

# PROGRAMA DE SERVICIOS SOCIALES ESENCIALES (PROSSE)

(ME-0187)

## RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO:** Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)

**GARANTE:** El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

**ORGANISMO EJECUTOR:** Secretarías de: Educación (SEP); Salud (SSA); Trabajo y Previsión Social (STPS); Desarrollo Social (SEDESOL), y Hacienda y Crédito Público (SHCP).

**MONTO Y FUENTE:**

BID: (CO, cesta de monedas)	US\$ 500 millones
BIRF:	US\$ 500 millones
Prestatario:	US\$1.000 millones
Total:	US\$2.000 millones

**PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:**

Plazo de amortización:	20 años
Período de gracia:	4 años
Período de desembolso:	2 años
Tipo de interés:	variable
Inspección:	1% del préstamo
Comisión:	0,75% anual sobre el saldo no desembolsado

**ANTECEDENTES:**

Desde la devaluación del peso a finales de diciembre de 1994, las perspectivas económicas de México en 1995 son pocos alentadoras, caracterizadas por un crecimiento económico negativo, altas tasas de interés y una tasa de inflación para 1995 que se estima actualmente en alrededor del 42%. El desempleo manifiesto está ya aumentando y va probablemente a aumentar aún más, los salarios reales van a bajar y las tasas de pobreza van a subir.

El Gobierno de México está muy preocupado con el doble efecto del aumento de la pobreza y la reducción de los recursos presupuestarios disponibles para servicios sociales esenciales destinados a los grupos pobres de la población y está tratando de fortalecer las estructuras de la red de seguridad existentes y proteger los gastos en servicios sociales esenciales. En este contexto, el Gobierno de México está solicitando US\$500 millones al BID y otros US\$500 millones al BIRF, con el fin de proteger los servicios sociales esenciales y fortalecer una red de seguridad de bajo costo para los grupos más pobres y vulnerables de la población.

Se recomienda que el propuesto Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE) sea financiado por los dos bancos por las razones siguientes: i) es compatible con la estrategia de asistencia para países de ambos Bancos y complementaría otros proyectos financiados por el BID para promover el crecimiento económico sostenible, la mitigación de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos; ii) proporcionaría un mecanismo para transferir rápidamente importantes cuantías de divisas a México para hacer frente a la crisis fiscal; iii) protegería los servicios sociales esenciales y fortalecería la red de seguridad social para los segmentos pobres de las zonas urbana y rural, y iv) establecería la base que permitiría lograr aumentos de eficiencia en los programas de los sectores sociales de alta prioridad en el futuro.

**OBJETIVOS:**

El PROSSE tiene tres objetivos a saber: i) proteger los servicios sociales esenciales para los segmentos pobres de la población, proporcionando libros de texto a todos los estudiantes y, sobre una base selectiva, material didáctico, y ampliando el acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria de primer ciclo en las zonas rurales aisladas, así como un conjunto de servicios básicos de salud, vacunas, suministros farmacéuticos y médicos y campañas de salud comunitaria; ii) fortalecer las medidas de la red de seguridad social existentes, con el fin de proteger a los grupos pobres contra los efectos de la crisis económica mediante el readiestramiento y la creación de oportunidades de empleos a corto plazo para los desempleados y subempleados y programas de nutrición encaminados a los grupos vulnerables de las zonas más pobres; y iii) sentar las bases para medir y poner en práctica ganancias de eficiencia en los sectores sociales a mediano plazo mediante asistencia técnica.

**DESCRIPCIÓN Y  
COSTO:**

El PROSSE, concebido como una operación por etapas, tiene por objeto financiar programas en curso del sector social de alta prioridad con recursos de la asignación presupuestaria al mes de febrero de 1995. Su meta es asegurar que los servicios esenciales calificados como prioridades estén a salvo de futuras reducciones presupuestarias. Consta de cinco subprogramas: a) servicios de educación básica; b) servicios de salud básica; c) readiestramiento y generación de empleos; d) programa de nutrición para los grupos vulnerables, y e) control y evaluación de programas del sector social. En cada subprograma el Gobierno de México tratará de mejorar la eficiencia

del gasto público, dentro de las limitaciones del presupuesto y del período de ejecución de dos años, utilizando indicadores de seguimiento y evaluación convenidos de antemano.

El costo total del proyecto es de US\$2.000 millones, en el que el BID y el BIRF participarán cada uno con US\$500 millones. El BID financiará lo siguiente: i) Servicios de educación básica: un monto de US\$218,2 millones se destinará a educación básica para la población pobre e instalaciones de educación básica; ii) readiestramiento y promoción de empleos: un monto de US\$274,8 millones se destinará para crear empleos a corto plazo en zonas urbanas y rurales de bajos ingresos; y iii) Nutrición: US\$2 millones se emplearán para ayudar a reducir la mortalidad materno-infantil, mejorar el estado de nutrición de los grupos vulnerables, seguimiento del desarrollo y educación en salud y nutrición.

El PROSSE propuesto se ejecutaría en un período de dos años y, según se prevé, se terminaría para el 31 de diciembre de 1996, y la cuenta del préstamo se cerraría para el 30 de junio de 1997.

**CLASIFICACIÓN  
AMBIENTAL:**

El Comité del Medio Ambiente (CMA) clasificó esta operación en la categoría III y el resumen ambiental correspondiente se aprobó el 2 de mayo de 1995. El BIRF clasificó este programa en la categoría "B". Aunque no se prevén problemas ambientales importantes, la eventual inclusión de proyectos de pequeñas obras civiles, como parte del subprograma de empleo, merece que se considere ciertas medidas y precauciones para hacer frente a posibles efectos negativos. Puesto que las eventuales obras civiles pequeñas serán ejecutadas por medio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), si fuere necesario, la evaluación del impacto ambiental de los subproyectos deberá seguir los criterios y procedimientos ya convenidos con el Gobierno de México en el Programa de Desarrollo Municipal (Préstamo 837/OC-ME), y el Segundo Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional II (3790-ME), del BIRF.

**BENEFICIOS:**

El proyecto contribuiría a reducir la posible agravación de la pobreza ocasionada por la recesión económica, preservando los servicios sociales esenciales para los segmentos pobres de la población, proporcionando oportunidades de capacitación y mejoramiento del empleo para 800.000 trabajadores desempleados o subempleados a lo largo de un período de dos años por medio del Programa de Becas de Capacitación de Trabajadores (PROBECAT), y aproximadamente 550.000

puestos de trabajo a corto plazo para la población pobre desempleada, mediante el Programa Especial de Empleo (PESE) de la SEDESOL, así como una mejor suplementación alimentaria y nutricional para mujeres y niños en zonas de importancia prioritaria. Las poblaciones indígenas se beneficiarán de manera especial de los servicios prestados al amparo de los componentes de educación básica, salud y nutrición ya que estos programas están orientados especialmente a las zonas más pobres en donde viven concentradas las poblaciones indígenas. El principal beneficio que el PROSSE aporta a los servicios y programas seleccionados consiste en que compromete a la SHCP y a los organismos ejecutores para apoyar programas prioritarios orientados a los grupos pobres de la población.

**RIESGOS:**

El PROSSE puede correr los siguientes riesgos potenciales:

a) Incertidumbre acerca de las asignaciones presupuestarias. Esto reviste una importancia vital para el enfoque del PROSSE. México continúa viviendo con un alto grado de incertidumbre en lo que se refiere a las variables macroeconómicas que determinan los topes presupuestarios. El mantenimiento de las asignaciones presupuestarias establecidas en febrero de 1995 en términos reales para los programas de servicios sociales de alta prioridad al amparo del PROSSE se ha incluido como un compromiso fundamental en la declaración de política del gobierno. A tal fin, ambos Bancos harán todo lo posible por seguir atentamente las autorizaciones presupuestarias durante la ejecución. Si fuera necesario practicar cortes adicionales imprevistos, deberá reducirse la dimensión del programa y sus metas.

b) La diversidad del programa. Este riesgo podrá mitigarse, concentrándose en un número más pequeño de organismos que han tenido ya experiencia con los procedimientos de ambos Bancos. En el financiamiento del PROSSE por los dos Bancos, se observaron tres principios: i) un proceso simple, o sea, siempre que sea posible un subprograma completo será financiado en su totalidad por uno de los Bancos (como, por ejemplo, los servicios básicos de salud y el readiestramiento para desempleados con el BIRF y la creación de empleos a corto plazo con el BID; ii) la experiencia de los organismos con cualquiera de las instituciones de financiamiento, y iii) en el caso de la nutrición, los dos Bancos compartirían por igual el financiamiento dada su intención de colaborar en un propuesto proyecto de nutrición cofinanciado en el

futuro. Respecto a la educación, ambos Bancos han acordado financiar actividades específicas, con el fin de evitar la duplicación y posibles conflictos relacionados con las adquisiciones.

c) Que la orientación de los programas del PROSSE propuesto sea errada y no se obtengan las ganancias de eficiencia. Todos los programas apoyados por el PROSSE están orientados, en grados diversos, hacia los pobres. Se controlará cuidadosamente la eficacia de la orientación durante la supervisión y mediante arreglos de auditoría material. El propio PROSSE, mediante el subprograma de control y evaluación, establecerá y desarrollará metodologías para medir y estimular los aumentos de eficiencia.

d) Deficiencia en cuanto a efectuar adecuadamente los desembolsos como consecuencia de inexperiencia de algunos organismos ejecutores con los procedimientos de adquisiciones de los Bancos. A fin de reducir este riesgo, se organizará la capacitación del personal de adquisiciones de esos organismos como parte de los programas de supervisión de los Bancos y las Representaciones de éstos brindarán asistencia técnica.

**ESTRATEGIA DE LOS  
BANCOS PARA EL  
PAÍS:**

El préstamo propuesto es compatible con el informe socioeconómico de México (GN-1778) y el documento de programación del país, así como con la Estrategia de Ayuda a los Países del BIRF. La estrategia se concentra en la reactivación del crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos y la sostenibilidad ambiental. El préstamo propuesto es decisivo para las estrategias de ambos Bancos a corto y largo plazo. El préstamo es una de las seis operaciones propuestas por los Bancos para responder a la actual crisis financiera de México. Brinda una red de protección social a los grupos más vulnerables afectados por la crisis y ayuda a mantener los progresos logrados durante los años recientes en los indicadores sociales. A largo plazo, este proyecto continuará el trabajo de ambos Bancos en materia de reducción de la pobreza y desarrollo de los recursos humanos, que siguen constituyendo elementos clave para lograr el crecimiento y un desarrollo equitativo y sustentable en México.

**FINANCIAMIENTO  
RETROACTIVO:**

El préstamo del PROSSE propuesto se desembolsará a lo largo del periodo de dos años de 1995-96, teniéndose previsto desembolsar el 60% de esos recursos en el ejercicio crítico de 1995. Los Bancos han acordado conceder un financiamiento con efecto retroactivo por

un monto de hasta US\$100 millones cada uno, para ayudar a cubrir gastos aceptables efectuados a partir del 1 de enero de 1995, fecha de comienzo del ejercicio fiscal mexicano, por concepto de equipo, libros, estipendios, obras civiles y alimentos, entre otros.

**ADQUISICIONES:** Los montos por encima de los cuales se exigirán licitaciones internacionales públicas serán de US\$350.000 para obtención de bienes y servicios y de US\$5 millones para obras.

**ÉNFASIS DEL OCTAVO AUMENTO GENERAL DE RECURSOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA:** El objetivo que se persigue con el proyecto del PROSSE es beneficiar a los grupos de bajos ingresos de todo el país. El programa cumple así con las directrices para la participación del BID en los programas de la reducción de la pobreza y de equidad social establecidas en el Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del BID (párrafo 2.74).

**CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES:** Durante las negociaciones se confirmó el acuerdo en torno a estos puntos:

a) una carta de intención sobre la política presupuestaria en los sectores sociales, incluidos los mecanismos para proteger las asignaciones presupuestarias para los sectores sociales durante la crisis financiera y medidas para incrementar la eficiencia;

b) el organismo responsable de la ejecución del PESE, vale decir la SEDESOL; y las modalidades operativas del PESE;

c) que en 1995 el Gobierno de México librará puntualmente las cuantías presupuestarias a los organismos participantes en el PROSSE, conforme a las asignaciones presupuestarias y las metas materiales acordadas para este año, y que antes del 30 de junio de 1995 el gobierno podrá establecer otro presupuesto para el PROSSE, con aprobación de los Bancos (párrafo 2.9);

d) que el Gobierno de México examinará los resultados del estudio de productividad de CONALITEG y acordará con los Bancos un plan de acción apropiado, a más tardar el 31 de julio de 1995 (párrafo 3.5);

e) que el Gobierno de México proveerá: a) asignaciones presupuestarias anuales adecuadas para el PROSSE; y b) que examinará esas asignaciones con los Bancos durante las revisiones trimestrales (párrafo 4.3);

f) NAFIN, SEP, SAS y SEDESOL harían lo siguiente:  
a) Hacer las diligencias pertinentes para que todos los registros y cuentas de cada ejercicio económico sean verificados por auditores competentes e independientes, de conformidad con principios y procedimientos contables generalmente aceptados; b) facilitar a los Bancos, dentro de un plazo de seis meses después de finalizar cada año, una copia certificada de los informes de auditoría aceptados; c) entregar a los Bancos toda otra información relacionada con los registros y cuentas, así como la auditoría que los Bancos razonablemente solicitaren en forma periódica (párrafo 4.9).

g) Implantación de un sistema satisfactorio de indicadores de seguimiento del programa, que se aplicará mientras dure la ejecución del PROSSE, a más tardar el 31 de diciembre de 1995 (párrafo 5.3).

Condiciones del BID previas al primer desembolso.

i) Suscripción de un convenio entre el prestatario y los organismos ejecutores para transferir recursos del préstamo.

Nota: Los Directores Ejecutivos pueden solicitar para consulta el contrato de préstamo relacionado con esta operación, negociado con el prestatario.

