	38,299	792	20
Nuevo León	16,417	827	24
Oaxaca	226,252	4,004	510
Puebla	230,320	3,568	212
Querétaro	39,373	1,059	18
Quintana Roo	20,478	316	6
San Luis Potosí	110,436	3,179	58
Sinaloa	70,427	2,013	18
Sonora	28,550	623	34
Tabasco	68,883	1,144	17
Tamaulipas	41,211	1,352	36
Tlaxcala	12,406	225	29
Veracruz	308,602	5,925	199
Yucatán	70,358	669	101
Zacatecas	86,829	1,950	56
Total	2,559,831	56,005	2,128

El aislamiento y marginación de la población que recibe los apoyos del Progres a representa circunstancias que hacen muy compleja la operación del Programa. Sin embargo, paralelamente a la incorporación de nuevas familias, se han ido consolidando diversos aspectos de la operación, resolviendo paulatinamente obstáculos para el acceso a los apoyos del Programa. Así, en el primer bimestre de 1998, Progres a contaba con 529 módulos para la entrega de apoyos a las familias. En promedio, cada módulo atendía a 16 localidades y a 604 titulares beneficiarias. Un año más tarde, a principios de 1999, se contaba ya con 2,563 puntos para hacer llegar estos beneficios y para septiembre del mismo año con 3,500, en los cuales se atiende en promedio a 11 localidades y a 542 mujeres titulares.

Principales resultados del Progres a

Revertir las secuelas y hábitos que han prevalecido y reproducido las condiciones de marginación a lo largo de muchas décadas requiere un esfuerzo continuo y de largo plazo. Por ello, si bien resulta prematuro hablar de los impactos permanentes del Progres a, a la fecha se pueden observar de manera preliminar efectos positivos, derivados de estudios y encuestas de evaluación realizados en 1998 y 1999, como parte integral de la operación del Programa.

Componente alimentario

Las transferencias monetarias representan, en promedio, un incremento de 25 por ciento en el ingreso monetario de las familias beneficiarias. Este mayor nivel de ingreso se ha traducido en cambios en su patrón de consumo. Así, las familias después de un semestre en el Programa, registran un aumento de 30 por ciento en su consumo de frutas, de 20 por ciento en el de alimentos de origen animal y de verduras; así como un aumento de 40 por ciento en la compra de ropa y calzado para niños.

Parte sustancial en las acciones a favor de una mejor alimentación consiste en la prevención de la desnutrición infantil. Con tal propósito, el Programa entrega cada día más de 1.5 millones de dosis de suplemento alimenticio a las mujeres embarazadas y en lactancia, a todos los menores de dos años y a los de 2 a 5 años que padecen algún grado de desnutrición y lleva a cabo un seguimiento de su estado nutricional y de salud. Estas acciones han llevado a una disminución de 17 a 14 por ciento en la prevalencia de desnutrición moderada y severa en los menores de dos años, y de 17 a 15 por ciento para los niños entre 2 y 5 años de edad.

Las transferencias monetarias propician en muchos casos que las familias beneficiarias se organicen para destinar parte de los apoyos monetarios al establecimiento de proyectos productivos locales lo que contribuye, por un lado, a asegurar el consumo alimentario y, por otro, a elevar las oportunidades productivas de la familia y de la comunidad en su conjunto. De esta forma, como se indicó en el apartado III.2 del Capítulo III, confluyen y se retroalimentan las estrategias productivas y sociales de desarrollo rural.

Componente de salud

Como resultado de vincular los apoyos alimentarios a la asistencia de las familias a las unidades de salud, y de acuerdo al protocolo de atención que dicta la frecuencia recomendada de visitas para la población según su edad y condición de riesgo, el número de familias que asisten a las unidades de salud se incrementó entre 1997 y 1999, en 26 por ciento. En el caso de las familias que habitan en las localidades más aisladas el aumento en la asistencia fue superior al 35 por ciento. Adicionalmente, el promedio de visitas por familia a las unidades de salud pasó de 5.1 veces al año en 1997 a 8.6 veces en 1999.

Por su condición de riesgo y vulnerabilidad destaca el aumento de 12.2 por ciento de los niños menores de cinco años que acuden al centro de salud a ser valorados en el crecimiento de peso y talla. El contacto regular de las familias con los centros de salud permite tener un mayor control sobre su estado nutricional, la atención de enfermedades crónicas y la detección temprana de otros padecimientos, fortaleciendo con ello el carácter preventivo de la atención médica, y disminuyendo la morbilidad y mortalidad infantil.

Por otro lado, de los resultados obtenidos en los diagnósticos a los menores de las familias beneficiarias, se detectó la prevalencia de problemas auditivos y visuales. Por ello, a partir del año 2000, se propone a esa H. Soberanía destinar cerca de 60 millones de pesos para el diagnóstico de problemas de deficiencia visual y auditiva en los niños de edad escolar, así como a su tratamiento y rehabilitación a través de la aplicación de prótesis visuales (lentes) y auxiliares auditivos.

Componente educativo

De forma también preliminar se puede señalar que el Programa está teniendo impactos positivos para impulsar la asistencia y permanencia en el sistema escolar. Para el ciclo 1998-1999, a nivel primaria, en las escuelas a donde asisten niños beneficiarios, la permanencia aumentó de 92 a 94 niños por cada 100. En contraste, en el resto de las escuelas donde no opera el Progreso no hubo variación con respecto al ciclo anterior. Actualmente se está apoyando a 2.2 millones de becarios, de los cuales prácticamente la mitad son mujeres y 31 por ciento son jóvenes de secundaria.

Los mayores impactos de Progreso se observan a nivel de secundaria. Entre 1995 y 1998, en las telesecundarias rurales a las que asisten dos terceras partes de los becarios de Progreso de secundaria, la matrícula aumentó 16 puntos porcentuales

por encima de donde no opera el Programa. Esto se traduce en que por cada 100 alumnos que asistían a las aulas en 1995, para 1998 asistieron 141.

Estos cambios en la matrícula de telesecundarias son mayores en el caso de las niñas que en el de los niños, donde se observa un incremento de 83 a 91 niñas por cada 100 niños en el primer grado de las telesecundarias, mientras que en el resto de las telesecundarias, este índice se ha mantenido sin cambio.

Las becas educativas del Progreso contribuyen a reducir la participación en la fuerza laboral de niños y niñas. Se observa una reducción de 25 por ciento en el trabajo infantil de los niños entre 12 y 13 años.

Por otro lado, los efectos positivos del Progreso no se circunscriben sólo a la población beneficiaria. Las acciones que han realizado tanto la Secretaría de Salud, a través del Programa de Ampliación de Cobertura y el IMSS-Solidaridad, así como la Secretaría de Educación Pública a través del Conafe, para mejorar y reforzar la calidad de sus servicios, beneficia a la comunidad en su conjunto. Además, la presencia del Progreso propicia en toda la población de las comunidades una mayor cultura de salud y de los beneficios de la educación, lo cual ha llevado a incrementar la demanda de estos servicios, y a una mayor vigilancia sobre la calidad de éstos. Por otro lado, el conjunto de las ayudas económicas que reciben las familias en las localidades donde opera el Programa, propicia el fortalecimiento de actividades productivas a nivel comunitario que redundan en beneficios para todas las familias de la localidad.

Por todo ello, se somete a consideración de esa H. Cámara de Diputados canalizar a este Programa 9,679.8 millones de pesos en el 2000, para apoyar a 2.6 millones de familias en pobreza extrema. De estos recursos, 791.0 millones de pesos corresponden al componente de salud; 4,003.0 millones de pesos al de educación; y

4,885.8 millones de pesos al de alimentación. El Cuadro IV.18 muestra el presupuesto propuesto y la variación real para cada componente.

Cuadro IV.18
Gasto del Gobierno Federal en el Progreso
(millones de pesos del 2000)

Concepto	1999 Cierre (1)	2000 Proyecto PEF (2)	Variación Real % (2/1)
Total	7,699.8	9,679.8	25.7
Componente educativo, SEP ^{1/}	3,049.0	4,003.0	31.3
Componente de salud, SSA e IMSS-Solidaridad	538.3	791.0	46.9
Componente alimentario	4,112.5	4,885.8	18.8
Sedesol ^{2/}	3,399.6	4,174.3	22.8
Salud ^{3/}	712.9	711.5	-0.2

1/ La diferencia del monto del cierre en 1999 del componente educativo con el autorizado por la H. Cámara obedece a la canalización de 625 MP a Conafe para la remodelación de planteles educativos en localidades cubiertas por el Progreso.