MÉXICO

PROGRAMA DE SERVICIOS SOCIALES ESENCIALES (PROSSE)

RESUMEN DE PRÉSTAMO Y PROGRAMA DEL BIRF

**PRESTATARIO:** Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)

**GARANTE:** Los Estados Unidos Mexicanos

**ORGANISMOS EJECUTORES:** Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Educación (SEP), de Salud (SSA), de Trabajo y Previsión Social (STPS) y de Desarrollo Social (SEDESOL)

**BENEFICIARIOS:** Las secretarías mencionadas

**CATEGORÍA DE POBREZA:** El PROSSE constituye un elemento central del programa de intervenciones focalizadas para México, que protege servicios sociales esenciales para los pobres y provee una red de protección social de bajo costo, mediante la generación de empleo a corto plazo para las personas afectadas por la crisis económica y programas de alimentos y nutrición para los grupos más vulnerables de la población. Por consiguiente pertenece a la categoría de Reducción de la Pobreza.

**MONTO:** US\$500 millones

**CONDICIONES:** Amortización en 15 años, incluido un período de gracia de cinco años, a la tasa de interés normal, variable, del BIRF

**PLAN DE FINANCIAMIENTO:** Véase el párrafo 4.3 y el Cuadro 6

**VALOR NETO ACTUAL:** No corresponde

**MAPA:** Mapa N° 23.547 del BIRF



## I. INTRODUCCIÓN

1.1 **Macroeconomía:** El 20 de diciembre de 1994, ante el rápido desgaste de sus reservas en moneda extranjera, México se vio obligado a dejar que el peso se devaluara más allá del nivel que había defendido hasta entonces. A esto siguió una crisis cambiaria y como resultado, para este año se prevé una contracción de la economía. En esta sección se resume un análisis más completo de los recientes acontecimientos económicos incluido en la estrategia de ayuda al país durante 1995, que se presenta con este proyecto.

a. **Causas de la crisis.** La crisis mexicana fue precipitada por una sucesión de conmociones internas y externas registradas a lo largo de un año. En primer lugar, tras la recesión de la economía registrada durante el segundo semestre de 1993 y siendo 1994 año de elecciones presidenciales, aprobó para ese año un presupuesto más abultado. El 10. de enero estalló la revuelta de Chiapas, a la que siguieron otras serias perturbaciones políticas, incluido el asesinato del candidato presidencial del partido gobernante, que acentuaron la incertidumbre en torno al resultado de la elección presidencial de agosto. En el frente externo, el alza de los tipos de interés en los Estados Unidos que comenzó en febrero de 1994 otorgó a los activos estadounidenses un atractivo relativamente mayor.

La reacción negativa de los inversionistas frente a estas conmociones y la devaluación del peso fueron considerables, y reflejaron la vulnerabilidad de la economía cuando comenzaron las conmociones y la respuesta macropolítica de 1994. Desde 1987 México había seguido una estrategia económica plausible pero de alto riesgo, cuyos principales elementos eran: i) el uso del tipo de cambio como ancla nominal, lo cual logró reducir la inflación a niveles de un solo dígito; y ii) un intenso programa de reformas estructurales, concebido con objeto de atraer inversiones que aumentaran la productividad y, por ende, la competitividad mexicana. Existía el riesgo de que esta política cambiaria causara una apreciación real del peso y que, por consiguiente, creciera el déficit en cuenta corriente y debiera financiarse con el incremento de la afluencia de capitales extranjeros. El gobierno, sin embargo, creía firmemente que el aumento de las inversiones y las ganancias de productividad mejorarían la competitividad económica en grado suficiente para reducir el déficit en cuenta corriente a un nivel que resultara sustentable a lo largo del tiempo.

Como se previó, la tasa cambiaria real se apreció considerablemente, pero no se materializaron los aumentos suficientes de las inversiones y la productividad. Además, si bien se llevaron a cabo importantes cambios estructurales, otras reformas progresaron con demasiada lentitud como para causar el efecto deseado en la productividad y la competitividad. Ante

la falta de ganancias de productividad rápidas, la sobrevaloración del peso hizo cada vez más difícil que México compitiera en el ámbito internacional, y de esta forma el déficit en cuenta corriente cobró vuelo, pasando de un promedio de 3% del PIB en 1989-1990, a 7% en 1992-1994, sin que se percibiera indicio alguno del comienzo de una declinación.

Aunque en el largo plazo no fuera posible sostener déficit en cuenta corriente de esta envergadura, antes de 1994 México podía confiar en la pujante afluencia de capital extranjero para financiarlos. Pero en 1994 esa corriente comenzó a mermar — como consecuencia de las conmociones y la creciente inquietud acerca de la sustentabilidad de la estrategia económica mexicana — y se tornó insuficiente para enjugar el déficit, de manera que las reservas disminuyeron radicalmente.

- b. **La respuesta del gobierno.** Tras la devaluación de diciembre los mercados financieros vieron con inquietud la demora inicial del gobierno para anunciar un programa económico y, luego, el alcance limitado del que se difundió el 3 de enero. El 9 de marzo, consciente de que era necesario actuar más a fondo, el gobierno anunció un programa revisado, con enérgicos ajustes fiscales y monetarios, un plan para subsanar los problemas bancarios y evitar su repetición, y un fortalecimiento de la red de seguridad social, y apoyado por una amplia fórmula de financiación internacional.
- c. **Perspectivas.** Si bien subsisten riesgos importantes, los mercados financieros han comenzado a responder positivamente al programa. Los rasgos macroeconómicos fuertes de México — una tasa cambiaria real competitiva, una relación entre deuda externa y PIB manejable, un sector exportador vigoroso y el TLC — están posibilitando una delicada estabilización y se proyecta para 1995 un déficit de cuenta corriente de menos del 1% del PIB. El programa de apoyo financiero internacional le permitirá al gobierno convertir su considerable cartera de deuda a corto plazo en vencimientos más prolongados. Finalmente, la crisis indujo al gobierno a acelerar las reformas estructurales en materia de infraestructura, privatización, descentralización de los servicios públicos y de los sistemas jurídico y judicial y el diseño de programas sociales.
- d. Los riesgos principales para el logro de una recuperación económica a mediano plazo son problemas de larga data que se agudizaron con la crisis, a saber: la fragilidad del sistema bancario y las presiones sociales provocadas por el desempleo y la pobreza. Cualquiera de estos riesgos, si no se los encara en forma adecuada, puede desembocar en un estallido que socavaría la recuperación económica y la confianza de los inversionistas. El Programa de Servicios Sociales Esenciales que se propone tiene por objeto mantener y mejorar programas

clave del sector social, al tiempo que el proyecto de reestructuración del sector financiero propuesto fortalece el sistema bancario. Si se supone que es posible contener esos riesgos cabe prever una reanudación del crecimiento económico y la reducción gradual de dichos riesgos.

## 1. Sectores sociales

- 1.2 El desempleo manifiesto ha aumentado ya enormemente y lo más probable es que continúe aumentando aún más, estimándose una cifra de hasta un millón de pérdidas de empleos en 1995; el salario real va a bajar y las tasas de pobreza van a aumentar, sobre todo, en las zonas urbanas. Asimismo, como parte de las medidas de ajuste necesarias adoptadas, el gasto público se ha reducido considerablemente en términos reales al amparo del Programa de Ajuste Económico, poniendo así en peligro los progresos logrados en los indicadores sociales en los últimos años.
- 1.3 Estos acontecimientos pueden socavar gravemente el progreso social y económico tan arduamente perseguido que México ha realizado en el transcurso del último decenio. México superó la crisis de la deuda de la década de 1980 y logró un crecimiento económico sostenible después de haber realizado una serie de ajustes estructurales, a veces muy dolorosos. La anterior administración introdujo una estabilización macroeconómica y un ambicioso programa de reforma del sector público. El programa de estabilización redujo la inflación a un solo dígito (pasando de 159% en 1987 al 7% en 1994) y el producto interno bruto (PIB) aumentó a una tasa media anual del 2% en el período de 1989-1994. La administración logró renegociar la deuda externa del país, reduciendo así la deuda del sector público (que pasó del 75% del PIB en 1988 al 32% en 1993), y eliminando el déficit fiscal (del 17% del PIB en 1982 a cero en 1993 y registrando un pequeño superávit en 1994). Además de corregir los principales desequilibrios económicos, incluidos el control de la inflación y la crisis de la deuda, se realizaron progresos en cuanto a hacer frente a cuestiones sociales como la salud, la educación y la reducción de la pobreza.
- 1.4 El Gobierno de México, ante una situación completamente diferente en 1995, está muy preocupado con el doble efecto del aumento de la pobreza y la reducción de los recursos presupuestarios disponibles para servicios sociales esenciales destinados a los grupos pobres de la población, lo que está poniendo en peligro cualquier progreso logrado en los indicadores sociales a lo largo de estos últimos años. El Gobierno de México está tratando de fortalecer las estructuras de la red de seguridad social existentes para proteger los gastos en servicios sociales esenciales. De este modo, los gastos de los sectores sociales, según se prevé, van a aumentar de 52,6% del presupuesto programable en 1994 a 55,4% en 1995. En este contexto, el Gobierno de México trata de proteger los servicios sociales esenciales y fortalecer una red de seguridad social de bajo costo mediante programas de empleos a corto plazo y

readiestramiento y un programa de nutrición para los grupos más pobres y vulnerables de la población, dentro de los límites de sus asignaciones presupuestarias actuales. Para ayudar a financiar estos objetivos, el Gobierno de México está solicitando US\$500 millones al BID y otros US\$500 millones al BIRF, que se desembolsarían a lo largo del período de dos años de 1995-1996.

- 1.5 El propuesto Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE) que sería financiado por el BIRF y el BID haría lo siguiente:
  - a. Consolidaría y complementaría otros proyectos financiados por ambos Bancos para promover el crecimiento económico sostenible, la mitigación de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos (capítulo II).
  - b. Proporcionaría un mecanismo para transferir rápidamente importantes cuantías de divisas a México para hacer frente a la crisis fiscal (capítulos II y IV).
  - c. Protegería los servicios sociales esenciales y fortalecería la red de seguridad social para los segmentos pobres de las zonas urbanas y rurales (capítulos II y III).
  - d. Establecería la base que permitiría lograr aumentos de eficiencia en los programas del sector social de alta prioridad en el futuro (capítulo III).

## II. ANTECEDENTES Y RESEÑA SECTORIAL

### A. Antecedentes

#### 1. La crisis financiera

- 2.1 Ante la creciente presión de los mercados financieros internacionales, el 9 de marzo de 1995, el gobierno anunció su nuevo programa económico (el Programa de Ajuste Económico), reemplazando el programa anterior del 3 de enero de 1995. El desarrollo del nuevo programa se basa en los supuestos de que en 1995 el PIB disminuirá en un 2% en términos reales y de que la inflación alcanzará el 42%. Los principales objetivos del nuevo programa serán:
- a. Lograr un superávit presupuestario primario del 4,4% del PIB para 1995.
  - b. Limitar la creación de un crédito interno neto a una cifra máxima de N\$10.000 millones para 1995.
  - c. Lograr equilibrar la cuenta corriente después de haber registrado un déficit del 8% del PIB en 1994.
  - d. Reestructurar los N\$65.000 millones de la deuda pendiente del sector privado, que representa el 13% de la cartera total de préstamos de los bancos comerciales.
- 2.2 Una importante característica del programa consiste en que el Gobierno de México planea reducir los gastos del sector público en un 9,8% en términos reales para 1995 en comparación con 1994, lo que viene a representar una reducción adicional de un 4,7% en términos reales en comparación con el programa de enero de 1995. Al hacer las reducciones de gastos, el Gobierno de México dará prioridad al mantenimiento de los programas sociales. Los gastos para las inversiones productivas en curso se mantendrían también, pero los nuevos proyectos de inversión se pospondrían. Los programas de baja prioridad se eliminarían y las vacantes de puestos de trabajo se congelarían. El sistema de subvenciones existente se revisaría.
- 2.3 En cuanto a la cuestión monetaria, el Gobierno de México continuará dejando flotar el peso y permitirá que los tipos de interés sean fijados por los mecanismos del mercado. El sector privado y los sindicatos negociarán libremente sus convenios colectivos de salarios y contratos de trabajo con la única salvedad de que deberán satisfacer los requisitos del salario mínimo. El programa estipula un aumento del 10% en el salario mínimo a partir del 1 de abril de 1995, incluida una bonificación fiscal de un 3% (lo contrario de un impuesto sobre la renta) para aquellos trabajadores que ganen entre

2 y 4 veces el salario mínimo. El gobierno ha desarrollado también una serie de mecanismos financieros para proteger la liquidez del sistema bancario y evitar una crisis de insolvencia generalizada. Estos mecanismos van a ser apoyados por el Banco Mundial y el BID mediante una operación de reforma del sector bancario simultáneamente con el programa PROSSE.

## 2. El presupuesto federal de los sectores sociales

- 2.4 En sus declaraciones de política y al resolver las asignaciones presupuestarias, el Gobierno de México ha hecho hincapié en la importancia decisiva que tiene el capital humano para el desarrollo económico. Entre 1988 y 1994 el gobierno cambió el acento de sus presupuestos operativo y de inversiones, trasladándolo de los sectores de industria y energía a los sectores sociales. En el presupuesto programable federal, las proporciones correspondientes a los sectores de energía e industria pasaron de 27,4% y 12,9% del presupuesto en 1988, a 20% y 0,3%, respectivamente, en 1994, mientras que la proporción de los sectores sociales aumentó de 33,2% en 1988 a 52,6% en 1994 (más detalles en el Anexo I que se encuentra en los archivos del proyecto). Esta redistribución permitió que los gastos operativos de los sectores sociales aumentaran a una tasa promedio real de 11,5%, mientras la proporción del PIB correspondiente a los gastos operativos totales del sector público se mantenía casi constante (aumento de 18,9% a 19,2%) y el PIB real aumentaba lentamente.
- 2.5 Antes de la reciente crisis económica pareció que el período de reajuste a fondo del presupuesto había quedado atrás y, como resultado, la tasa de aumento de los gastos en el sector social dependería del ritmo de aumento del PIB en mayor grado que durante los seis años anteriores. Ya no existían las mismas posibilidades de redistribuir los recursos entre las partidas presupuestarias que había en 1988, cuando los sectores de energía e industria eran considerablemente más grandes. El presupuesto para 1995, planificado antes de la crisis, reflejó esta reducción. Se programó que la proporción de los sectores sociales en el presupuesto operativo aumentara ligeramente, de 52,6% a 55,2%. En parte como resultado de esta modesta redistribución, pero en gran medida debido a la previsión de una tasa de aumento real del PIB de 4%, antes de la crisis el gobierno previó que en 1995 los gastos del sector social aumentarían 10,9% en términos reales.