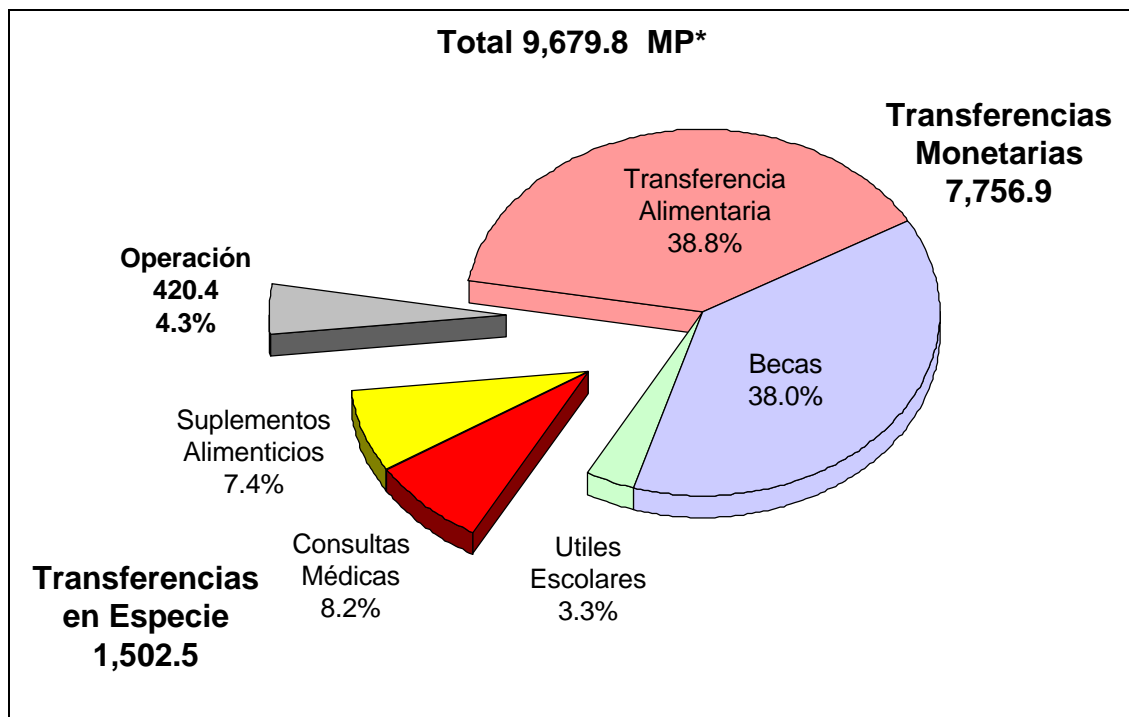
2/ Incluye gastos de operación.

3/ Se refiere a los suplementos alimenticios.

De ser aprobada la propuesta, se podrá atender con becas y útiles escolares a 2.4 millones de alumnos, cubriendo a 4 de cada diez niños que cursan entre tercero de primaria y tercero de secundaria en el medio rural. De manera similar, se podrán otorgar aproximadamente 19 millones de consultas médicas anuales, lo que representará un incremento cercano al 12 por ciento respecto al total de consultas otorgadas en 1999; asimismo, se distribuirán 159.6 millones de suplementos alimenticios en beneficio de 1.2 millones de menores de 5 años y de 590 mil mujeres embarazadas y en lactancia.

Del presupuesto total, 7,756.9 millones de pesos implicarán transferencias monetarias directas a las familias, como puede observarse en la Gráfica IV.44. Debe señalarse que para mantener el valor real de los apoyos monetarios que otorga el Programa, éstos se actualizan semestralmente con base en el índice de inflación que registra la canasta básica de alimentos, lo que ha significado un incremento nominal de alrededor del 40 por ciento de las transferencias en los tres años de operación del Programa.

Gráfica IV.44
Presupuesto del Progreso en 2000
 (millones de pesos del 2000)



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 primera vertiente dentro de la estrategia global de combate a la pobreza, asciende a 25,903.2 millones de pesos, 11.5 por ciento superior en términos reales al de

1999. De estos recursos se propone destinar 10,908.8 millones de pesos, 42 por ciento del total, para fortalecer los servicios de salud, educación y abasto, y el restante 58 por ciento, 14,994.4 millones de pesos, para promover la demanda.

IV.2.2 Oportunidades de ingreso

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 ha promovido acciones dirigidas a elevar las capacidades productivas y las oportunidades de ingreso de la población pobre.

Dentro de esta vertiente de combate a la pobreza extrema, destacan cuatro grupos de programas: el Programa de Empleo Temporal, PET, que procura alcanzar a un gran número de habitantes que, en general, no poseen tierra ni ningún otro activo productivo; los programas productivos para productores rurales que sí poseen o tienen acceso a tierra; los programas de acceso a financiamiento, con objeto de facilitar crédito y capacitación para iniciar o consolidar empresas productivas en el medio rural y en el urbano; y, por último, un conjunto de programas que atienden las necesidades puntuales de población pobre con una problemática específica.

Programa de Empleo Temporal

Como parte de las políticas instrumentadas en 1995 para enfrentar la situación de emergencia económica de entonces, el Gobierno Federal puso en marcha el Programa Especial de Empleo, con objeto de ofrecer una alternativa de ingreso

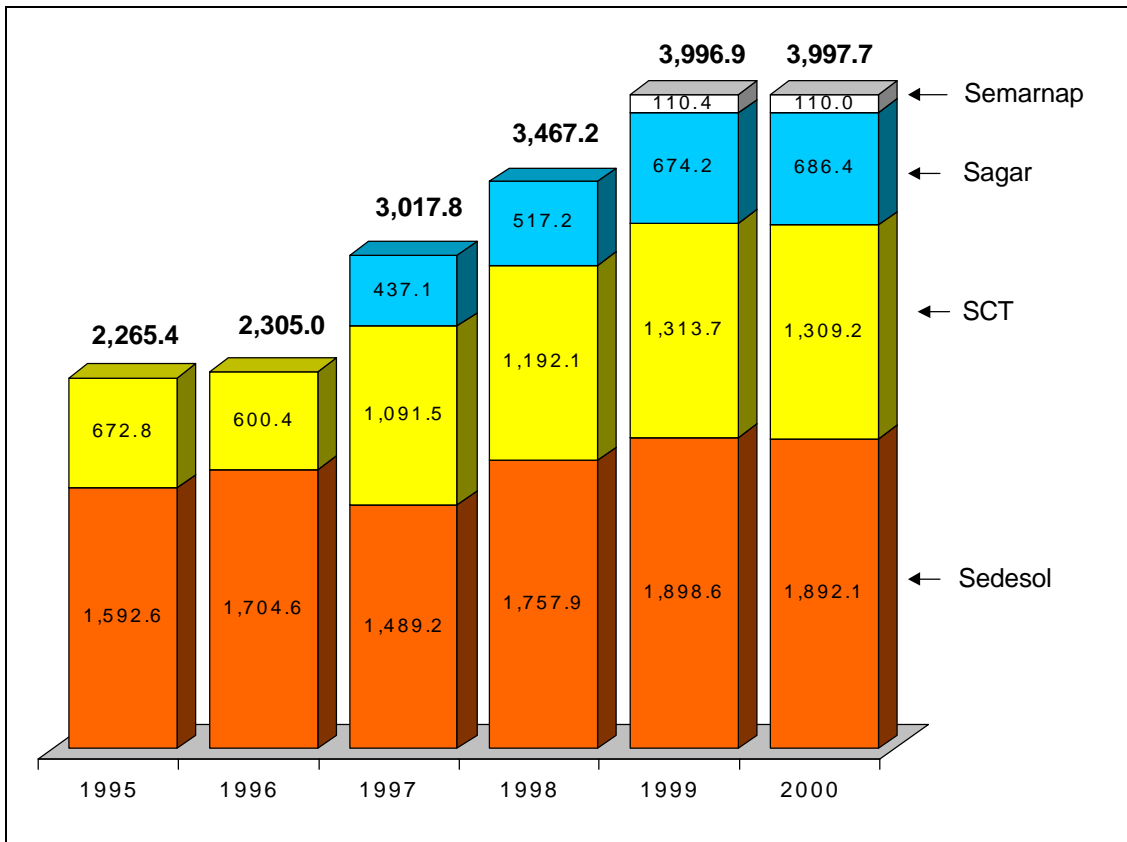
temporal a las familias. Sin embargo, a partir de 1997, en donde la actividad económica ha observado un comportamiento más favorable, el Programa se ha dirigido a resolver problemas estructurales que inhiben la generación de opciones de empleo e ingreso, mediante acciones que generen beneficios inmediatos y de largo plazo, en las zonas rurales marginadas, cambiándole su denominación a Programa de Empleo Temporal, PET. El Programa suple de manera transitoria la carencia de fuentes de empleos cuando las temporadas de siembra y cosecha, o la actividad productiva preponderante en la región han concluido. De esta manera, en el periodo 1995-1999 con el PET se habrán creado 385.4 millones de jornales y 4.1 millones de empleos temporales.

El PET se enfoca a la creación, la rehabilitación y el mejoramiento de la infraestructura social y productiva básica, priorizando acciones que aporten beneficios comunitarios como caminos y carreteras, obras de irrigación, despiedre y nivelación de predios, actividades de reforestación, rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado, entre otras. De esta manera, se crean activos que ofrecen alternativas de empleo e ingreso a futuro.