**Cuadro 2**  
**MÉXICO - Presupuesto programable federal**  
**(en miles de millones de nuevos pesos)**

	1992	1993	1994	1995 <sup>a)</sup>	1995 <sup>b)</sup>
<b>Total</b> que incluye	175,2	203,2	240,1	269,3	270,8
<b>Total sectores sociales</b> que incluye	88,0	107,0	126,2	148,7	149,9
Educación	36,2	46,0	54,3	65,5	65,9
Salud	26,4	30,6	32,8	37,9	38,4
Seguridad social	11,9	15,5	19,0	22,5	22,5
Empleo	0,3	0,4	0,8	1,0	1,2
PRONASOL	6,1	7,4	9,3	10,7	10,7

**Cuadro 3**  
**MÉXICO - Presupuesto programable federal**  
**(porcentaje)**

	1992	1993	1994	1995 <sup>a)</sup>	1995 <sup>b)</sup>
<b>Total sectores sociales</b> que incluye	50,2	52,7	52,6	55,2	55,4
Educación	20,6	22,6	24,3	24,3	24,3
Salud	15,1	15,1	13,7	14,1	14,2
Seguridad social	6,8	7,6	7,9	8,4	8,3
Empleo	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
PRONASOL	3,5	3,6	3,9	4,0	3,9

- 2.6 Los hechos ocurridos desde diciembre de 1994 han alterado radicalmente esas previsiones de gastos. En enero de 1995 el gobierno preparó un nuevo presupuesto para este ejercicio, que marcó una disminución real del 5,1% en los gastos del sector público. El presupuesto revisado, empero, mantuvo un incremento real de las partidas para los sectores sociales, pero redujo significativamente la tasa de aumento real, que pasó de 10,9% a 1,5%. Los cortes fueron más considerables en otros sectores y, por esta razón, la proporción del presupuesto correspondiente a los sectores sociales pasó de 55,2% a 55,4% del presupuesto operativo total. En pesos actuales, el presupuesto operativo de los sectores sociales asciende a N\$149.900 millones y el presupuesto de inversiones a N\$23.200 millones. El volumen total del PROSSE asciende a 7,7% del presupuesto operativo y de inversiones de los sectores sociales. En el Anexo 1 se ofrece más detalles del presupuesto del gobierno federal.
- 2.7 En marzo de 1995 el gobierno anunció nuevas reducciones del gasto en términos reales, de manera que la disminución real con respecto a 1994 fuera de 9,8%. Si bien ha de asignarse suma prioridad a los gastos del sector social y, en particular, a los programas del PROSSE, el gobierno aún está dando los últimos toques al presu-

puesto y a las asignaciones a ministerios y programas concretos, ejercicio que habrá de completarse a más tardar el 30 de junio de 1995. La tarea de definir programas prioritarios para el PROSSE comenzó después de haberse resuelto los cortes presupuestarios de febrero de 1995 y algunos de los programas prioritarios del PROSSE ya habían sido objeto de serias reducciones. La meta del PROSSE es asegurar que los servicios sociales esenciales definidos como prioridades estén a salvo de futuras reducciones presupuestarias. Durante las negociaciones el Gobierno de México confirmó al Banco las asignaciones presupuestarias de 1995 para el PROSSE, que figuran en el Anexo 2 en los archivos del proyecto, e incluirá en cualquier presupuesto posterior (si éste es aceptable para los Bancos) los programas con apoyo del PROSSE que el gobierno haya preparado antes del 30 de junio de 1995.

### 3. La pobreza en México

- 2.8 La reducción de la pobreza en el país es objetivo clave del Gobierno de México y los gastos sociales constituyen un elemento cardinal de la estrategia del gobierno para reducir la pobreza. En 1992 el 24,5% de los 84 millones de habitantes de México vivía en la pobreza y de éstos, 13 millones vivían en condiciones de extrema pobreza. Si bien la mayoría de la población mexicana (73%) reside en áreas urbanas, la extrema pobreza sigue siendo un fenómeno rural de alcance desproporcionado, cuyo impacto es mayor en la población indígena del país. En 1992 el 56% de los extremadamente pobres vivía en el medio rural y se dedicaba a la agricultura. La pobreza aumentó sensiblemente al estallar la crisis macroeconómica de 1982, al disminuir en forma radical el PIB per cápita y el gasto público. Entre 1982 y 1988 el PIB real per cápita disminuyó 10%, de US\$4.160 a US\$3.720.
- 2.9 En 1989 la economía en general comenzó a recuperarse y el PIB per cápita aumentó levemente, hasta llegar a US\$3.960 en 1992, aunque sigue estando por debajo del nivel de 1982. Además, los gastos en programas de salud, educación y reducción de la pobreza aumentaron considerablemente y el índice de extrema pobreza se redujo hasta casi llegar a su nivel de 1984. No obstante, las diferencias entre las regiones siguen siendo profundas y la tasa de pobreza en los estados más pobres es diez veces superior a la que se registra en los más ricos. Las diferencias más sensibles se perciben entre los estados del centro y norte que están industrializados o poseen vastas superficies de tierra dedicada a la agricultura con riego, y los del sudeste, cuyo desarrollo industrial es escaso y que dependen de la agricultura con riego de lluvia. Además, el análisis hecho por el BIRF de los resultados que arrojó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) en 1984, 1989 y 1992, muestra lo siguiente:
- a. En 1992 la brecha de pobreza, o sea, una medida del porcentaje medio por el que el ingreso de los grupos pobres no llega a alcanzar el nivel de pobreza, fue del 8,3%, lo que representa



un aumento en comparación con el 7,4% registrado en 1984, aunque hubo un mejoramiento por encima del 9,2% en 1989.

- b. La pobreza es predominantemente un problema rural y cada vez mayor, es decir, el 49% de la población pobre y el 84% del grupo de pobreza extrema vivían en las zonas rurales en 1992 en comparación con el 47% y el 75%, respectivamente, en 1984, si bien la población rural representa tan sólo el 27% de la población total.
  - c. En 1992 el índice de Gini para México (una medida de la desigualdad de los ingresos) fue muy alto (igual a 0,533), lo que representa un importante aumento respecto al valor de 0,473 para 1984.
  - d. Los ingresos están un poco más desigualmente distribuidos en las zonas urbanas, el índice de Gini de 0,493 en 1992 en comparación con 0,451 en las zonas rurales; sin embargo, con un índice de Gini nacional igual a 0,533, resulta evidente que la desigualdad que existe entre las zonas urbanas y rurales es una determinante importante de la desigualdad global.
  - e. El 5% inferior de la población gana sólo el 0,5% de la renta nacional, mientras que el 5% superior gana el 29,5% de la renta nacional; de forma análoga, el cuantil inferior gana el 3,6% y el cuantil superior, el 58,3%.
- 2.10 Además, el gobierno es consciente de que la crisis financiera y la consiguiente recesión, provocan una reducción de los niveles de ingreso y, por consiguiente, aumentan la pobreza. Por esto, el Gobierno de México está resuelto a fortalecer su red de seguridad social para proteger a los más pobres, dentro de sus limitaciones fiscales. Se propone lograrlo mediante el readiestramiento de trabajadores, un programa de alimentación rural y la formulación de políticas para un uso más eficaz de los recursos asignados a los subsidios alimenticios y a las transferencias de ingresos para los pobres de las zonas urbanas.

#### 4. Estrategia del gobierno para los sectores sociales

- 2.11 La estrategia del Gobierno de México en los sectores sociales subraya la importancia decisiva del perfeccionamiento del capital humano en el desarrollo económico y el importante papel del estado en las intervenciones que tienen un elemento bastante grande de bienes públicos, economías de escala y malfuncionamiento del mercado y, de ahí, la necesidad de concentrarse en particular en los grupos pobres y marginados. Durante un período de crisis económica, los objetivos principales de política pública en los sectores sociales son los siguientes:

- a. **Focalización**, o sea, los programas orientados a los grupos pobres de la población recibirán prioridad en lo concerniente a las asignaciones presupuestarias.
  - b. **Eficiencia**, o sea, con los escasos recursos disponibles, el gobierno desea obtener el máximo producto por insumo unitario, reencauzando recursos a los programas más eficaces en función de sus resultados por unidad invertida.
  - c. **Consolidación**, o sea, un elemento clave en el aumento de la eficiencia consiste en eliminar programas duplicados, tales como en la nutrición, y concentrar los recursos en un número menor de programas eficaces.
  - d. **Protección**, durante un tiempo de crisis, el gobierno desea proteger los programas de alta prioridad socioeconómica.
  - e. **Reencauzamiento**, a mediano plazo el gobierno desea reencauzar recursos hacia los programas de los sectores sociales que demuestren mayor eficiencia como un mecanismo de incentivo para un mejor desempeño.
- 2.12 Dentro de la **educación**, el gobierno reconoce los problemas que existen y ha formulado una estrategia de educación para garantizar la prestación de los insumos básicos requeridos para elevar el nivel de la calidad de la instrucción en el país y asegurar que todos los niños tengan un acceso adecuado a la educación básica. Esta estrategia se pone en práctica por medio de programas que entregan materiales didácticos, especialmente libros de texto para todos los niños en edad escolar; proporcionan instalaciones y equipo escolares básicos; y aseguran la participación de la comunidad y los padres en la escuela. En el curso de los últimos seis años, el gobierno ha llevado a cabo una reforma integral del sector educación, incluida la descentralización del sistema.
- 2.13 Desde 1991 los Bancos han venido apoyando esta estrategia por medio de su financiamiento de los Proyectos de Educación Primaria I, Educación Primaria II y Educación Inicial y PIARE, lo que ha representado un financiamiento global de US\$1.135 millones. Estos proyectos tratan de lograr aumentar la calidad de la educación por medio de toda una serie de intervenciones selectas en los estados con los peores índices educativos, que fueron en parte el resultado de la pronunciada reducción de los gastos de educación durante la crisis de la deuda de la década de los años 80.
- 2.14 La actual crisis financiera y las consiguientes reducciones en los gastos reales del gobierno ponen en riesgo la aplicación de su estrategia durante 1995 y 1996, incluida la oportuna ejecución de los proyectos financiados por los Bancos. Para reducir al mínimo este riesgo y asegurar la continua prestación de servicios educativos, el programa propuesto prestará apoyo a los programas más

esenciales de la estrategia del gobierno. La Secretaría de Educación Pública (SEP) y los Bancos han llegado a un acuerdo en cuanto a que éstos son programas esenciales para promover la equidad en el acceso y la calidad. El programa apoyaría al gobierno, financiando programas selectos de tres organismos federales, a saber, CONAFE, CAPFCE y CONALITEG.

- 2.15 En cuanto al sector salud, la estrategia del Gobierno de México se concentra en ciertas intervenciones para beneficiar a las zonas más marginadas que están ubicadas en los estados más pobres. Se está haciendo lo posible por cumplir el mandato de la SSA consistente en determinar las prioridades del sector, reasignando recursos de intervenciones de salud curativa a intervenciones de salud preventiva y transfiriendo el poder de la toma de decisiones de las autoridades de salud federales a las estatales y a las jurisdicciones sanitarias, respectivamente. El proyecto en ejecución de Atención Básica de Salud financiado por el BIRF (PASSPA I - Préstamo 3272-ME, ejercicio 1990) apoya estas iniciativas en cuatro estados 1/ y un segundo Proyecto de Atención Básica de Salud, programado para el ejercicio de 1995, se encuentra en marcha para apoyar otros cinco estados adicionales.
- 2.16 Sin embargo, estas medidas, que aumentaron los gastos de salud del gobierno federal, pasando del 2,8% del PIB en 1988 al 4,1% en 1993 (lo que representa el 17,5% 2/ de todos los gastos federales), han sido eficaces sólo parcialmente. El acceso a los servicios de salud y la baja calidad de éstos continúan siendo problemas, especialmente en los estados más pobres. La eficacia del presupuesto de salud pública se ha visto perjudicada por la fragmentación institucional, la deficiencia gerencial y la duplicación de servicios, lo que ha dado lugar a una pérdida de eficiencia, equidad y calidad.
- 2.17 La nueva administración planea racionalizar la asignación de los recursos, buscar alternativas a la exclusiva prestación y financiamiento de los servicios de salud por el gobierno y fortalecer el papel del sector privado. Sin embargo, va a procurar primero abordar los problemas de atención básica de salud en los estados más pobres, con el fin de establecer una base sólida que permita más tarde lanzar un importante programa de reforma sectorial. La nueva administración planea entregar un paquete de atención básica de salud eficaz en función del costo que incluirá tanto intervenciones de atención primaria de salud como servicios esenciales de ambulatorio, a la vez que apoya simultáneamente esfuerzos de reforma institucional, técnica y financiera con miras a mejorar las condiciones de salud de 33 millones de personas pobres no aseguradas y subatendidas. Más concretamente, el nuevo gobierno planea

---

1/ Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y el Distrito Federal.

2/ Fuente: Cuenta Pública y PEF, 1993-1994 (gasto total consolidado).

apoyar: a) un acceso equitativo a un paquete eficaz en función del costo de servicios básicos de salud para las personas no aseguradas y subatendidas; b) la descentralización de la administración y prestación de los servicios de salud, así como el mejoramiento de los procedimientos técnicos, gerenciales y financieros en los estados, con el fin de mejorar la eficacia de los servicios de salud y aumentar la eficiencia del empleo de los recursos, y c) la modernización y reorganización de la SSA para que pueda asumir un papel directivo más activo en el sector de salud. Estos objetivos podrán lograrse mediante inversiones a niveles locales de acuerdo con criterios previamente convenidos con el gobierno federal. Bajo la dirección estatal, las jurisdicciones locales de salud definirían zonas vulnerables y prepararían programas de inversiones anuales que serían financiados por el gobierno federal como parte del programa de compensación. Se introducirían un elemento de competencia e incentivos para que los estados y las jurisdicciones locales de salud preparen los programas de inversiones.