Cabe señalar que en 1999, en cumplimiento a las disposiciones del Artículo 15 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para este año, se publicaron las Reglas de Operación del Programa, lo que permitió transparentar su operación y garantizar una mejor coordinación entre las dependencias ejecutoras, los gobiernos locales, y los propios beneficiarios, así como privilegiar proyectos y tecnologías que permitan un uso intensivo de mano de obra. Estas Reglas establecen que el calendario de ejecución de los proyectos deberá formularse preferentemente en las épocas de baja demanda de mano de obra no calificada en zonas con mayor marginación del medio rural y, que en todos los casos, se conservará el principio de que la ejecución del proyecto no compita por la mano de obra existente en el mercado laboral local.

Bajo ese contexto, se propone a esa H. Soberanía destinar al PET un presupuesto de 3,997.7 millones de pesos, monto similar al que se espera ejercer en 1999 y que representa un crecimiento real del 76.5 por ciento respecto a lo ejercido en 1995. En la Gráfica IV.45 se observa el flujo de recursos que, en caso de ser de ser aprobada la propuesta, se canalizarán al Programa a través de las cuatro dependencias que lo operan.

Gráfica IV.45
Programa de Empleo Temporal
 (millones de pesos del 2000)

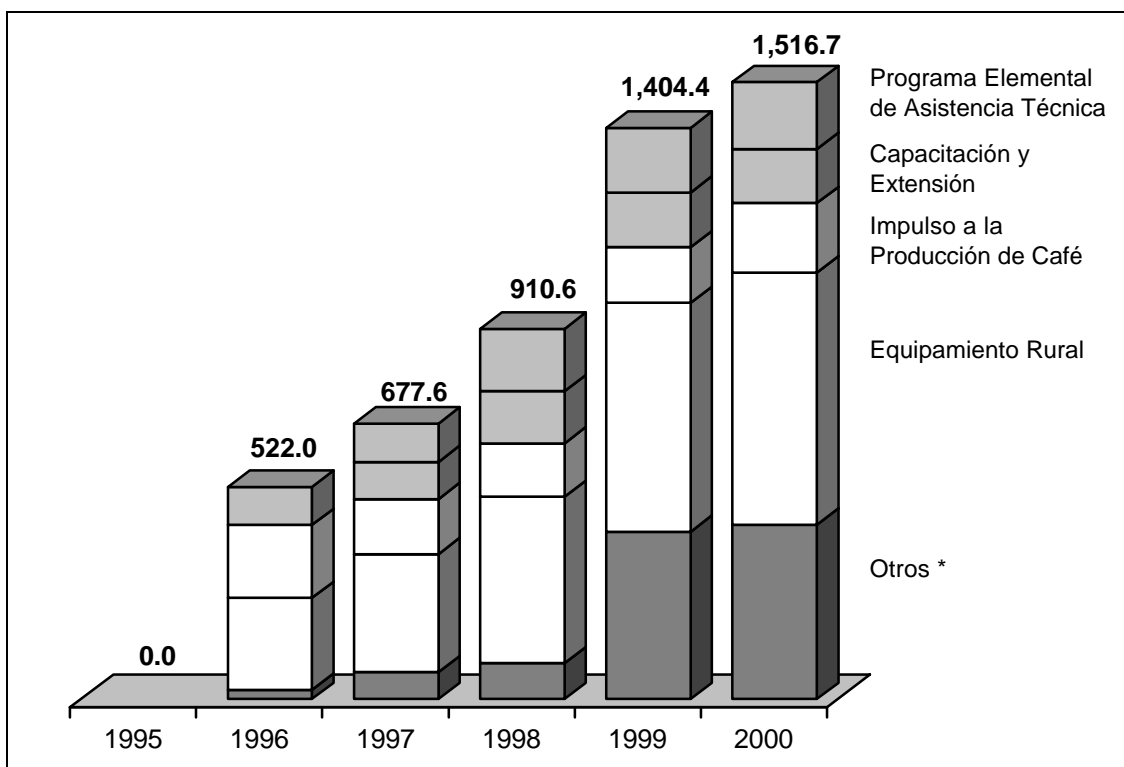


Programas de desarrollo rural productivo

El segundo 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 abundó en el apartado III.2 del Capítulo III, a través de la Alianza para el Campo se propone reforzar el conjunto de programas de desarrollo rural que apoyan con acciones diferenciadas a estos productores, los cuales son los de Equipamiento Rural; de 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. Como se señaló en el Capítulo anterior, 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 1,516.7 millones de pesos, 8.0 por ciento más que en 1999 y un crecimiento de 190.5 por ciento real en el período 1996-2000.

Gráfica IV.46
Programas Productivos para Productores de Bajos
Ingresos dentro de la Alianza para el Campo
 (millones de pesos del 2000)



* Incluye entre otros a los programas de hule, cacao, de Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Social y el de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento.

Lo anterior ha hecho posible la derrama de beneficios directos en un número creciente de productores. En función de la complementariedad y cada vez mayor integralidad de estos programas, un productor puede obtener apoyos de más de uno de ellos, por lo que se estima que entre 1996 y 1998 se ha atendido a cuando menos 1 millón 937 mil diferentes productores, con predios menores de cinco hectáreas de riego o veinte de temporal y hatos menores a 20 cabezas de ganado mayor.

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. Se estima que los apoyos otorgados en el período han generado 59.8 millones de jornadas de trabajo adicionales, equivalentes a 80,064 personas, trabajando 250 días anuales durante tres años.

Con objeto de permitir a los pequeños productores diversificar su actividad productiva, se incorporaron al riego 64,900 hectáreas; se apoyó la formación y consolidación de 2,699 microempresas, que en conjunto generan ventas anuales por más de 203 millones de pesos; y se promovió el establecimiento de cultivos alternativos y la venta de productos comercialmente no tradicionales. Además, anualmente se atiende con servicios de asistencia técnica a 781 mil productores y 3.3 millones de hectáreas. Los mayores rendimientos alcanzados con estos programas en ese período se han traducido en una producción adicional en ese trienio, de alrededor de 3,780 millones de pesos.

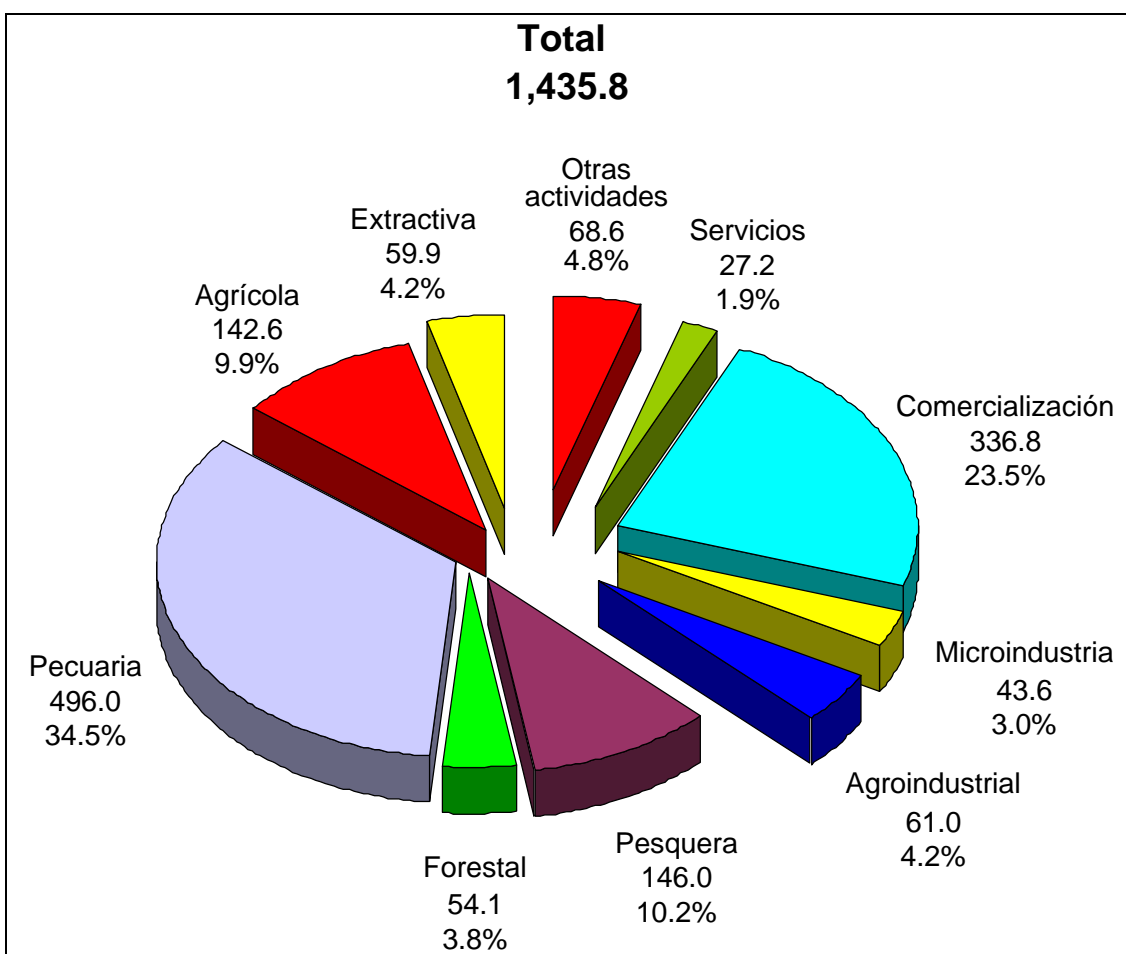
Programas de acceso a financiamiento

El acceso de las familias pobres al financiamiento para proyectos productivos es difícil. Por ello, para impulsar el diseño y operación de estos proyectos el Fondo Nacional de Empresas Sociales, Fonaes, facilita a los productores pobres el acceso inicial al crédito, la aportación de capital de riesgo y la provisión de capacitación en la conformación de empresas.