- 2.18 En cuanto al empleo, el Gobierno de México reconoce la importancia decisiva tanto de facilitar el movimiento de la fuerza de trabajo desde los sectores decrecientes hacia los sectores en crecimiento como resultado de la crisis financiera como de la necesidad de estimular la demanda de empleo a corto plazo mediante la creación de un programa de empleos temporales - el *Programa Especial de Empleo* (PESE).
- 2.19 Frente a las perspectivas de merma del empleo en los sectores urbano y manufacturero (párrafos 2.48 y 2.49) el gobierno decidió cambiar la orientación del PROBECAT para 150.000, por lo menos, de los 350.000 educandos previstos para 1995 (frente a la capacitación brindada anualmente a unos 50.000 trabajadores desplazados durante el período 1988-1993), relacionando la instrucción práctica básica y la generación de empleo a corto plazo mediante programas de rehabilitación de infraestructura, capacitación para el empleo independiente y capacitación de personal nuevo en pequeñas y medianas empresas (PME).
- 2.20 Además, el gobierno anunció un programa de empleo a corto plazo (de seis meses de duración) para crear aproximadamente 550.000 nuevos empleos en obras públicas en zonas de pobreza y alto desempleo. El gobierno anunció el PESE, cuyo costo en 1995 ascenderá a N\$1.700 millones, el 17 de marzo de 1995. El objetivo principal del PESE es ofrecer empleo temporario a jefes de familia empobrecidos y, por consiguiente, mejorar las condiciones de vida de los grupos que sufren las condiciones de pobreza más extremas. A los beneficiarios se les pagará una compensación equivalente al 80% del

salario mínimo de la zona correspondiente 3/, lo cual conlleva una orientación hacia los pobres.

- 2.21 El PESE utilizará la estructura de los Fondos de SOLIDARIDAD Municipal (FSM) en el marco del Programa de SOLIDARIDAD Nacional (PRONASOL). Este opera bajo la administración de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se financia por medio de una partida presupuestaria única (Ramo 26) combinada con fondos estatales basados en el Convenio de Desarrollo Social (CDS) que todos los años firma la SEDESOL con cada estado. El FSM cuenta con un buen diseño para estos fines puesto que funciona conforme a estos principios y pautas: i) participación de la comunidad en la selección y ejecución de proyectos por medio de los Comités de Solidaridad; ii) focalización en la pobreza; iii) descentralización y responsabilidad compartida por los programas de Solidaridad con los gobiernos estatales y municipales; y iv) distribución de los costos de los programas entre el gobierno federal, los estados, las municipalidades y las comunidades beneficiarias.
- 2.22 En el sector de alimentación, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo anunció en febrero de 1995 un nuevo programa nacional de nutrición como uno de los elementos clave del programa del gobierno para reducir la pobreza. El presidente comprometió al gobierno a llevar a cabo programas de nutrición eficaces en función del costo y dirigidos a las 127 municipalidades con índices muy elevados de riesgo alimenticio y pobreza en nueve estados (que comprenden 12 regiones con los índices de pobreza más elevados). Uno de los cuatro programas de nutrición, alimentos y salud definidos en esta propuesta es el programa integrado eficaz en función del costo, basado en el programa experimental financiado en 1991 por SEDESOL y SSA, con apoyo del BID y del BIRF, en las regiones más pobres de tres estados.
- 2.23 Si bien el esfuerzo de ajuste económico está estableciendo la base que permitirá un crecimiento más equitativo, es preciso definir el concepto de unidad de derecho a alimentos y una estrategia de nutrición coherentes. El gobierno está actualmente analizando los programas existentes, con el fin de racionalizar las inversiones, mejorando la coordinación y concentrándose en la pobreza y aliviándola, mediante la cobertura del grupo más vulnerable de la población con intervenciones específicas de alimentos y nutrición o transferencias directas de ingresos.

#### B. Criterios de selección de los programas

- 2.24 El PROSSE es una operación por etapas, de dos años de duración, que presta apoyo a los programas del sector social que tienen mayor prioridad. Los programas fueron seleccionados en los sectores de

---

3/ En México se fija el salario mínimo para tres regiones geográficas distintas sobre la base de las diferencias en el costo de vida.

educación, salud, empleo y nutrición conforme a estos criterios, por orden de importancia:

- a. Focalización en la pobreza. Los programas deben dirigirse a los pobres (salud y educación) o a grupos vulnerables de los pobres (nutrición para embarazadas y criaturas de corta edad);
- b. Red de seguridad. Los programas deben contener un elemento de previsión para proteger a los pobres de los peores efectos de la crisis (programas de empleo);
- c. Formación de capital humano. Los programas deben contribuir al mantenimiento o mejoramiento del capital humano; y
- d. Dimensión. Los programas deben ser de un tamaño suficiente para causar un impacto social y económico significativo y deben poder absorber montos considerables de financiación externa.

C. Cuestiones relacionadas con los servicios sociales esenciales

- 2.25 El efecto de los gastos del sector social en el bienestar de los pobres nunca fue tan positivo como lo sugiere el aumento de los gastos entre 1988 y 1994, ni tan negativo como podría deducirse de la probable reducción de esos gastos en 1995 y años siguientes. En el pasado, el aumento de los gastos le permitió a los sectores sociales recuperarse de los cortes radicales provocados por la crisis de 1982 y mejorar los indicadores sociales. Sin embargo, el aumento considerable de los presupuestos año tras año redujo el incentivo para prestar atención a la eficiencia y a la eficacia en función del costo. Por ende, subsisten en materia de educación, salud y empleo deficiencias sustanciales, algunas de las cuales se detalla a continuación.
- 2.26 El PROSSE procura mejorar la eficiencia a corto y mediano plazo. En el corto plazo el PROSSE crea una distinción entre los programas ya existentes incluidos en él y los que se considera menos esenciales y, por lo tanto, se excluye. Esto puede determinar una redistribución de gastos en cuanto futuras reducciones presupuestarias afecten a programas ajenos al PROSSE y, además, la SHCP tendrá un incentivo para librar fondos a los programas del PROSSE en primer lugar, porque los gastos del programa se reembolsarán en moneda extranjera. En el marco del PROSSE, los dos Bancos financiarán los costos de inversión de los programas apoyados y los gastos operativos que no sean remuneraciones personales, los que habrían sido suprimidos de no mediar el apoyo financiero de los Bancos, afectando de esta forma la prestación de los servicios de esos programas fundamentales.
- 2.27 Los Bancos prestarán asistencia técnica por medio de los préstamos y de la supervisión, en la ejecución de los programas de red de seguridad social, nutrición y empleo. En el mediano plazo, los Bancos apoyarían un esfuerzo para mejorar el control de los

resultados en los sectores sociales y para relacionar la gestión con las asignaciones presupuestarias.

# 1. Educación

- 2.28 México ha otorgado una alta prioridad a las inversiones en capital humano como parte de su estrategia de desarrollo económico. A partir de 1950, la tasa de analfabetismo de adultos ha disminuido, pasando del 40% a alrededor del 10%; el número escuelas se ha triplicado con creces; el número de maestros se ha quintuplicado, y las tasas de matrícula escolar han aumentado siete veces en comparación con la población general que sólo se ha triplicado. En consecuencia, para 1994 el 76% de los niños de edad comprendida entre los 4 y 5 años tenía acceso a la educación preescolar, la tasa de matrícula neta para la educación primaria alcanzó el 98% y la tasa de matrícula neta para la educación secundaria de primer ciclo, el 88%. En 1993 la matrícula preescolar total ascendió a 1,9 millones de niños atendidos por una red de 51.554 escuelas y unos 114.300 maestros; la matrícula total en las escuelas primarias (grados 1 a 6) fue de 14,8 millones de niños atendidos por una red de 88.918 escuelas primarias y unos 510.800 maestros; la matrícula total de las escuelas secundarias de primer ciclo (grados 7 a 9) fue de 4,2 millones de niños atendidos por una red de 20.032 escuelas secundarias de primer ciclo y unos 151.000 maestros.
- 2.29 El sistema de enseñanza formal de México comprende una educación inicial bien diseñada y en su mayor parte no escolar (edades de 0 a 3 años), dos años de educación preescolar, nueve años de educación básica obligatoria (seis años de educación primaria y tres años de educación secundaria de primer ciclo que se ha incorporado recientemente), tres o cuatro años adicionales de educación secundaria de ciclo superior y tres a seis años de estudios universitarios. El sector público proporciona servicios de educación para el 90% de la matrícula total. La educación preescolar y primaria se proporciona en tres modalidades, educación general preescolar y primaria; educación preescolar y primaria bilingüe o indígena, y los modelos de educación preescolar y primaria para pequeñas comunidades en zonas rurales remotas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- 2.30 En el sector de la educación, si no se protegen los gastos para educación básica esencial (preescolar, primaria y secundaria de primer ciclo), ello podría socavar la alta tasa de matrícula neta del 98%, especialmente para los niños que viven en las zonas rurales pobres y remotas y las poblaciones indígenas y podría impedir también el logro de un mayor acceso para esos grupos y la mejora de la calidad y la eficiencia de la educación básica. El Gobierno de México está tratando de proteger las inversiones en insumos esenciales para el sector, tales como libros de texto, de manera que la calidad de la educación, el progreso del aprendizaje y la eficiencia de los gastos en todo el sector puedan preservarse

y puedan también aumentarse las oportunidades de educación básica para los grupos vulnerables de la población.

- 2.31 Por otra parte, a pesar de los recientes progresos de la educación, continúa existiendo el problema del acceso inadecuado para los niños de las zonas rurales pobres, especialmente los niños indígenas que viven en zonas remotas. La población que carece de acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria de primer ciclo se caracteriza por la extrema pobreza, el aislamiento geográfico y la entrada prematura en el mercado de trabajo para ocupar empleos mal pagados.
- 2.32 Aun cuando la administración y el funcionamiento de toda la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria de primer ciclo y las escuelas normales fueron transferidos a los estados en 1992, incluidas las transferencias presupuestarias anuales por un monto superior a los N\$30.000 millones, la Secretaría de Educación Pública continúa ejerciendo un papel directivo en lo que respecta a: a) la formulación y aplicación de las normas de política educativa; b) la preparación del plan de estudios y la producción de los libros de texto; c) el apoyo de las investigaciones en materia de educación; d) la operación del sistema de evaluación, y e) el diseño y el financiamiento de programas compensatorios y especiales para la distribución equitativa de los servicios de educación, especialmente para aquellos estados con índices más bajos de desarrollo educativo. Entre los programas federales más importantes para mejorar la cobertura y la calidad de la educación figuran aquellos que están realizando CONAFE, CONALITEG y CAPFCE, de la SEP.
- 2.33 CONAFE es un organismo descentralizado, ubicado en el seno de la SEP, que está encargado de diseñar y ejecutar los programas de educación compensatoria financiados por el gobierno federal concentrados en los grupos indígenas pobres y los niños que viven en zonas rurales pobres o remotas. El sistema de escuelas comunitarias de CONAFE, en el que graduados de educación secundaria de primer ciclo especialmente preparados se envían para enseñar en escuelas construidas y mantenidas por las propias comunidades, se ha concebido para superar el problema que representa el tener que construir escuelas y dotarlas de personal en zonas remotas, en donde resulta difícil atraer y retener maestros y en donde, dado el pequeño tamaño de la comunidad, sería muy costoso montar escuelas normales. CONAFE administra todos los programas de extensión y mejoramiento de la educación básica concebidos por la SEP como parte de los programas de educación compensatoria del gobierno federal para aquellos estados educativamente marginados. Los Bancos están apoyando estos programas por medio del Proyecto de Educación Inicial (préstamo 3518-ME), los Proyectos de Educación I y II (préstamos 3407-ME y 3722-ME) y del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) financiado por el BID. Además, los proyectos PARE y PAREB apoyan los programas de educación formal estatales en escuelas más pequeñas con la ayuda de CONAFE.



2.34 Los programas actualmente administrados por CONAFE incluyen, entre otros, los siguientes:

- a. El programa de escuelas primarias comunitarias rurales que se inició en 1973 ofrece educación a niños que viven en poblados de zonas rurales con menos de 100 habitantes y con un número de 5 a 29 estudiantes en edad escolar. El programa prepara graduados de escuelas secundarias de primer ciclo para enseñar en instalaciones proporcionadas por las propias comunidades. Estos maestros reciben alojamiento y comida proporcionados por la comunidad; reciben un pequeño estipendio por la enseñanza, y, al terminar 1 a 2 años de enseñanza, reciben una beca que les permite realizar estudios secundarios de ciclo superior.
- b. El programa de escuelas preescolares comunitarias rurales que se inició en 1980. Es similar en cuanto a su concepción y funcionamiento al programa de escuelas primarias comunitarias rurales administrado por CONAFE.
- c. El programa para niños migrantes titulado *Atención Educativa a la Población Infantil Agrícola Migrante* comenzó en 1989 y funciona actualmente en unas 900 localidades de nueve estados, proporcionando educación a 8.700 niños de trabajadores migrantes.
- d. El programa para niños indígenas, titulado *Proyecto de Atención Educativa a Población Indígena*, se inició en 1994, ofrece oportunidades de educación preescolar para niños indígenas que viven en 260 comunidades y proporciona instrucción primaria a niños indígenas que viven en 600 comunidades.
- e. El Programa de Escuelas Solidaridad proporciona material didáctico y mejores instalaciones y servicios escolares a 680.000 niños y 25.000 maestros radicados en 9.500 escuelas tradicionales en zonas urbanas marginadas.
- f. El programa de becas para instructores, titulado *Sistema de Estudios a Docentes*, ofrece asistencia financiera a maestros de escuelas comunitarias en los programas de educación preescolar y primaria comunitaria rural para permitirles realizar los estudios de educación secundaria de ciclo superior.
- g. El programa de alojamiento para estudiantes, titulado *Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR)*, que se puso en marcha en 1984, financia el transporte o los costos de alojamiento de los estudiantes de las zonas rurales que deben desplazarse a una larga distancia de su residencia o vivir lejos de ella porque sus comunidades de residencia no ofrecen oportunidades de educación.