En los últimos cinco años Fonaes ha impulsado más de nueve mil proyectos productivos, lo que ha generado poco más de 500 mil empleos productivos directos. Como se muestra en la Gráfica IV.47, las principales actividades de estas empresas son las pecuarias y las de comercialización. Para continuar con estas

acciones en el año 2000, se propone a esa H. Soberanía un presupuesto de 844.6 millones de pesos, monto superior en 4.3 por ciento en términos reales al que se ejercerá en 1999.

Gráfica IV.47
Inversión de Capital de Riesgo por Actividad Económica, Fonaes, 1995-1999
 (millones de pesos del 2000)



Otra opción para los productores de autoconsumo o con excedentes comerciales pequeños, son los apoyos para sus actividades productivas mediante el Programa de Crédito a la Palabra. Para este Programa se propone una asignación de 562.4 millones de pesos, con lo que se atenderá a alrededor de 500 mil productores

agrícolas temporaleros de bajos ingresos, que siembran tierras de baja productividad y alta siniestralidad.

De manera complementaria, con el objeto de garantizar un financiamiento oportuno, mejorar la comercialización y aumentar su valor agregado, se propone mantener los fondos regionales para el impulso de proyectos productivos del Instituto Nacional Indigenista operados por la Sedesol, y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, operado por la Sagar. Para ello se proponen 318.2 millones de pesos, 7.4 por ciento más que en 1999. Por último, con objeto de facilitar el acceso y ampliar las opciones de crédito y ahorro por parte de las familias pobres que viven en el medio rural, la propuesta contempla un presupuesto de 30 millones de pesos para impulsar un programa de asistencia técnica dirigido a muy diversos oferentes financieros que brindan sus servicios en este ámbito.

Otros programas productivos

Mediante el Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer de la Sedesol, se propone seguir promoviendo la ejecución de proyectos productivos que generen fuentes de ocupación para incrementar el ingreso y una mayor integración individual, familiar y comunitaria. Para ello, se considera una asignación de 100 millones de pesos, 10.7 por ciento en términos reales por arriba de lo que se espera ejercer en 1999.

También se propone dirigir recursos por 104 millones de pesos al Programa de Atención a las Zonas Áridas y Proyectos Agrícolas para apoyar proyectos productivos y de traspatio dirigidos a mujeres y jóvenes campesinos en esas zonas, y además fortalecer obras de abasto y distribución de agua para uso agropecuario y social.

Por su parte, con un monto de recursos del orden de 175 millones de pesos, 19.3 por ciento superior a lo ejercido en 1999, se propone apoyar a cerca de 900 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.

Con el propósito de reforzar el carácter redistributivo y compensatorio de estos programas a cargo de la Sedesol, se impulsará la complementariedad de acciones y recursos entre los tres órdenes de gobierno para potenciar su impacto, y se continuará con la política de concentrar los recursos en los municipios de alta y muy alta marginación. Por ello, en el año 2000 se continuará con una selección transparente y no discrecional de los beneficiarios, y la distribución de los recursos con base en criterios de marginación. Cabe resaltar que, a partir del año 2000, los programas que hasta 1999 se incluían en el Ramo 26, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, se incluyen en el Ramo 20, con objeto de fortalecer la política instrumentada por la presente Administración de transparentar y eficientar el ejercicio del gasto público. Así, el Proyecto de Presupuesto que se pone a consideración de esa H. Soberanía no contempla el Ramo General 26, aunque los recursos propuestos para ello dentro del Ramo 20, se mantienen constantes en términos reales.

En suma, para las acciones orientadas a generar oportunidades de ingreso a las familias pobres se propone a esa Soberanía Popular un monto total de 8,821.2 millones de pesos, que con respecto a 1999 representa un crecimiento de 2.8 en términos reales y, durante la presente Administración, de 98.1 por ciento, también en términos reales.

IV.2.3 Desarrollo del capital físico

Los esfuerzos en materia de salud y educación tendrán un mayor beneficio en la medida que la población atendida cuente con servicios de agua potable y drenaje. Por su parte, las acciones para fortalecer las actividades productivas en las zonas rurales marginadas tendrán mayor impacto si son acompañadas de proyectos encaminados a mejorar los caminos y la disponibilidad de electricidad, entre otros.

Ahora bien, el avance del Federalismo ha modificado la participación de los tres órdenes de gobierno en las tareas asociadas al combate a la pobreza extrema. Dentro de las tres líneas de acción de la estrategia global, la participación de los gobiernos estatales y municipales adquiere importancia creciente en lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura física. La descentralización permite que las decisiones sobre la construcción y ubicación de escuelas, clínicas de salud, caminos, drenaje, electrificación y agua potable, entre otras, sean tomadas directamente por estos órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. En consecuencia, la Federación juega un papel crecientemente secundario en esta línea de combate a la pobreza extrema.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Desde 1998 los recursos para la inversión en infraestructura social se transfieren a los estados y municipios por medio 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.

Las características principales del FAIS son: su carácter redistributivo; la transparencia y objetividad en los criterios utilizados para su distribución; un

enfoque a la provisión de infraestructura social; y la promoción de la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, aplicación y vigilancia de los recursos. Este Fondo 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.

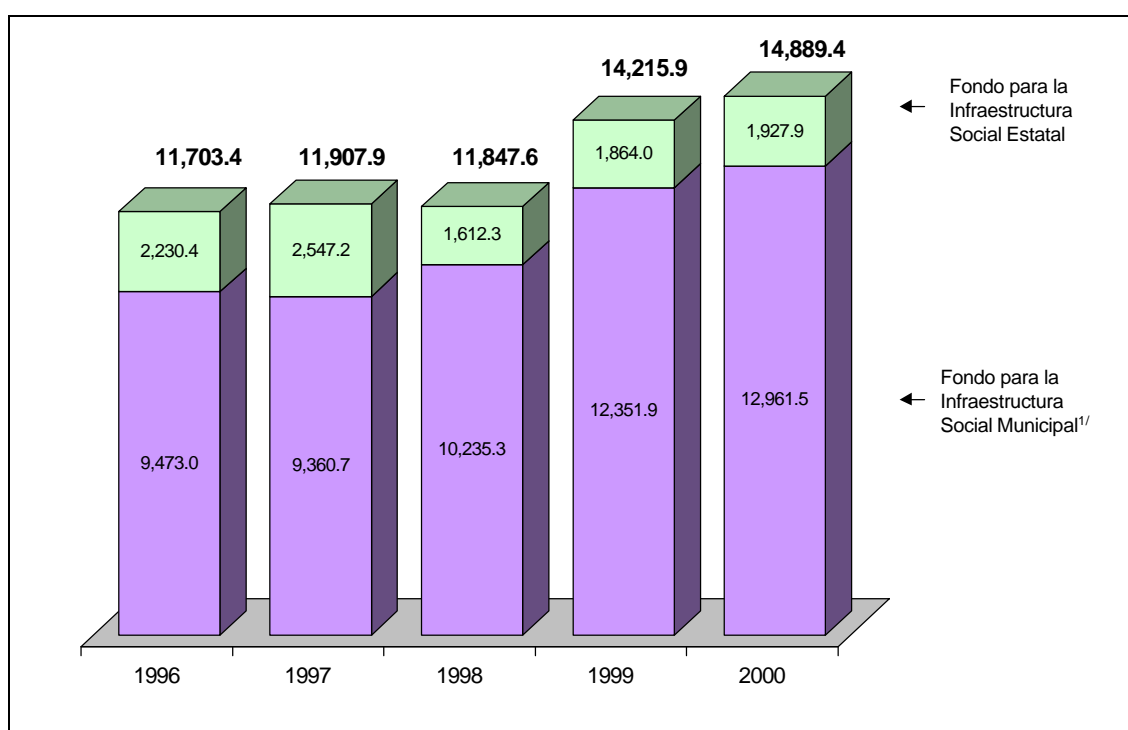
Debe señalarse que los gobiernos estatales y municipales, con la participación de la comunidad, deciden el uso y destino de estos recursos de acuerdo con las prioridades que establezca la población, sin interferencia del Gobierno Federal. En esta forma, la participación social es fundamental en las decisiones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

Hasta 1994 estos recursos se canalizaban a los estados y municipios vía el Ramo 26. A partir de 1996, como parte del impulso al Federalismo se estableció, por primera vez, que el 65 por ciento de los recursos de este Ramo se distribuyeran a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal con base a una fórmula que contempló indicadores de pobreza de cada entidad federativa. A fin de lograr una distribución justa y equitativa y un mecanismo más transparente y auditable, se aplicaban fórmulas similares en la asignación de los estados a los propios municipios.

A partir de 1998, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal aprobadas en diciembre de 1997 por el H. Congreso de la Unión, dichos recursos se asignan directamente a los estados y, parte de estos, a los municipios, a través del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social, FAIS, del Ramo 33. Desde ese año, además, los recursos asignados a ese Fondo se determinan como un porcentaje de la recaudación federal participable. Derivado del crecimiento económico esperado para el año 2000, se fortalecerán los recursos 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 2000. Los recursos totales del FAIS en ese año ascienden a 14,889.4 millones de pesos, y representan un crecimiento real de 4.7 respecto a 1999, y de 16.7 por ciento con respecto a 1995.

Gráfica IV.48
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
 (millones de pesos del 2000)



1_/ En 1997 se descuentan los recursos de Crédito a la Palabra ya que a partir de 1998 este Programa es cubierto directamente por la Federación.

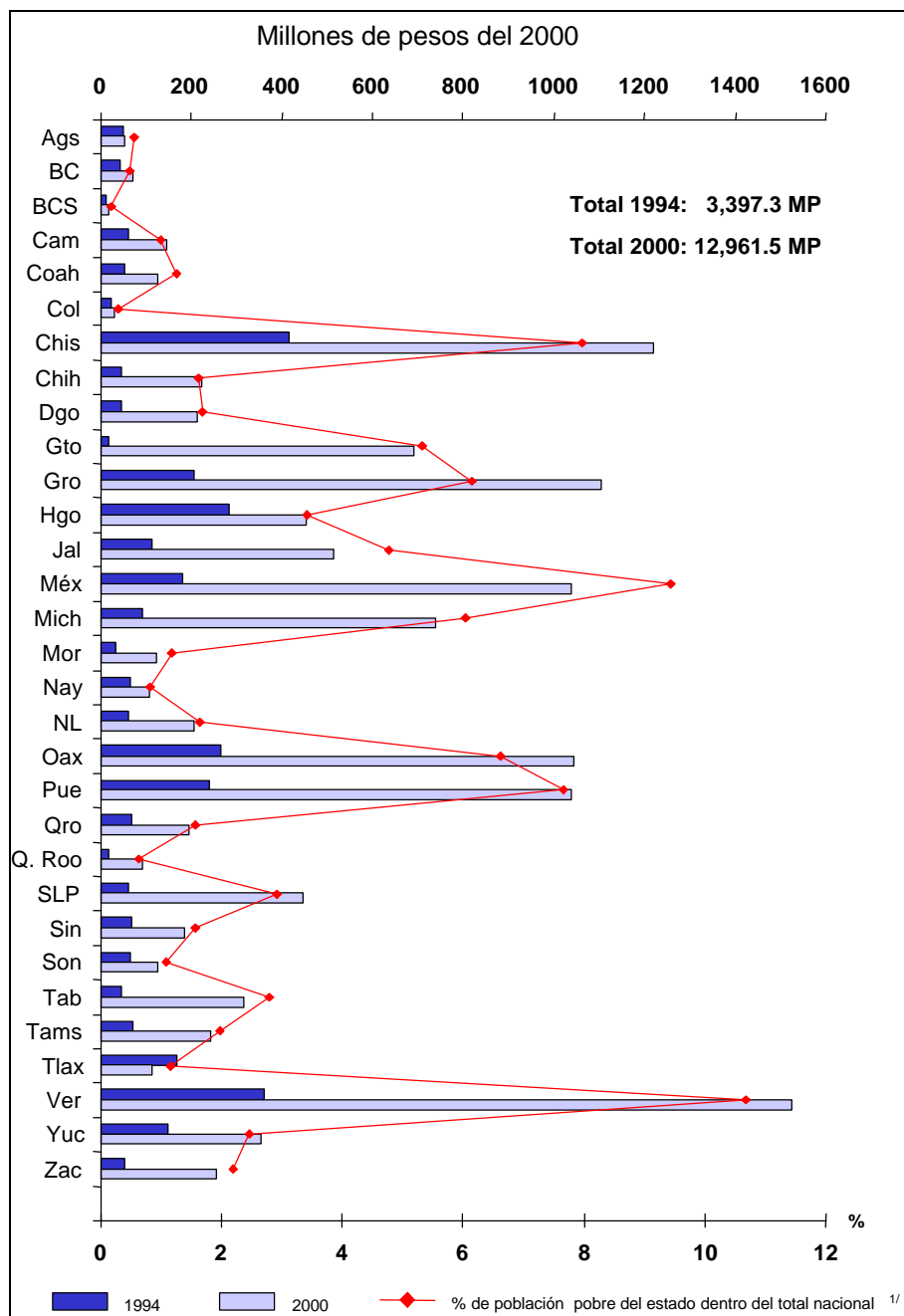
Con el fin de hacer comparables los recursos que se destinan a infraestructura social, para todos los años se excluyen los recursos destinados a Niños de Solidaridad ya que el transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal establece que este programa sólo será cubierto por los municipios en tanto no haya un programa federal.

Por otro lado, en los términos del artículo transitorio Quinto de la Ley de Coordinación Fiscal, en el año 2000 concluirá el proceso de transición en la fórmula de distribución del FISM. Así, en 1998 se le otorgó a cada uno de los estados el 1 por ciento del Fondo para que éstos lo distribuyeran a sus municipios,

independientemente de las características de cada estado, y el 69 por ciento restante se distribuyó entre los 31 estados mediante una fórmula basada en indicadores de marginación, para que a su vez los estados lo distribuyeran a sus municipios; en 1999 ese porcentaje se redujo al 0.5 por ciento a cada estado y 84.5 por ciento por fórmula; y en el 2000 la totalidad del Fondo se distribuirá conforme a la fórmula. Cabe señalar que la distribución de cada estado a sus municipios a partir de 1997 se ha hecho totalmente a través de la fórmula, independientemente del monto total de recursos que recibe el estado.

Como se muestra en la Gráfica IV.49, lo anterior ha permitido que progresivamente se alcance un mayor equilibrio entre los rezagos relativos de los diferentes estados y los recursos canalizados a éstos.

Gráfica IV.49
Distribución de la Población en Pobreza Extrema
y de los Recursos del FISM, 1994 y 2000 *

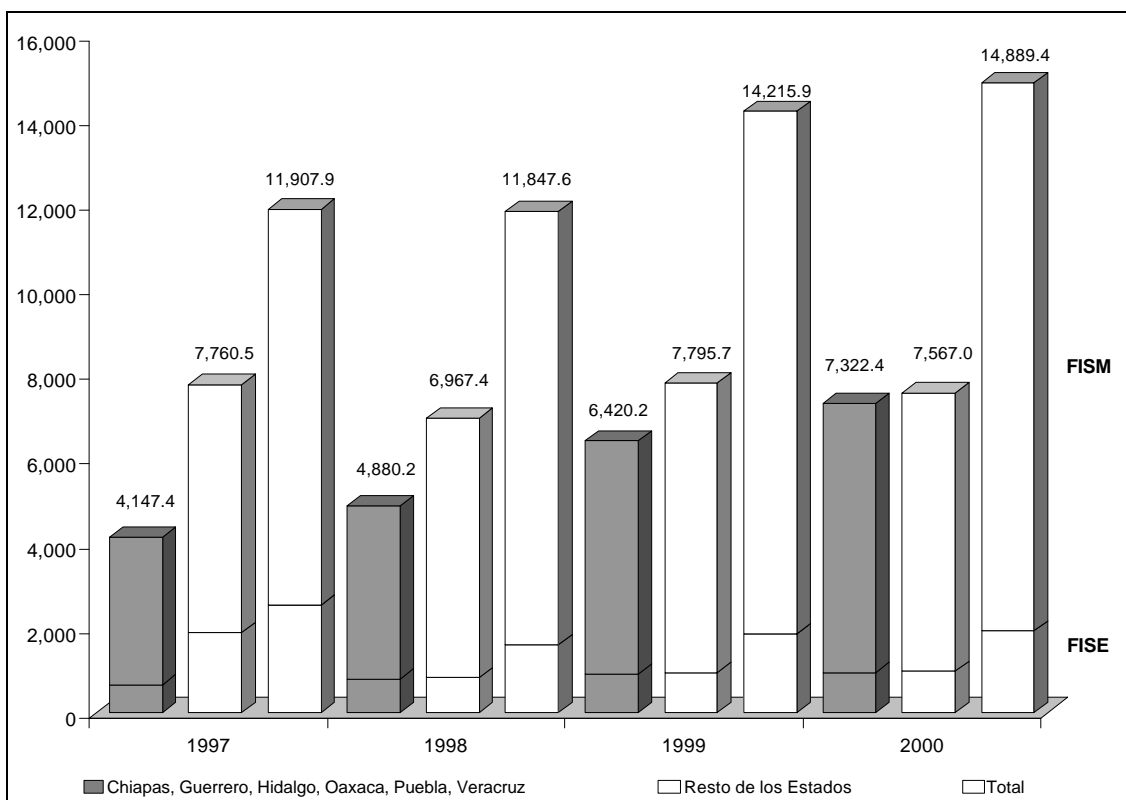


* Se excluye el Distrito Federal dado que el Fondo de Desarrollo Social Municipal no contempla recursos para esta entidad.