2.35 CONAFE tiene la intención de continuar ejecutando los programas anteriormente descritos en 1995. A pesar de las reducciones

presupuestarias de este año, CONAFE mantendrá sus metas fijadas como en 1994. Cubrirá una población preescolar de 46.500 estudiantes, 161.000 estudiantes de educación primaria procedentes de escuelas comunitarias, 214.000 estudiantes de escuelas Solidaridad y unas 25.000 becas para antiguos instructores de escuelas comunitarias. Para garantizar el logro de estas metas, el PROSSE deberá proteger los presupuestos aprobados de 1995 y 1996.

- 2.36 CONALITEG es el productor más importante de libros de texto de toda América Latina. En contraste con la grave insuficiencia de libros de texto que existe en la mayoría de los países de la región, México, a través de CONALITEG, produce y distribuye libros de texto en varias disciplinas (matemáticas, lengua española, historia, ciencia y ciencias sociales) para cada estudiante de educación primaria del país. Se producen también libros de textos de historia y geografía para cada estado y un atlas geográfico para México. Asimismo, CONALITEG imprime y distribuye libros de texto bajo contrato con otros organismos, que incluyen libros en más de 24 lenguas indígenas financiados con cargo a los Proyectos de Educación Primaria I y II, así como libros para complementar los cursos del programa de educación secundaria por televisión, que beneficia a niños comprendidos en los grados 6 a 9 de las zonas rurales que no tienen ningún acceso a la educación secundaria tradicional. Alrededor del 30% de todos los libros de texto y los libros del maestro se imprimen utilizando las propias instalaciones de CONALITEG y el otro 70% se contrata fuera con el sector privado. Después de imprimir los libros, CONALITEG los distribuye a unas 1.000 almacenes de todo el país.
- 2.37 La producción de CONALITEG para 1994 comprendió un total de 134 millones de libros de texto. El programa para 1995 iba a imprimir 154 millones de libros de texto para todos los niveles de la educación primaria y preescolar como parte del apoyo tradicional a la educación básica. Sin embargo, teniendo en cuenta las reducciones presupuestarias para 1995, CONALITEG podría producir solamente unos 98,7 millones de libros de texto. El PROSSE asegurará que CONALITEG produzca ese volumen en 1995 y alcance la meta fijada para 1996.
- 2.38 A pesar de los problemas de distribución, México ha hecho un esfuerzo admirable por poner libros baratos al alcance de casi todo los estudiantes de educación primaria del país. Esta experiencia pone de manifiesto la importancia que tiene el compromiso del gobierno a largo plazo para proporcionar libros de texto y constituye un ejemplo ilustrativo de una experiencia que logró con éxito superar los obstáculos asociados con el programa nacional de libros gratuitos a gran escala. Con todo, la antigüedad de las instalaciones de producción de CONALITEG, juntamente con la actual crisis presupuestaria, plantea ciertas dudas en cuanto hasta qué punto en el futuro la producción y distribución de textos podrían hacerse más eficaces en función del costo. A fin de ayudar a CONALITEG a

obtener mayores niveles de eficiencia, se financiará un estudio de productividad financiado con recursos del PROSSE.

- 2.39 CAPFCE es el organismo federal que está encargado de administrar la construcción, rehabilitación y dotación de equipo de establecimientos docentes desde los niveles preescolares hasta los universitarios, utilizando los servicios de contratistas privados. Las necesidades de construcción de escuelas son determinadas por la Secretaría Estatal de Educación Pública en cada estado y revisadas y consolidadas por la SEP (Dirección General de Planificación, Programación y Presupuestación, DGPPP) a nivel central. Hasta 1994, había construido unas 640.000 aulas de clase o unas 96.000 escuelas. En los últimos seis años ha construido un equivalente a 46 aulas de clase por día. Este organismo posee una amplia experiencia en ejecutar construcciones en proyectos financiados por el BIRF y el BID, incluidos los Proyectos de Educación Primaria I y II (PARE, PAREB) del BIRF, y los Proyectos PIARE y de Rehabilitación y Reconstrucción después del Terremoto, del BID. Si bien los estados y municipalidades son responsables de las instalaciones de las escuelas primarias y de algunas secundarias, el CAPFCE administra las construcciones de instalaciones financiadas por el gobierno federal a todos los niveles de educación, especialmente en las zonas urbanas marginadas, rurales e indígenas. Las cuatro actividades de más alta prioridad son:

- a. El programa de construcción preescolar se compone de cuatro subprogramas que atienden a poblaciones infantiles urbanas, rurales e indígenas, incluido un programa de educación especial para estudiantes de edad preescolar con deficiencia en el aprendizaje (*Centros de Atención Preventiva para la Educación Preescolar*).
- b. El programa de educación secundaria general incluye instalaciones para jóvenes rurales matriculados en el programa de televisión para educación secundaria de primer ciclo (*telesecundaria*) e instalaciones para jóvenes matriculados en programas de capacitación técnica. La SEP ha concluido que la educación secundaria por televisión es la mejor alternativa eficaz en función del costo para proporcionar servicios de educación secundaria en zonas rurales remotas, en donde, dado el pequeño tamaño de la población estudiantil, sería muy costoso construir escuelas secundarias normales. En 1993 el costo unitario de la educación secundaria televisada fue alrededor del 10% inferior a la educación secundaria general (N\$858 en comparación con N\$935 en pesos constantes de 1988). Las escuelas de enseñanza televisada son escuelas de una sola clase con material didáctico proporcionado a las escuelas por la SEP por medio de la televisión. A pesar de la baja proporción de estudiantes por maestro, el bajo costo unitario se explica por el hecho de que un maestro cubre todas las disciplinas. Actualmente, funcionan 5.800 escuelas telesecundarias, con unos 16.000 maestros y 261.000 alumnos. A

menudo, las escuelas se inician en locales alquilados o prestados y, una vez establecidas, se trasladan a edificios permanentes con las instalaciones sanitarias y de laboratorio necesarias.

- c. Escuelas con alojamiento (albergues) para estudiantes indígenas en zonas rurales remotas.
- d. El programa de mantenimiento proporciona mantenimiento preventivo, sobre todo, para establecimientos escolares en la educación básica. El manual técnico para el mantenimiento preventivo es el mismo que se utiliza en los Proyectos de Educación Primaria I y II financiados por el BIRF y por PIARE financiado por el BID.

2.40 CAPFCE tuvo que reducir en un 11% las metas originales establecidas para 1995 como consecuencia de las reducciones presupuestarias. Los programas físicos que serían protegidos por el PROSSE son aquéllos que benefician a los estudiantes más marginados educacionalmente. El PROSSE protegerá el presupuesto de CAPFCE para asegurar que estos estudiantes, que suelen ser de zonas pobres y rurales, se beneficien de los programas de construcción de 1995 y 1996 cuyo objeto es consolidar y albergar las escuelas telesecundarias existentes en recintos permanentes. En 1995, el programa revisado comprende la construcción de 5.990 espacios docentes para educación preescolar, 1.990 para educación secundaria televisada y 40 para escuelas albergues indígenas.

## 2. Salud

- 2.41 En lo que respecta al sector de salud, reducciones adicionales en los gastos para servicios esenciales de salud destinados a los segmentos pobres de la población, que dependen de la Secretaría de Salud, podrían acentuar aún más las grandes disparidades existentes en el estado de salud entre las regiones geográficas y los grupos de ingreso. En las zonas rurales la esperanza de vida es ya de 55 años en comparación con 71 años en las zonas urbanas, y de 53 años entre los grupos pobres de población en comparación con 73 años entre el grupo de los ricos. De forma análoga, la mortalidad infantil varía del 20 por 1.000 en los estados más ricos a más del 50 por 1.000 en los estados del sur más pobres. El presupuesto para intervenciones curativas y preventivas efectivas en función del costo dirigidas a los grupos de bajos ingresos debe protegerse, con el fin de evitar una exacerbación de dichas desigualdades con la consiguiente pérdida de capital humano y de bienestar social.
- 2.42 Asimismo, existe un plan de acción sin terminar, ya que unos 33 millones de personas continúan viviendo en condiciones de pobreza sin acceso adecuado a servicios sanitarios y sociales. De una población total de 84 millones, el 25% (21 millones) son pobres y otro 16% (13 millones) se consideran grupos de extrema pobreza, que no pueden satisfacer sus necesidades básicas de salud. El

ingreso per cápita real en los estados más ricos (principalmente del norte) es más del doble que en los estados más pobres (principalmente del sur). Los centros urbanos y los estados del norte poseen índices de salud similares a los niveles de la OCDE, en tanto que en los barrios de tugurios urbanos, zonas rurales y estados del sur, los grupos pobres de población continúan estando expuestos a una tipología epidemiológica pretransitoria, caracterizada por las enfermedades transmisibles y la malnutrición. Las elites urbanas y la clase media están cada vez más expuestas a una tipología epidemiológica postransitoria con una carga más alta de enfermedades crónicas. Estas disparidades ponen muy diferentes clases de demandas sobre los servicios de salud y constituyen un importante reto para el sistema mexicano de asistencia sanitaria.

2.43 El trabajo sectorial que el gobierno y los dos Bancos realizaron en 1994 muestra que a partir de 1988, el gobierno ha hecho cada vez más la atención de salud una prioridad de su programa de acción. En consecuencia, los gastos totales de salud del gobierno federal aumentaron anualmente casi el 15% en términos reales y en 1994 alcanzaron un porcentaje estimado del 4,8% del PIB. En su conjunto, el IMSS y el ISSSTE representan el 75% de los gastos federales en salud, la SSA el 20% y las Fuerzas Armadas y otras entidades paraestatales, como PEMEX, el 5% restante. Sin embargo, los aumentos de gastos no se han distribuido equitativamente entre los principales proveedores. En el período comprendido entre 1987 y 1993, el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) aumentó el 80%, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) el 23% y la Secretaría de Salud (SSA), el 44%, ampliando la brecha de servicios públicos entre quienes ya están amparados por el sistema de previsión social del IMSS y los que no están cubiertos y atendidos por los servicios de la SSA. Además, aun cuando los gastos aumentaron en la SSA, una parte desproporcionada de estos recursos se asigna a sueldos y gastos administrativos, aumentando así el deterioro de la eficiencia de los servicios de salud provistos por la SSA. A pesar de los aumentos de gastos de la SSA y los institutos de seguridad social, la disminución de la calidad de los servicios públicos y los aumentos de los niveles de ingreso han originado un rápido aumento en los gastos del sector privado, que actualmente representa el 2% del PIB o un monto estimado de US\$79 per cápita.

2.44 El PROSSE tiene por objeto lograr estos aumentos de eficiencia dentro de la operación de la SSA:

a. **Concentración en la SSA.** La actual recesión económica aumentará la importancia de la SSA como organismo dispensador de servicios de último recurso. Un gran número de empleados, que se estima en una cifra de hasta un millón, perderán sus empleos en el sector formal en 1995 y 1996, aumentando así el número de personas sin seguro de enfermedad que dependerán de los servicios de la SSA. La protección presupuestaria ayudará

a la SSA a utilizar su capacidad instalada de forma efectiva para proporcionar más servicios para un mayor número de pacientes, y aumentar así su eficiencia.

- b. **Selección de programas preventivos y de atención básica de salud.** El PROSSE tiene la intención de proteger los programas preventivos eficaces en función del costo y las intervenciones de salud básicas prioritarias que la Fundación Mexicana de Salud identificó en la propuesta inicial del plan de atención de salud básico contra las reducciones presupuestarias. Por lo tanto, las reducciones que se harían en el sector se concentrarían en servicios de atención curativa terciaria menos eficaces en función del costo y en 10 institutos nacionales de salud. Este segmento de las operaciones de la SSA tendrá que adaptarse a un presupuesto más restringido y encontrar recursos adicionales mediante aumentos de la eficiencia interna, competencia por los presupuestos o cobrando a los pacientes por servicios de atención de salud de tercer nivel más complejos o especializados.
- c. **Regularización presupuestaria.** Ciertos programas prioritarios, tales como el programa de vacunación o el programa de prevención del cólera, son financiados sobre una base irregular mediante economías en las asignaciones presupuestarias de otros programas. El programa propuesto trata no sólo de proteger la operación de dichos programas prioritarios, sino también de regularizar las asignaciones presupuestarias para los mismos e incluirlos en el proceso presupuestario anual.
- d. **Competencia por los recursos.** El programa propuesto introduciría un elemento de competencia para el apoyo presupuestario en 1996. Los programas que no logren sus objetivos establecidos correrán el riesgo de abandonar el programa de protección en su segundo año en favor de otros programas más eficientes y efectivos.
- e. **Equidad interestatal.** En la actualidad, los estados más pobres reciben una asignación presupuestaria más baja por población no asegurada que los estados más ricos. Al amparo del PROSSE se desarrollará e implantará un sistema de asignación más equitativa y racional.

### 3. Empleo

- 2.45 La crisis financiera de México ha tenido ya un impacto sobre el empleo. El sector formal de la economía se ve atribulado por tres importantes problemas: i) una reducción generalizada de la demanda interna causada por la recesión, aun cuando los sectores de bienes comerciables se beneficiarán de un aumento de la demanda externa como consecuencia de la devaluación; ii) altas tasas de interés (un análisis de compañías de bienes comerciables que se cotizan

oficialmente en la bolsa de valores mexicana indica que las compañías de los sectores de transporte, construcción y servicios no financieros tienen niveles especialmente altos de endeudamiento), y iii) el impacto de la devaluación del peso para aquellas compañías con deudas denominadas en divisas (los sectores especialmente afectados son transporte, servicios no financieros y dentro del sector manufacturero, cemento, maquinaria, equipo de transporte, tejidos y prendas de vestir).