1/ El porcentaje de población pobre por estado está ajustado por la severidad de la pobreza.

Un resultado de este proceso es que, como se muestra en la Gráfica IV.50, los estados de Chiapas, Hidalgo, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz, que concentran al 45.4 por ciento de la población pobre del país, han visto incrementado su porcentaje en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en más de 14 puntos porcentuales al pasar de recibir el 34.8 por ciento del total en 1997 al 49.2 por ciento en el 2000.

Gráfica IV.50
Distribución Estatal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
 (millones de pesos del 2000)



1_/ En 1997 se descuentan los recursos de Crédito a la Palabra ya que a partir de 1998 este Programa es cubierto directamente por la Federación.

Con el fin de hacer comparables los recursos que se destinan a infraestructura social, para todos los años se excluyen los recursos destinados a Niños de Solidaridad ya que el transitorio de 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, caminos y telefonía rural

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 2000 se somete a consideración de esa H. Soberanía una asignación de 897.1 millones de pesos en el presupuesto de la Comisión Nacional del Agua, monto que durante la presente Administración representa un crecimiento acumulado de 56.5 por ciento en términos reales.

Por otro lado, la infraestructura de caminos y telefonía 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. Por ello, al principio de la presente Administración, se fijó como objetivo el impulsar la construcción y ampliación de la red de caminos rurales. Además, se creó el Programa de Telefonía Rural, cuyo objetivo principal era lograr la cobertura de este servicio en todas las localidades de entre 100 y 500 habitantes.

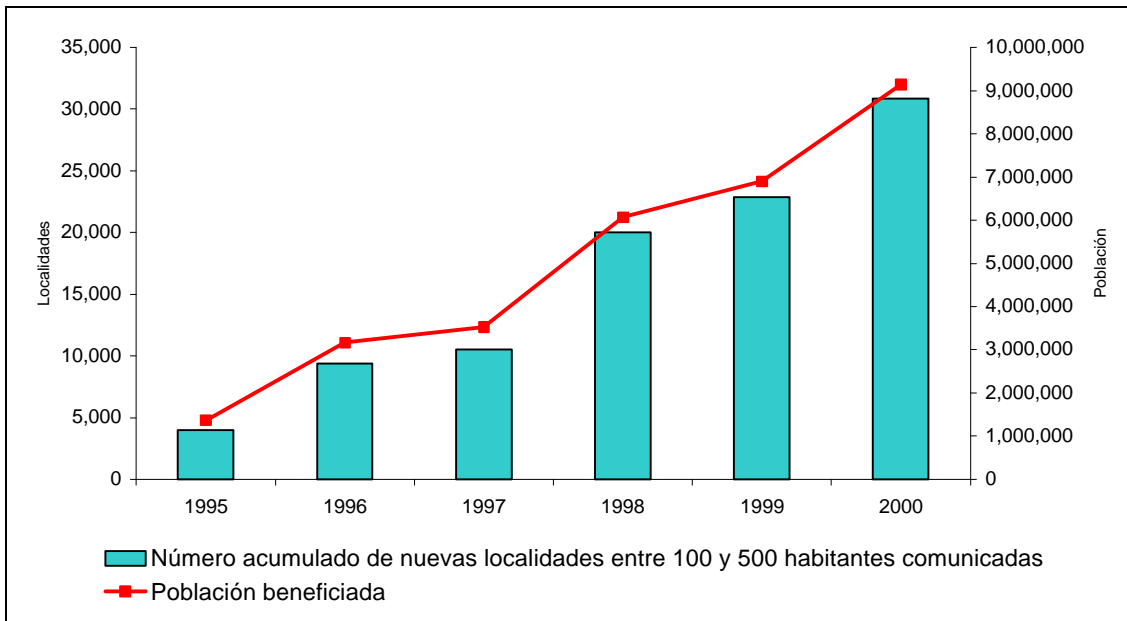
En materia de caminos rurales, durante el período 1995-1999, se destinó a su construcción, modernización, rehabilitación y conservación un monto de 3,159.6 millones de pesos a precios del 2000. Para el año 2000, se propone una inversión 949.4 millones de pesos, 50.8 por ciento mayor, en términos reales, a la que se estima será ejercida este año. De ser aprobada la propuesta, en los últimos cinco años se habrán modernizado y construido más de 43 mil kilómetros de caminos rurales.

En lo que respecta a telefonía rural, con los recursos ejercidos durante el período 1995-1999, 438.8 millones de pesos a precios del 2000, se alcanzará una

cobertura de servicio a 22,857 localidades rurales de entre 100 y 500 habitantes, el 74 por ciento de la meta.

Para el año 2000 se propone un monto de 337.5 millones de pesos, lo que representa un incremento de 79.3 por ciento en los recursos para este programa, a fin de comunicar a las 8,020 localidades que faltan, de las cuales la tercera parte corresponden a comunidades ubicadas en Chiapas y Oaxaca. Con ello, a finales del año 2000, todas las localidades del país de entre 100 y 500 habitantes tendrán comunicación telefónica: en 17,204 a través de tecnología celular y en las 13,673 localidades más apartadas y de más difícil acceso, mediante tecnología satelital.

Gráfica IV.51
Localidades y Población Beneficiada con Servicio Telefónico, 1995-2000

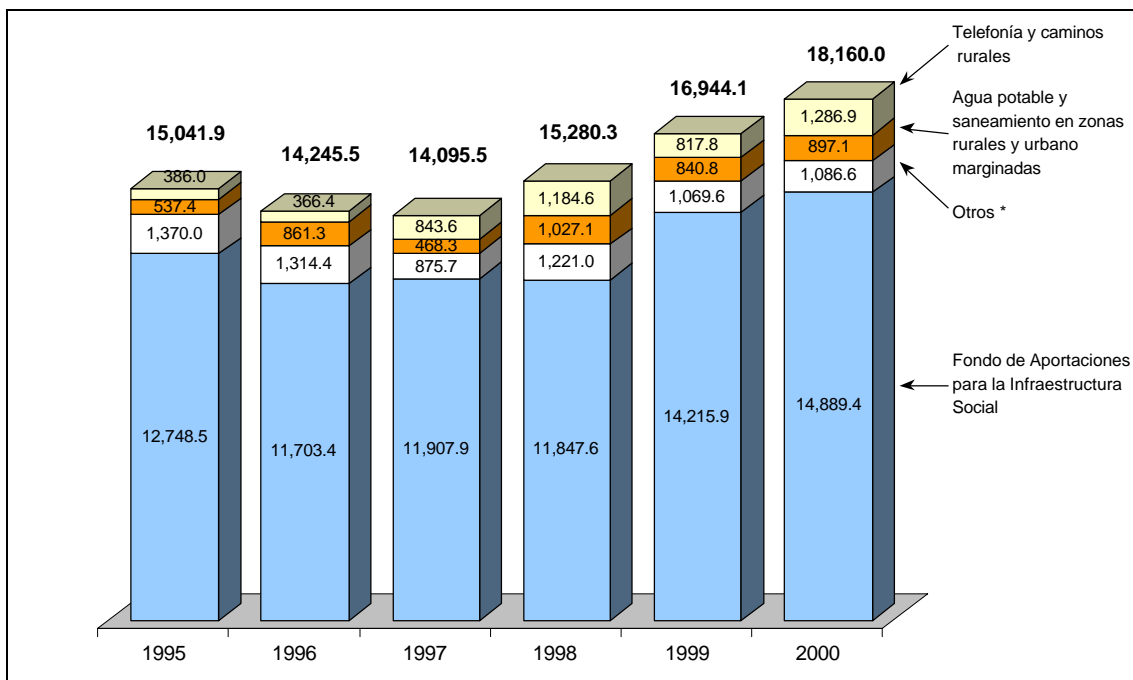


Por último, en el año 2000 se propone a esa H. Soberanía continuar con el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva, Vivah, dirigido a las familias en extrema pobreza de localidades urbanas, las cuales no tienen acceso a un crédito financiero y, en la mayoría de los casos, no son atendidas 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 295.1 millones de pesos, para apoyar a 13,800 beneficiarios, cifra similar a lo que se ejercerá en 1999.

Con ello, de ser aprobado el Proyecto de Presupuesto para 2000 se tiene considerado ejercer por medio de la inversión en desarrollo del capital físico un monto de 18,160.0 millones de pesos, lo que representa un crecimiento real de 7.2 por ciento en relación con 1999.

Gráfica IV.52
Gasto Federal en Desarrollo del Capital Físico
 (millones de pesos del 2000)

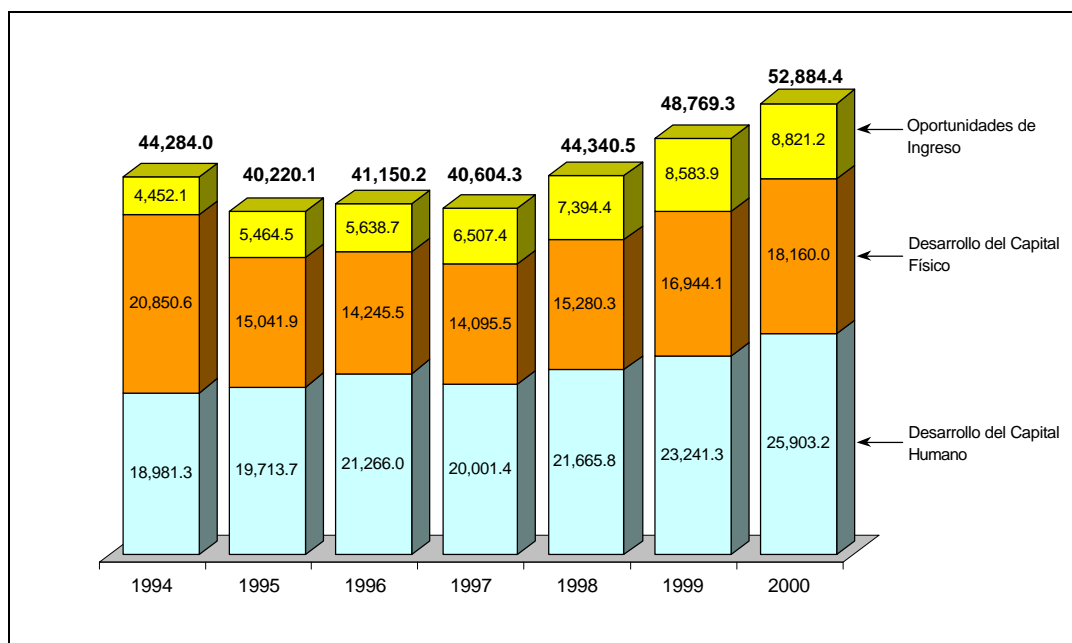


- Incluye los programas de Vivienda, y Nacional de Reforestación, así como recursos para infraestructura social básica del INI; región de Las Cañadas en Chiapas, y capacitación y desarrollo institucional de las administraciones municipales y planeación y conducción del desarrollo.



En suma, para continuar el próximo año con la estrategia trazada por esta Administración para combatir a la pobreza extrema a través de las tres vertientes descritas y resumidas en la Gráfica IV.53, se propone a esa H. Soberanía ejercer en el año 2000 un presupuesto de 52,884.4 millones de pesos.

Gráfica IV.53
Gasto para Programas de Combate a la Pobreza Extrema
 (millones de pesos del 2000)



De este total, se propone que 40,734.9 millones de pesos, es decir, 77 por ciento, se destine a las zonas rurales, donde se concentra el 60 por ciento de total de hogares en pobreza extrema del país; pero donde la profundidad y la severidad de la pobreza es mayor. Igualmente, del total del gasto propuesto, el 34.5 por ciento será ejercido directamente por los estados y los municipios: 8.1 por ciento por los estados, y 26.4 por ciento por los municipios. A esto se sumaría, en su caso, los

recursos propiamente de origen estatal y municipal que esos órdenes de gobierno canalizan al combate a la pobreza.

Por otra parte, debe señalarse que la estrategia de combate a la pobreza extrema no se limita a las acciones descritas en esta sección, ya que las familias pobres también se benefician de las acciones amplias de política social. Esta situación es especialmente evidente en las zonas urbanas, donde las familias tienen mejores oportunidades de obtener un empleo en el sector formal de la economía. Así, más del 90 por ciento de los asalariados formales habita en localidades de 2,500 habitantes o más. Como resultado, se estima que un hogar urbano tiene una probabilidad de poco más del 50 por ciento de tener al menos un miembro con un empleo asalariado formal.

Lo anterior es importante ya que, como se señaló en la sección IV.1 de este Capítulo, las modificaciones a la legislación de seguridad social impulsadas por esta Administración conllevarán transferencias de ingreso en el año 2000 para la población trabajadora asegurada de 10,663.6 millones de pesos para apoyar su consumo presente y, a través de la cuota social, de 8,343.2 millones de pesos para apoyar su consumo futuro. En adición, el crédito al salario para los trabajadores da lugar a un impuesto negativo a su ingreso, lo cual representará un subsidio a su favor de 25,664.7 millones de pesos en el año 2000, de ser aprobada la Iniciativa de Ley de Ingresos que se ha puesto a consideración del H. Congreso de la Unión.

Debe destacarse que las disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta determinan que las transferencias señaladas beneficien en mayor medida a los trabajadores de menores ingresos, en particular a aquellos con percepciones inferiores a 3.5 salarios mínimos. Por otra parte, debe señalarse que de estas transferencias de ingreso, sólo las asociadas a la Ley del Seguro Social están incorporadas como gasto federal en este Proyecto de Presupuesto,

ya que las que derivan del crédito al salario se reflejan implícitamente en las estimaciones de la recaudación del impuesto sobre la renta contenidas en la Iniciativa de Ley de Ingresos.

Ahora bien, no todos los trabajadores con ingresos de hasta tres salarios mínimos viven en hogares en condiciones de pobreza extrema. Por ello, se estima que alrededor del 8.5 por ciento de las transferencias de ingresos a los trabajadores asociadas a la legislación fiscal y de seguridad social antes señaladas, vía su participación en el mercado laboral, llegan a hogares urbanos en pobreza extrema, representando 3,797.1 millones de pesos en el año 2000. Estos recursos no son contabilizados en esta sección como parte del gasto en combate a la pobreza extrema, si bien generan beneficios para esta población.

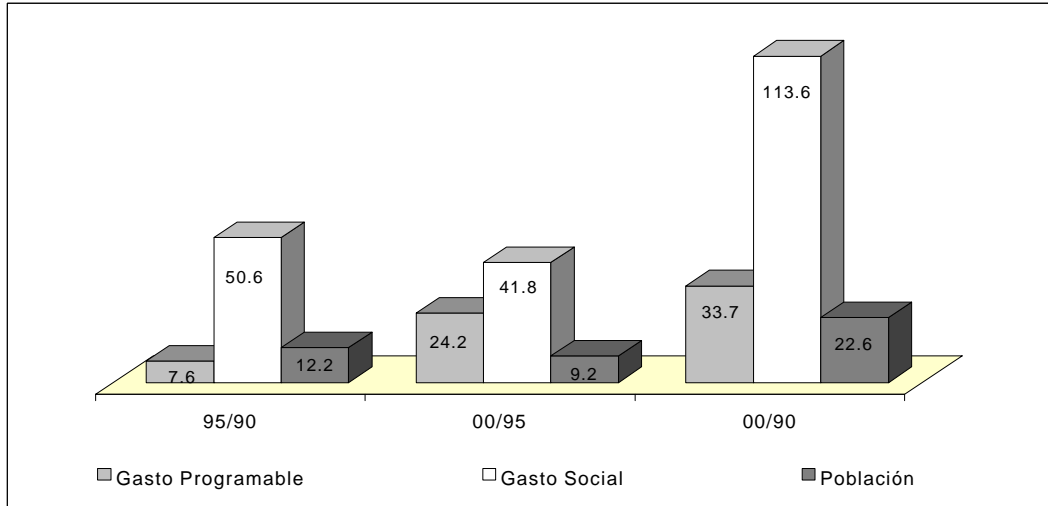
Por tanto, para tener una visión integral de la política de combate a la pobreza extrema, es necesario considerar cómo los programas propuestos en esta sección se complementan y refuerzan con las acciones más amplias de política social. La suma de estas acciones, en un contexto de crecimiento económico sostenido, debe permitir una más rápida integración de las familias pobres a los beneficios que genera el desarrollo del país.