2.46 Ante estas circunstancias, las empresas del sector formal han comenzado ya a despedir trabajadores para reducir costos y mejorar su flujo de caja a corto plazo y no existen indicios de que esta tendencia vaya a cambiar en el futuro inmediato. Como pruebas de la reducción de la demanda de mano de obra se pueden aducir las siguientes:

- a. Entre noviembre de 1994 y enero de 1995, de acuerdo con los datos estadísticos del IMSS, 231.000 trabajadores perdieron sus empleos en el sector formal (el 2,6% del empleo total). Según el INEGI, durante los dos primeros meses de 1995 perdieron su empleo unos 753,000 trabajadores. De estas pérdidas de empleo, el 36% ocurrieron en manufacturas, el 18% en comercio, el 11% en servicios y el 11% en construcción. Según se prevé, otros 800.000 trabajadores perderán sus empleos para final de año.
- b. En febrero de 1995, el desempleo abierto alcanzó a 5,3%, el porcentaje más alto desde 1987.
- c. De acuerdo con la *Encuesta Industrial Mensual*, en 1994 hubo una contracción en el empleo del 5% en las 3.218 empresas manufactureras más importantes, que se concentró en las industrias que producen bienes intermedios y bienes de consumo duraderos.
- d. Se produjo una disminución del 23% en el número de vacantes de empleo registradas con las agencias de colocaciones en la Ciudad de México en febrero de 1995 en comparación con el año anterior.
- e. Varios bancos importantes se encuentran en el proceso de despedir hasta el 30% de su personal.
- f. El gobierno federal se encuentra en el proceso de fijar metas para reducir la plantilla del personal administrativo y poner en práctica un programa general de austeridad, de conformidad con la última serie de reducciones presupuestarias.
- g. Se estima que durante el primer trimestre cerraron 2.000 restaurantes y casas de comida, con una pérdida de unos 14.000 empleados.

2.47 Visto en el contexto de la necesidad que tiene el mercado de trabajo de absorber aproximadamente un millón de nuevos entrantes

cada año, la posición del empleo en México parece ser poco prometedora. El desempleo manifiesto no es una opción viable para la mayor parte de los trabajadores 4/, porque, como la mayoría de los trabajadores del sector formal tienen derecho a indemnización por despido, no existe ninguna forma continua de apoyo al ingreso o de seguro de desempleo. Los trabajadores que se quedan sin empleo tratan otra alternativa de empleo en el sector formal o, especialmente en tiempos de recesión, pasan a engrosar las filas del sector informal, aumentando el número de subempleados y poniendo así una presión adicional a la baja en los ingresos reales del sector informal.

- 2.48 Si bien se prevé que la devaluación va a tener un impacto positivo sobre la demanda en los sectores de bienes comerciables (tanto para las exportaciones en tales sectores como automóviles, equipo de transporte, maquinaria, industrias extractivas y productos metálicos) y deberá aumentar la afluencia de turistas, el impacto sobre la demanda en el mercado de trabajo tomará algunos meses en dejarse sentir. En este contexto, existe la necesidad de dos tipos de intervenciones a corto plazo para estimular la demanda en el mercado de trabajo: i) programas de readiestramiento para desempleados para ayudarlos a aprovechar nuevas oportunidades de empleo en sectores de crecimiento y empleos por cuenta propia, y ii) programas de empleos a corto plazo mediante la rehabilitación y la creación de infraestructuras físicas para las zonas rurales y pobres.

#### 4. Nutrición

- 2.49 En 1988 el 42%, aproximadamente, de todos los niños menores de 5 años de México estaba malnutrido. No es probable que este nivel haya mejorado desde 1988, sobre todo, porque la malnutrición en México es una función de la pobreza, enfermedades infecciosas y malas prácticas de alimentación (incluida la alimentación con leche materna). La malnutrición se concentra en los hogares más pobres (definidos como con menos de 2 salarios mínimos) y en municipalidades rurales remotas y predominantemente indígenas. Si bien los subsidios generales para alimentos han estado muy extendidos y es el programa de alimentación más costoso, el gobierno mexicano ha realizado una serie de intervenciones selectas de nutrición y alimentos para proporcionar transferencias de ingresos y otros servicios a los segmentos pobres de la población y a otros grupos nutricionalmente vulnerables. Las intervenciones seleccionadas pueden clasificarse en cuatro categorías, a saber, programas de regulación de los precios y la demanda, de subvención de precios,

---

4/ A pesar de estas tendencias, el desempleo manifiesto aumentó sólo del 3,3% al 3,7% en el período comprendido entre el último trimestre de 1993 y el mismo trimestre de 1994. Sin embargo, para febrero de 1995, el desempleo manifiesto había aumentado al 5,3% en el país y hasta el 10,7% en la Ciudad de México.



de distribución de alimentos y de información al consumidor y educación nutricional.

- 2.50 Si bien México ha dedicado tradicionalmente grandes cuantías de recursos presupuestarios para programas de alimentos y nutrición, la malnutrición continúa sin disminuir. En la actualidad, existen más de dos docenas de programas de nutrición y subvenciones de alimentos funcionando en México, que en 1995 van a costar más de N\$500 millones. Estos tienen por objeto ayudar a los segmentos pobres de la población (que, según se estima, ascienden a unos 16 millones de personas o 2,7 millones de familias, aproximadamente) cubiertos por todos los programas de alimentos y nutrición.
- 2.51 Los principales problemas con los programas de nutrición existentes son que no llegan a beneficiar a aquéllos con mayor riesgo de malnutrición y que no existe ninguna coordinación o coherencia entre los programas respecto a metas, criterios selectivos, sistemas de seguimiento o de prestación de servicios. La mayor parte del presupuesto para dichos programas está muy concentrada en las zonas urbanas y los programas para las zonas rurales adolecen de duplicaciones en la cobertura o falta de cobertura en las zonas de mayor vulnerabilidad. Muchos de los programas nacionales distribuyen alimentos, pero la cesta de alimentos entregada es sumamente variable respecto a los productos, el valor nutritivo y el costo. Un motivo de preocupación adicional es que ninguno de los programas que funcionan actualmente está abordando las deficiencias micronutritivas; por ejemplo, la carencia de yodo continúa siendo un problema en las zonas montañosas y la carencia de hierro está extendida, sobre todo, entre los grupos pobres de la población. Para resumir, los gastos actuales en alimentos y nutrición no son eficientes en función del costo o eficaces para solucionar el problema de la malnutrición. El gobierno reconoce que muchas de las reformas necesarias en el sector de nutrición exigen más estudio y está buscando apoyo adicional de los Bancos para programas de alimento y nutrición.
- 2.52 A fin de mejorar la prestación de los servicios de los programas de nutrición en las zonas rurales, el gobierno llevó a cabo en 1991 un programa experimental de salud nutricional integral financiado por SEDESOL y la SSA, con el apoyo del BIRF y el BID, en las regiones más pobres de tres estados. Esta intervención incluyó seguimiento de desarrollo, educación nutricional, huertos, obras públicas comunitarias y una cesta de alimentos entregada mensualmente a familias con hijos malnutridos. El proyecto fue realizado por voluntarios comunitarios, bajo el patrocinio de SEDESOL y del secretario de salud del estado. Una evaluación concluyó que el programa era sumamente eficaz en función del costo: el costo per cápita del proyecto fue de \$20 por beneficiario (incluidos todos los miembros del núcleo familiar destinatario) o de \$85 por individuo vulnerable (mujeres embarazadas y en lactancia, y niños menores de 5 años). En la comunidad peor malnutrida la tasa de malnutrición moderada y grave disminuyó de 18,5% a 5,1%; en el caso

de otra comunidad, la tasa descendió de 8,7% a 8,2%. El gobierno ha empezado a llevar a cabo otros programas similares en otros nueve estados de alta prioridad y doce regiones dentro de ellos (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Chihuahua y San Luis de Potosí). La expansión del programa experimental de nutrición, alimentos y salud, con las modificaciones recomendadas por la evaluación (véase más adelante), en esos ocho estados será apoyada por SEDESOL al amparo del PROSSE. Los estados prioritarios y las regiones y municipalidades de alto riesgo fueron escogidos conforme a estos criterios: i) el Índice de Pobreza de CONAPO; 5/ ii) el censo nacional de control del crecimiento (niños menores de cinco años, 1994); iii) indicadores de salud; iv) datos del consumo nacional de alimentos; y v) indicadores de salud y nutrición de estudios específicos de deficiencias de nutrición realizados en Oaxaca, Puebla, Hidalgo y partes de Veracruz.

D. Experiencia con operaciones anteriores

- 2.53 Se han aprendido numerosas lecciones en toda una gama de proyectos de sectores sociales que se han realizado en México. Los proyectos pertinentes se resumen en el Cuadro 4.

---

5/ El índice de pobreza de CONAPO clasifica los estados, jurisdicciones y municipalidades conforme a los resultados de "análisis de componentes principales" utilizando el censo del INEGI de 1990, que toma en cuenta estas variables: a) densidad de población; b) analfabetismo entre la población >15 años; c) población >15 años sin escuela primaria; d) saneamiento; e) porcentaje de residencias sin electricidad; f) agua potable; g) porcentaje de viviendas con exceso de habitantes; h) porcentaje de viviendas con piso de tierra; i) porcentaje de población en localidades con menos de 5.000 habitantes; j) ingreso per cápita de menos de dos sueldos mínimos; y k) presencia de población indígena. El promedio nacional recibe un índice "0". Un índice compuesto de entre 0 y 1 se considera "alto" y entre 1 y 2 "muy alto". Un índice negativo (por debajo de 0) indica una situación mejor que la pobreza promedio nacional ("baja") y no se consideraría para el proyecto.

Cuadro 4: Lecciones aprendidas

Sector	Proyecto	Préstamo	Ejercicio	Monto del préstamo (millones de US\$)	Características especiales pertinentes al FROSSE
Salud	Salud Básica I	3272-ME	91	180	Servicios de salud básica concentrados en la pobreza
Educación	Educación Primaria I	3407-ME	92	250	Servicios de educación básica concentrados en la pobreza
	Educación Primaria II	3722-ME	94	412	Participación comunitaria
Empleo	Capacitación de Mano de Obra	2876-ME	89	80	Readiestramiento de trabajadores desempleados
	Mejora del Mercado de Trabajo y la Productividad	3542-ME	93	174	Desarrollo de la capacidad de los servicios de empleo estatales
	Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación	3805-ME	95	265	Participación del sector privado en el mercado de trabajo
	Descentralización y Desarrollo Regional II	3790-ME	95	500	Participación de la comunidad en el programa de obras civiles
Nutrición	Préstamo para el Ajuste del Sector Agropecuario II	3357-ME	91	400	Programa piloto de nutrición rural eficaz

2.54 En el caso particular del BID las experiencias que se menciona a continuación han brindado una comprensión más clara de los sectores sociales de México.

2.55 El análisis del Programa de Desarrollo Municipal (Préstamo 837/OC-ME) deparó importantes nociones para el diseño del programa de empleo (PESE). En lo que atañe a la calidad de los proyectos del PESE, es posible que el uso de la maquinaria del FMS para la mayor parte del programa surta efectos positivos en tres campos. Primero, cabe prever que la focalización sea buena: la evaluación de los proyectos del FMS mostró que la mayoría de los beneficiarios eran familias de bajos ingresos. Segundo, el proceso de definición y ejecución de los proyectos debe incluir una profunda participación de la comunidad: la maquinaria de consejos municipales y comités comunitarios del FMS demostró ser eficaz para proveer el control comunitario del uso de los recursos. Tercero, los proyectos sin mayores exigencias técnicas previstos para el PESE deben poseer un nivel de ingeniería satisfactorio: mientras que los proyectos del FMS con mayores exigencias (de agua y alcantarillado, por ejemplo) registraron deficiencias considerables de ingeniería, los más simples y con uso intensivo de mano de obra fueron ejecutados con buen resultado. La principal deficiencia de la estructura SEDESOL/FMS fue su resistencia a llevar a cabo de

manera efectiva evaluaciones independientes de su propio desempeño. Por consiguiente, se redujo la difusión de buenas prácticas y la retroalimentación que da el aprendizaje a partir de los errores. En el caso del PESE esta lección ha sido incorporada al insistirse en la participación a tiempo completo de un grupo de control cuyo personal es seleccionado y financiado por los Bancos.

- 2.56 El gobierno y el BID analizaron sistemáticamente distintas experiencias durante la preparación del Programa de Educación Primaria (PIARE). La primera fue la larga historia de experimentos radicales hechos por el país en materia de educación, específicamente en cuanto al diseño y ejecución de programas compensatorios por parte de CONAFE desde 1971. Es factible introducir la educación básica en sociedades tradicionales y aisladas, reconociendo las tradiciones y la inmutabilidad de componentes clave de sus culturas, como el idioma y las relaciones en la comunidad, y trabajando por medio de grupos y personas que cuentan con el respeto de la comunidad. Segundo, la educación es de interés para todos, por lo cual es importante que participen los padres. Tercero, la educación rural necesita recursos adecuados. Cuarto, para que los programas sigan siendo accesibles y concentrados, son vitales una concentración precisa y la evaluación permanente.
- 2.57 México también observó la experiencia internacional. En cuanto al uso de las lenguas indígenas se ha examinado, adoptado y evaluado criterios y materiales didácticos para educación multicultural y bilingüe. Conclusiones importantes pusieron énfasis en la importancia del contenido y el contexto para el idioma. Para la educación inicial no formal, se evaluó el efecto en la preparación para la escuela y el desempeño escolar posterior -inscripción, repetición y logro académico- en programas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos (Programa Perry), India, Marruecos, Perú, Países Bajos, Reino Unido y Turquía. El estudio de Perry mostró beneficios de largo alcance, a saber tasas más altas de graduación de los ciclos de enseñanza secundaria, universitaria y técnica, mayores tasas de empleo, menores tasas de dependencia de la asistencia social, embarazo de adolescentes y arresto, que las de un grupo de control no participante.
- 2.58 En cuanto a la enseñanza primaria se sometió a prueba la dedicación simultánea de recursos a materiales didácticos y a la supervisión de los maestros en varios países. En el caso de Tailandia, se comprobó que la supervisión en la escuela a cargo de directores preparados rindió mejores resultados en materia de rendimiento de los alumnos que la supervisión a nivel de distrito, pero en las escuelas rurales de México, con uno y dos maestros, sin directores, las funciones de supervisión a nivel de distrito se adaptaron para cumplir la función del director. La definición de un plan de estudios claro, la provisión de guías para los maestros y el suministro de materiales para los alumnos compensa las deficiencias de los docentes. Además, muchas de las características positivas de la Escuela Nueva, si bien no modeladas concisamente, han sido

incluidas en el diseño de este programa: prácticas de promoción flexibles; materiales didácticos especialmente preparados; capacitación especial para supervisores y maestros y participación de la comunidad; capacitación específica para el uso de los materiales; espacios para estudio y lectura; una biblioteca pequeña accesible para la comunidad y autocontrol de las escuelas.

2.59 Finalmente, se recurrió a las evaluaciones formales, que mostraron un mejoramiento del desempeño, en cuanto a las nociones básicas, de los alumnos de escuelas beneficiarias de los tres programas actualmente en curso con apoyo del Banco Mundial. Con el censo de 1990 fue posible redefinir la focalización del PIARE de manera que pueda seleccionarse comunidades y escuelas conforme a su condición, gestión educacional y grado de desventaja social. Los datos de las evaluaciones constituyen un elemento importante para el diseño, ejecución y control de esos programas.

2.60 A continuación se exponen las lecciones pertinentes que se han incorporado en el PROSSE:

1. Educación

2.61 La calidad de la educación y los gastos no referentes a personal. La canalización de recursos hacia los gastos no referentes a personal ha desempeñado un papel importante en el mejoramiento de la calidad de la educación primaria en las zonas seleccionadas. La disponibilidad de los libros de texto ha constituido uno de los insumos de educación más eficaces en función del costo para elevar el nivel de rendimiento académico de los estudiantes. Existe toda una amplia serie de pruebas empíricas, incluidos estudios financiados por el Proyecto de Educación Primaria, que indican que los libros de texto mejoran los conocimientos de ciencia, matemáticas y lengua de los estudiantes. El PROSSE adquiere esta experiencia, financiando libros de texto, infraestructura y otro material didáctico en las zonas rurales.

2.62 Acceso a la educación básica en las zonas rurales. El escaso acceso que existe en las zonas rurales obedece en parte a los bajos niveles de vida de la familia y a la carencia de un sistema de educación e infraestructura adecuados. Los servicios regulares de la SEP no se proporcionan en un gran número de comunidades rurales, pero CONAFE ha desarrollado con éxito una modalidad de educación alternativa de bajo costo con fuerte participación de la comunidad. El PROSSE ampliará el alcance de los programas de CONAFE financiando estipendios de maestros, para voluntarios en escuelas con un solo maestro que no sea posible nombrar de otra manera, dejando así a pequeñas comunidades sin maestros ni escuelas. CAPFCE financiará la consolidación de las escuelas existentes, mejorará la calidad de la enseñanza y ampliará la lista de las materias que pueden enseñar los maestros que actualmente figuren en la nómina de la SEP,

dotando a sus escuelas con instalaciones de laboratorio y secundarias.

- 2.63 **Focalización.** La manera más eficaz de beneficiar a las personas económica y educacionalmente desfavorecidas es concentrándose de forma especial en los grupos pobres de la población. Tanto CONAFE como CAPFCE concentran la mayor parte de las actividades de sus proyectos en las zonas más pobres del país, sirviendo así a las comunidades más pequeñas, escogidas por sus bajos indicadores socioeconómicos del CONAPO.

## 2. Salud

- 2.64 El actual Proyecto de Atención Básica de Salud financiado por el BIRF fue la primera experiencia de éste con un proyecto de salud en México y constituyó la fuente más valiosa para las lecciones aprendidas que se tuvieron en consideración para el proyecto propuesto. Por lo tanto, la evaluación crítica de la experiencia de ejecución de este proyecto sirvió para incorporar lecciones positivas en el diseño del proyecto propuesto. A continuación se exponen varias características positivas que son fundamentales para que la SSA pueda cumplir su mandato de proporcionar servicios de salud a la población no asegurada:
- 2.65 **Focalización.** Si bien el Primer Proyecto de Salud Básica se concentró en los estados pobres, a menudo los recursos no llegaron a beneficiar a las poblaciones más necesitadas que vivían dentro del estado. Por lo tanto, es preciso concentrar la entrega de un paquete de atención básica de salud eficaz en función del costo en las municipalidades más desfavorecidas dentro de un estado pobre. Este es el enfoque que se está siguiendo en el PROSSE.
- 2.66 **Mejor acceso a los servicios de atención básica de salud.** El proyecto de Salud Básica I apoyó la rehabilitación de infraestructuras de centros de salud de primer nivel y hospitales de segundo nivel, con el fin de proporcionar un medio adecuado para prestar servicios básicos de alta calidad a las personas no aseguradas. Se pudo demostrar que el coeficiente de uso de instalaciones rehabilitadas aumentó considerablemente. El PROSSE continuará financiando la rehabilitación de la red de servicios de asistencia sanitaria de primero y segundo nivel para proporcionar servicios de calidad a los no asegurados.
- 2.67 **Dotación de personal rural.** El Proyecto de Salud Básica I apoyó la capacitación y reclutamiento de trabajadores de salud comunitarios que fueron seleccionados por la comunidad en que iban a prestar sus servicios. Fueron utilizados en el proyecto para dotar de personal a los puestos de salud en comunidades en que no había ningún médico. El PROSSE se basará en esta experiencia y financiará la capacitación de trabajadores de salud comunitarios para prestar servicios en comunidades remotas.

- 2.68 **Promover la propiedad estatal.** Uno de los principales elementos del Proyecto de Salud Básica I son sus actividades de desarrollo institucional mediante el apoyo de la toma de decisiones y resolución de problemas a nivel local, la descentralización de la adquisición de suministros esenciales y el mejoramiento de la capacidad administrativa y de los sistemas de información para la gerencia. El PROSSE continuará apoyando los estados con proyectos en cuestiones relacionadas con las adquisiciones y la ejecución mediante el componente de capacitación.

### 3. Empleo

- 2.69 **Impacto positivo de los programas de capacitación y la necesidad de una focalización.** La experiencia del Banco con la formación y perfeccionamiento en el servicio ha demostrado su efecto positivo tanto para aumentar el ingreso de los participantes como para satisfacer las necesidades de empleados calificados de los sectores público y privado. La meticulosa aplicación de los criterios de selección convenidos en el Proyecto de Mejoramiento del Mercado de Trabajo y la Productividad se continuará al amparo del PROSSE para los programas ordinarios de PROBECAT.
- 2.70 **Vinculación de los sectores público y privado.** La experiencia ha demostrado que es necesario establecer una estrecha colaboración entre las instituciones de capacitación financiadas con fondos públicos y el sector privado para asegurar que el contenido del plan de estudios y los graduados corresponden a las necesidades de los patronos y, de ahí, a las oportunidades de empleo existentes. El PROSSE promoverá una colaboración más estrecha entre los sectores público y privado para el programa regular de PROBECAT.
- 2.71 **Flexibilidad y adaptabilidad.** La crisis económica de México ha subrayado la necesidad de cambiar el enfoque de los programas actuales de capacitación y educación, abandonando aquellos cursos rígidos con pocas probabilidades de obtener un empleo directamente relacionado en el sector formal después de acabarlos. El PROSSE responde a este problema, apoyando una combinación de aptitudes básicas y empleo directo en los programas de rehabilitación.
- 2.72 **Desempleo frente a subempleo.** La experiencia de México ha demostrado que el desempleo manifiesto es únicamente una pequeña parte del problema. Un problema mucho más grave es el subempleo que lleva aparejada la necesidad de aumentar la productividad de los empleados. Al amparo del PROSSE, el PROBOCAT se ofrecerá a los subempleados del sector informal para adquirir pericias, mejorar su productividad y obtener un empleo más seguro.

### 4. Nutrición

- 2.73 **Diseño global del programa.** La evaluación del proyecto experimental de nutrición realizado en el marco del segundo préstamo del

BIRF para ajuste del sector agrícola (3357-ME, AGSAL II) llegó a la conclusión de que: i) no se espera obtener resultados mensurables antes de que hayan transcurrido dos años a partir de la ejecución del programa; ii) el programa debiera concentrarse en aquellos lugares con las tasas más altas de malnutrición; iii) la cesta de alimentos debiera contener nada más que unos cuantos productos y abordar también la cuestión de las deficiencias de micronutrientes; iv) los organismos ejecutores a los niveles estatal y comunitario debieran estar bien definidos; v) la educación nutricional, incluido el seguimiento del desarrollo, requiere un meticuloso diseño e integración con el resto del paquete de intervenciones; y vi) los voluntarios comunitarios necesitan una estrecha supervisión y seguimiento. Esta experiencia se ha incorporado en el subprograma integrado de nutrición, que recibirá apoyo del PROSSE y que será seguido de cerca y evaluado objetivamente. Se ha realizado una encuesta básica para evitar las dificultades encontradas en la evaluación del programa anterior.

- 2.74 **Focalización.** La evaluación del programa rural piloto de alimentos, nutrición y salud al amparo del segundo préstamo para el ajuste del sector agropecuario confirma que un programa de nutrición bien enfocado y realizado puede tener un efecto muy positivo sobre el estado de nutrición y salud de los grupos vulnerables de población. El PROSSE ampliará esta experiencia positiva en las zonas rurales de los estados más pobres de México.
- 2.75 **Distribución de micronutrientes.** La experiencia en El Salvador, Guatemala y la República Dominicana parece indicar que los productos cocidos al horno fortificados pueden ser muy eficaces en función del costo para hacer frente al problema de las deficiencias micronutritivas entre los niños en edad escolar, en los cuales dichas deficiencias causan problemas de aprendizaje. Por lo tanto, además del paquete básico de alimentos y nutrición, el PROSSE financiará el suministro experimental de una galleta fortalecida con vitaminas y minerales en el desayuno escolar, con el fin de resolver mejor así las deficiencias micronutritivas entre los niños en edad escolar (aunque esto no representa una medida de red de seguridad, atiende un importante objetivo de nutrición a largo plazo).
- 2.76 **Sistema de distribución.** La distribución de alimentos a los grupos de población seleccionados requirió un sistema bien organizado y un organismo ejecutor capaz de organizar a los beneficiarios para participar en el apoyo logístico de la distribución de alimentos. El PROSSE utilizará las redes públicas y privadas existentes para proporcionar estos servicios y, además, las ampliará con la red de servicios de salud. El PROSSE utilizará también la red de instalaciones del Instituto Nacional Indigenista en las zonas más remotas entre las poblaciones indígenas.



- 2.77 **Educación nutricional.** Las publicaciones sobre los programas de suplementación alimentaria indican que cualquier transferencia de alimentos debiera estar acompañada de una educación nutricional y un seguimiento del desarrollo para efectuar un cambio de conducta en la familia, y comunicar a la misma las mayores necesidades nutritivas de las mujeres embarazadas y lactantes y los niños en edad preescolar. Los costos de este programa son modestos en comparación con los programas de suplementación alimentaria de otros países.

E. Justificación de la participación de los Bancos

- 2.78 El préstamo propuesto es compatible con la estrategia de ayuda a los países del BIRF que será tratada por el Directorio el 15 de junio de 1995 y el documento de programación del país del BID que se tratará con las autoridades mexicanas en el curso de este año. La estrategia se concentra en la reactivación del crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos y la sostenibilidad ambiental. La protección de los gastos del Gobierno de México asignados para servicios sociales esenciales y la red de seguridad social contribuiría directamente a reducir la pobreza y a fomentar el desarrollo de los recursos humanos tanto a corto como a largo plazo y reactivaría indirectamente el crecimiento y la sostenibilidad ambiental. El préstamo propuesto es fundamental para las estrategias del BID y del BIRF a corto y largo plazo. Es una de las seis operaciones propuestas por ambos Bancos para hacer frente a la actual crisis financiera de México. Provee una red de seguridad para los grupos más vulnerables afectados por la crisis y ayuda a mantener los progresos alcanzados en los indicadores sociales durante los años anteriores. A largo plazo, este programa continuará el trabajo de ambos Bancos en materia de reducción de la pobreza y desarrollo de los recursos humanos, que siguen siendo elementos clave para lograr crecimiento, equidad y desarrollo sustentable en México.
- 2.79 El BIRF y el BID son las principales instituciones que han financiado inversiones en los sectores sociales de México en estos últimos años y las únicas instituciones que pueden proporcionar el volumen de recursos financieros externos necesarios para apoyar los programas esenciales en ese campo durante las dificultades fiscales que actualmente afronta el país. Los Bancos han acumulado un conocimiento profundo de los sectores sociales de México a través de sus extensivas operaciones y trabajo sectorial. Su experiencia en materia de apoyo de actividades de proyectos en los sectores sociales proporciona la base que permite introducir mejoras en el programa, que, aunque limitadas debido a la corta duración de este programa, están apoyadas al amparo del PROSSE. Asimismo, la experiencia adquirida en la ejecución de proyectos por los organismos ejecutores con las políticas y procedimientos de los

Bancos facilitará el rápido desembolso de los fondos del préstamo, lo que es esencial para los fines del programa de estabilización macroeconómica global.

### III. EL PROGRAMA

#### A. Objetivos del programa

- 3.1 El Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE) tiene tres objetivos, a saber: i) proteger los **servicios sociales esenciales para los segmentos pobres de la población**, proporcionando libros de texto a todos los estudiantes y, sobre una base selectiva, material didáctico, y ampliando el acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria de primer ciclo en las zonas rurales remotas, así como un paquete de servicios básicos de salud, vacunas, productos farmacéuticos y material médico y campañas activas de extensión en materia de salud comunitaria; ii) **fortalecer las medidas de la red de seguridad social existente**, con el fin de proteger a los segmentos pobres de la población contra los desastrosos efectos de la crisis económica mediante el readiestramiento (con miras al empleo a largo plazo) y la creación de empleos a corto plazo para los desempleados y subempleados y programas de nutrición para los grupos vulnerables de las zonas más pobres; y iii) sentar las bases que permitirán medir y establecer aumentos de eficiencia en los sectores sociales a mediano plazo, por medio de la asistencia técnica y el control de programas.