IV.3 Consideraciones Finales sobre el Gasto Social

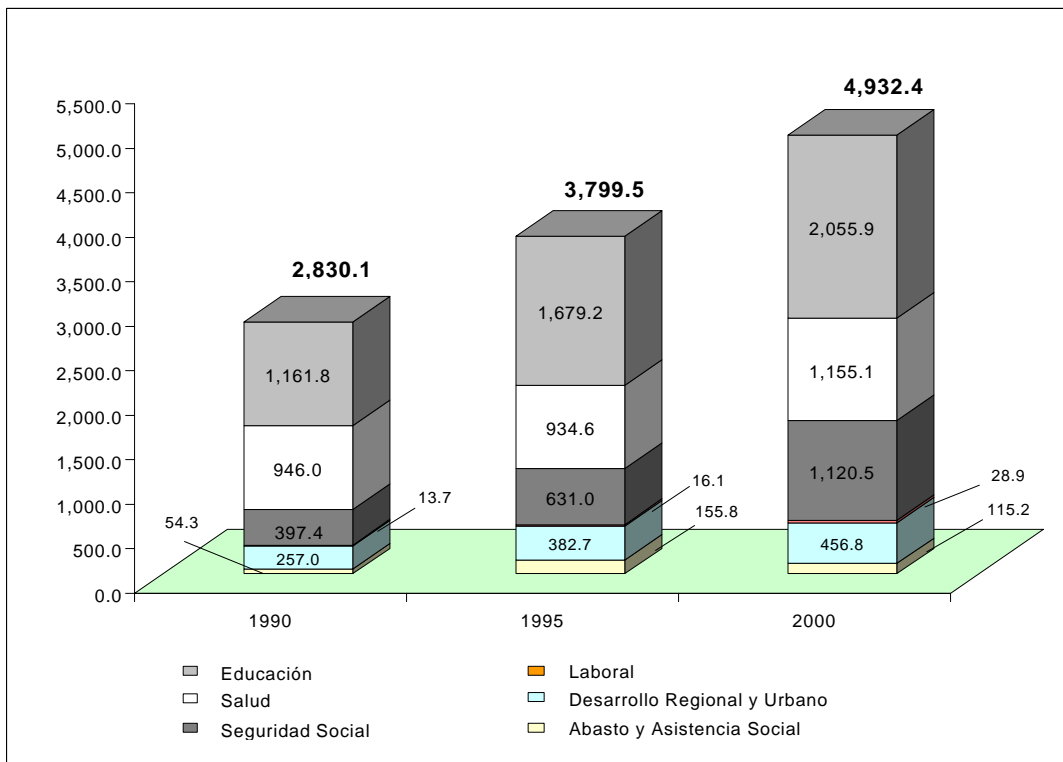
La política de gasto social tiene por propósito elevar el bienestar de la población, combatir los rezagos y propiciar la integración definitiva de la población marginada al desarrollo del país. Constituye una inversión obligada tanto en la productividad futura de México, como en la promoción de una mayor cohesión social, en el contexto de una población cada vez más plural y exigente. Por ello, es preciso redoblar el paso en una estrategia institucional de inversión en nuestro activo más valioso. Una población con mayor educación, en mejores condiciones de salud y con un acceso generalizado a otros satisfactores básicos es indispensable para sostener un crecimiento económico pujante, propiciar un desarrollo equilibrado y socialmente justo, fortalecer a la democracia, y generar un mejor aprovechamiento de la riqueza nacional.

De merecer el Proyecto de Presupuesto para el año 2000 la aprobación de esa H. Cámara de Diputados, durante los 6 años de la presente Administración el gasto social habrá crecido a una tasa promedio anual de 3.5 por ciento real, y en el periodo 1996-2000, superada la emergencia económica de 1994-1995, se estima que el crecimiento promedio anual ascenderá a 7.2 por ciento; las tasas de crecimiento promedio para el gasto programable total del Ejecutivo Federal en los mismos períodos serán de 0.8 y 4.4 por ciento, respectivamente. La dinámica del gasto social durante el período señalado será superior a la de la población, como se desprende de la Gráfica IV.54. En consecuencia, el gasto social per cápita que se ejerció en 1990 y 1995 representa el 58 y el 77 por ciento, respectivamente, del que se espera erogar en el año 2000.

Gráfica IV.54
Evolución del Gasto Programable, del Social y de la Población
 (crecimiento porcentual acumulado)

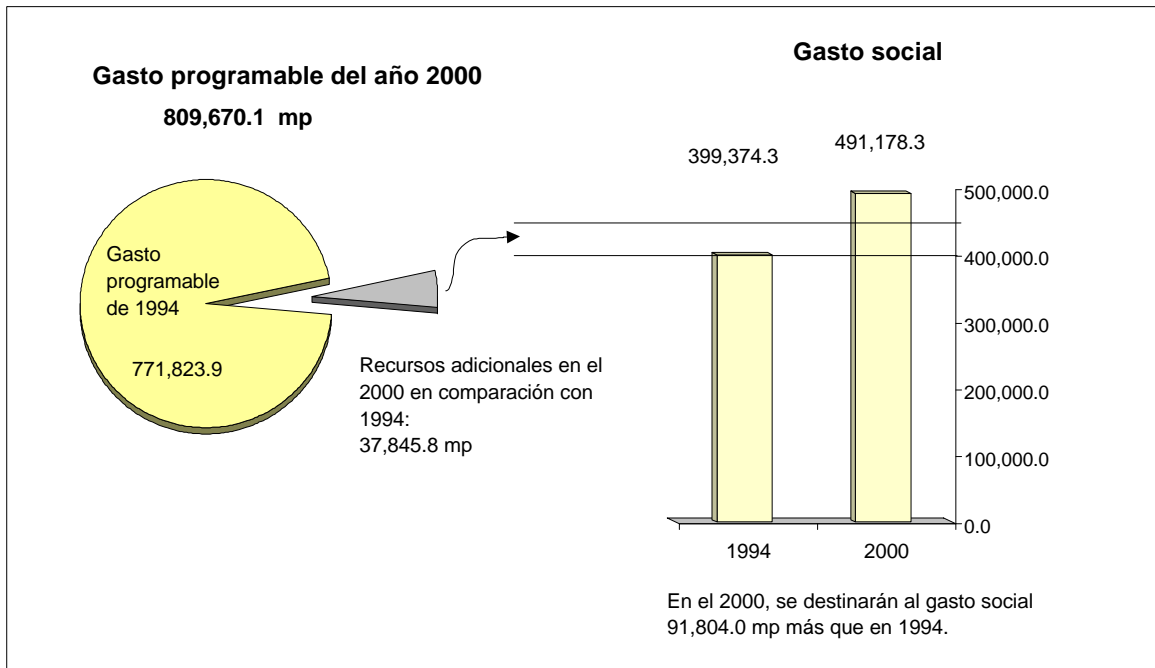


Gráfica IV.55
Gasto Social per Cápita por Clasificación Sectorial
 (pesos del 2000)



De otro lado, la Gráfica IV.56 muestra el esfuerzo presupuestal que, de aprobarse el Proyecto de Presupuesto, se habrá hecho en materia de gasto social en el periodo 1995-2000. Como se desprende de dicha gráfica, el crecimiento del gasto programable implicará que en el año 2000 se disponga de 37,845.8 millones de pesos adicionales a los que se erogaron en 1994. En el próximo año, sin embargo, se canalizarán 91,804.0 millones de pesos más al gasto social que los canalizados en 1994. Ello significa que no sólo la totalidad de los recursos adicionales de gasto programable de que dispondrá esta Administración en su último año se canalizarán al gasto social, sino que además se habrán redireccionado recursos por 53,958.2 millones de pesos adicionales de otras prioridades hacia el gasto social.

Gráfica IV.56
Distribución de los Recursos Adicionales del Gasto Programable
al Gasto Social 1994-2000
 (millones de pesos del 2000)



A su vez, a lo largo de esta Administración se ha procurado fortalecer el carácter redistributivo del gasto social. De ahí que, dentro del gasto educativo se haya enfatizado la ampliación de los recursos para la educación básica; dentro del gasto de salud se haya fortalecido el destinado a ofrecer acceso a la población abierta; en la reforma a la seguridad social se hayan concentrado los beneficios en los trabajadores de menores ingresos; que se hayan multiplicado los programas de capacitación laboral, también para esos trabajadores; que se hayan redireccionado los subsidios generalizados al consumo a favor de las familias de bajos ingresos; que se haya buscado una distribución regional más equitativa de los programas y, de forma destacada, se hayan impulsado los programas de combate a la pobreza extrema, en particular en el medio rural.

El gasto social, por último, se ejerce crecientemente por los gobiernos estatales y municipales. Los recursos que se transfieren a estos órdenes de gobierno, a su vez, son determinados en su gran mayoría por fórmulas aprobadas por el H. Congreso de la Unión. En contrapartida, y como se abunda en el Capítulo VII, Avances en el Federalismo, excluyendo las erogaciones de seguridad social asociadas al IMSS y al ISSSTE principalmente, las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal ejercerán una proporción inferior, y un monto absoluto menor, del gasto social en el año 2000 que en 1994. Al mismo tiempo, el gasto social que erogarán las dependencias y entidades federales estará sujeto a normas que procuran mayor transparencia, criterios claros de asignación y mayor efectividad.

Todo ello constata la inmensa importancia que el Gobierno de la República le confiere al mejoramiento del nivel de vida de las familias mexicanas.