#### B. Descripción del programa

- 3.2 El PROSSE fue diseñado como una operación por etapas que tiene por objeto financiar programas actuales de los sectores sociales de alta prioridad con recursos de la asignación presupuestaria al mes de febrero de 1995. Consta de cinco subprogramas: i) **servicios de educación básica**; ii) **servicios de salud básica**; iii) **readiestramiento y promoción de empleos**, iv) **programa de alimentos y nutrición para grupos vulnerables de la población**; y v) **control y evaluación de programas del sector social**. En cada subprograma, el Gobierno de México tratará de mejorar la eficiencia del gasto público, dentro de las limitaciones del presupuesto y del periodo de ejecución de dos años, utilizando indicadores convenidos de seguimiento y evaluación. Seguidamente se ofrece un resumen de cada uno de estos subprogramas:

##### 1. Subprograma 1: servicios de educación básica

- 3.3 El subprograma de servicios de educación básica (con un costo total de US\$593,4 millones) que será ejecutado por medio de dependencias de la SEP, apoyaría la estrategia del gobierno para mejorar la equidad en el acceso a la educación y elevar la calidad de la educación básica. El programa obtendría estos objetivos, aumentando el acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria de primer ciclo para los niños pobres, de las zonas rurales e indígenas que viven en las zonas más marginadas y remotas del país, y apoyando dos de los factores más importantes relacionados con la

baja calidad de la educación, o sea, instalaciones físicas adecuadas y acceso a libros de texto en las clases. El programa hará esto, prestando apoyo a los tres programas federales que se describen a continuación:

- 3.4 Educación Básica para los Pobres de las Zonas Rurales (US\$132,4 millones o el 6,6% de los costos totales) para proporcionar educación a los niños de zonas rurales remotas en edad de educación preescolar y primaria, apoyando los programas de CONAFE. El programa beneficiaría a 46.500 alumnos preescolares de comunidades rurales; 161.000 estudiantes de escuelas primarias comunitarias rurales; hasta un máximo de 21.000 estipendios para instructores comunitarios; hasta un máximo de 38.400 becas para instructores comunitarios; hasta un máximo de 14.600 becas para transporte o alojamiento, mayormente para estudiantes de educación secundaria de primer ciclo, y unos 215.000 estudiantes de escuelas de solidaridad. Todos los costos de este componente son ordinarios, lo que permitirá que las escuelas con un solo maestro funcionen continuamente.
- 3.5 Libros de Texto para Educación Básica (US\$161,5 millones o el 8,1% de los costos totales) para proporcionar 91,5 millones de libros de texto para estudiantes de educación preescolar y primaria en el país y 7 millones de libros del maestro (sobre 32 materias diferentes) mediante financiamiento de CONALITEG en 1995 y por lo menos una cuantía similar en 1996, y apoyar un estudio de eficacia en función del costo del sistema de producción y distribución de CONALITEG. Durante las negociaciones, el gobierno confirmó que estudiará los resultados del estudio de productividad de CONALITEG y acordará con los Bancos un plan de acción apropiado a más tardar el 31 de julio de 1995.
- 3.6 Mejoramiento y Expansión de Instalaciones Docentes (US\$299,5 millones o el 15% de los costos totales) para apoyar el programa de 1995 de CAPFCE en relación con: i) la construcción de 5.990 espacios docentes, incluidas aulas de clase y servicios de apoyo, para educación preescolar de niños de zonas rurales, niños indígenas y niños de zonas urbanas marginadas; ii) la construcción y dotación de equipo de un número estimado de 3.720 espacios docentes, incluidas aulas de clases, laboratorios, baños, depósitos, talleres y servicios de apoyo, para escuelas de enseñanza secundaria televisada, y iii) la construcción de 40 espacios adicionales para escuelas albergues indígenas. La administración del programa CAPFCE, infraestructura para capacitación, mantenimiento de edificios y construcción y dotación de equipo de instalaciones secundarias técnicas existentes serán financiados por el préstamo. Las obras a que se refieren los incisos i) y ii) se consideran simples y todas corresponden al reemplazo o ampliación de instalaciones inadecuadas o el reemplazo de locales alquilados a fin de construir estructuras. Este subprograma no prevé la construcción de nuevas escuelas. El componente de CAPFCE es,

totalmente, de inversión en capital fijo. El programa financiaría el mejoramiento del sistema de información para la gerencia mediante conexiones informativas entre la central y las oficinas locales.

## 2. Subprograma 2: servicios de salud básica

- 3.7 El subprograma de servicios de salud básica (con un costo total de US\$746,5 millones), que sería ejecutado por la SSA, beneficiaría a una población no asegurada de 33 millones mediante:
- 3.8 Programas preventivos prioritarios (con un costo de US\$307,9 millones o el 15,4% de los costos totales), que son intervenciones de salud pública eficaces en función del costo: i) vacunando anualmente a 20 millones de niños contra la mayoría de las enfermedades evitables más comunes; ii) tratamiento y lucha contra las enfermedades endémicas y transmisibles; iii) reconocimientos para detección temprana de diabetes y otras enfermedades crónicas, que comprenden más de 4 millones de pacientes anuales; iv) planificación familiar y salud reproductiva para unos 2,5 millones de nuevos usuarios por año; v) salud materno-infantil, atención prenatal y posnatal, que benefician anualmente a unos 9 millones de pacientes individuales; y vi) educación en salud y nutrición y comercialización social de los programas de salud pública.
- 3.9 Servicios curativos de salud básicos (US\$335,7 millones o el 16,8% de los costos totales) para los 33 millones de personas no aseguradas, prestados por medio de unidades móviles de ambulatorio y de servicios básicos de salud.
- 3.10 Infraestructura de salud básica (US\$102,9 millones o 5,1% de los costos totales) que consiste en obras civiles, equipo y mantenimiento para centros de salud de primero y segundo nivel y laboratorios de salud pública que se iniciarán en 1995 y terminarán para final de 1996. Estará a cargo de Coordinación General de Obra, Conservación y Equipamiento (CGOCE).
- 3.11 Para llevar a cabo dichas acciones, el PROSSE financiaría el programa de obras civiles, la adquisición, almacenamiento y distribución de vacunas, medicamentos esenciales, suministros médicos y equipo básico para la red de servicios de salud de primer nivel, (puestos y centros de salud, centros jurisdiccionales y hospitales de segundo nivel); extensión comunitaria, y viáticos y viajes para el personal supervisor y sobre una base decreciente.

## 3. Subprograma 3: readiestramiento y promoción de empleos

- 3.12 El subprograma de empleo (con un costo total de US\$644,2 millones) incluye dos componentes, a saber: i) readiestramiento y estipendios para 350.000 trabajadores desempleados y subempleados en 1995 y 450.000 en 1996 por intermedio de PROBECAT, administrado por la

STPS, para mejorar la productividad del trabajador y las perspectivas de empleo, y ii) creación de empleo a corto plazo mediante el desarrollo de la infraestructura en las zonas urbanas y rurales de bajos ingresos a través del *Programa Especial de Empleo (PESE)*.

- 3.13 **Readiestramiento de trabajadores desempleados (PROBECAT) (US\$225,9 millones o el 11,3% de los costos totales).** Al menos 150.000 participantes se beneficiarían cada año de una nueva modalidad de capacitación patrocinado por PROBECAT, que recibirían capacitación práctica sobre aptitudes básicas en especialidades como plomería, electricidad, trabajo con cemento más un estipendio por trabajar en programas de rehabilitación y obras públicas en zonas de bajos ingresos o durante la capacitación para establecer sus propios negocios. Los participantes restantes seguirían la modalidad más tradicional de PROBACAT como centro de capacitación y capacitación en el empleo o fábrica. El estipendio medio sería para tres meses fijado al nivel de un salario mínimo (actualmente N\$15 a N\$18 por día) y un pequeño subsidio de transporte. Alrededor del 30% de los estipendios irían a beneficiarios rurales. Estos estipendios representan una inversión en el capital humano de los individuos interesados, financiando el costo de oportunidad del tiempo de capacitación, actuando como un incentivo para mejorar las aptitudes o especialidad y, como un subproducto, prestando apoyo social a las familias de los seleccionados de bajos ingresos. Serían financiados con cargo al préstamo sobre una base decreciente. La eficacia de la nueva modalidad del PROBECAT y de la existente se evaluará mediante el programa de evaluación en curso en el marco del proyecto de mejoramiento del mercado de trabajo y la productividad (préstamo 3542-ME).
- 3.14 El PROSSE financiaría el costo de la capacitación, estipendios y hasta 10.000 juegos de herramientas requeridas para la capacitación práctica. El costo de los materiales para la rehabilitación sería financiado por los beneficiarios. Aunque el personal asignado a esta tarea estaría ubicado en las oficinas de los Servicios Estatales de Empleo y utilizarían su infraestructura física, el programa de estipendios será financiado totalmente con cargo al presupuesto federal y el préstamo. Además de las 45 agencias estatales de empleo, los SEE utilizarán 48 unidades móviles adquiridas al amparo del Proyecto de Mejoramiento del Mercado de Trabajo y la Productividad (préstamo 3542-ME, ejercicio 93) para ampliar la cobertura de los trabajadores desempleados y subempleados en pequeñas zonas urbanas y rurales.
- 3.15 **Programa de Empleo a Corto Plazo - PESE - (US\$418,3 millones o el 20,9% de los costos totales).** El gobierno asegurará escrupulosamente que el criterio de trabajo pago en el marco del PESE no socave los criterios de participación comunitaria a largo plazo de PRONASOL. Esto se logrará por dos vías, a saber: i) poniendo en claro que las actividades remuneradas son a plazo fijo; y

ii) financiando solamente ciertas categorías de subproyectos que tengan un componente más alto de bienes públicos.

- 3.16 La asignación presupuestaria para el PESE provendría de los convenios de desarrollo social de los estados, o sea, fondos federales asignados a cada uno de los 31 estados del país destinados para programas de desarrollo social de PRONASOL. El nuevo PESE sería coordinado por medio de SEDESOL y utilizaría los mecanismos financieros y administrativos existentes, establecidos en el marco de los Fondos de Solidaridad Municipal (FSM). Para 1995 se asignó la suma de N\$1.200 millones (US\$200 millones) a zonas rurales con alto índice de pobreza y población indígena, además de N\$500 millones (US\$80 millones) para zonas urbanas con serios problemas de desempleo y pobreza. Se prevé que el componente rural se extenderá más allá de 1995, aunque una decisión al respecto se adoptará según la evolución del mercado de trabajo durante este año. El PROSSE financiará los costos del PESE en todos los estados que en la actualidad no abarque el segundo proyecto de descentralización y desarrollo regional financiado por el BIRF (préstamo 3357-ME). 6/
- 3.17 Las actividades con uso intensivo de mano de obra elegibles para el PESE son construcción y mantenimiento de caminos rurales, mejoramiento de carreteras, limpieza de desagües, eliminación de residuos, repoblación forestal y programas de conservación de suelos y aguas. En el caso de las zonas rurales, cada comunidad, a través de su consejo municipal respectivo, será directamente responsable de seleccionar un programa de inversión y seleccionar las familias más necesitadas de la zona que van a ser empleadas. Durante las negociaciones se llegó a un acuerdo acerca del organismo que ejecutará el PESE y de su modalidad operativa. PROBECAT estará en condiciones de adiestrar a los trabajadores calificados necesarios para complementar los trabajadores no calificados para las obras públicas emprendidas.

#### 4. Subprograma 4: nutrición

- 3.18 Si bien el gobierno reconoce la necesidad de fortalecer las medidas principales de la red de seguridad social, éste tiene ante sí tres problemas: i) unos recursos presupuestarios disponibles muy limitados; ii) una demanda cada vez mayor sobre la red de seguridad debido a la crisis económica, y iii) mecanismos institucionales complejos y la duplicación de programas. Por lo tanto, en estos momentos el gobierno está tratando de obtener apoyo externo solamente para los programas de nutrición prioritarios eficaces en función del costo y destinados especialmente a los grupos

---

6/ Los estados incluidos en el segundo proyecto de descentralización y desarrollo regional son Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Veracruz y Zacatecas.

poblacionales vulnerables, tales como niños pequeños, mujeres embarazadas y lactantes, en los estados más pobres.

- 3.19 El subprograma de alimentos y nutrición (costo total de US\$8,7 millones) se basaría en intervenciones de nutrición y salud para reducir la mortalidad materno-infantil, mejorar el estado de nutrición de los grupos vulnerables, seguimiento de desarrollo y educación en salud y nutrición. El programa proporcionaría también: distribución de alimentos (una cesta de alimentos básicos con harina de maíz, frijoles, arroz y aceite), y distribución de micronutrientes para unas 750.000 familias campesinas con grupos vulnerables (niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes). Se incluirán suplementos micronutrientes. Se ha añadido sal yodada a la cesta de alimentos mínimos normales en el caso de Hidalgo debido a la deficiencia de yodo muy difundida en las zonas muy vulnerables. Para hacer frente al problema de la deficiencia de hierro, el programa entrega tabletas de hierro juntamente con una orientación individual complementaria a las mujeres embarazadas y va a investigar mejores medios para persuadirlas a que las ingieran. La comunidad participaría en el programa, ayudando en el proceso de la distribución de alimentos y promoviendo actividades como, por ejemplo, construcción de letrinas, mejoramiento del abastecimiento de agua potable y la vivienda y organizando huertos.
- 3.20 A nivel central, SEDESOL y DIF (Desarrollo Integral Familiar) serían las organizaciones principales que delegarían en los gobiernos estatales y municipales la ejecución del programa. A nivel estatal, en el caso de Hidalgo, la responsabilidad operativa recaería en el gobierno estatal bajo la coordinación de la SSA. El PROSSE, por mediación de SEDESOL, ayudaría a los gobiernos estatales y municipales a consolidar los innumerables programas que emanarían del gobierno central, encauzándolos a las 127 municipalidades de más alto riesgo y uniformaría el paquete de nutrición y alimentos. A partir de 1995, los estados de Hidalgo, Oaxaca y Puebla comenzarán a aplicar el programa en las municipalidades de mayor riesgo con el apoyo de SEDESOL y DIF. El Estado de Hidalgo fue seleccionado en 1995 como modelo de este componente del PROSSE porque se encuentra en una fase más avanzada de planificación y ha gestionado ya acuerdos con los organismos federales para coordinar todas las intervenciones de nutrición, mejorando así la eficiencia de dichos programas. Programas similares ampliarán su cobertura al resto de los estados y regiones prioritarias a finales de 1995 y 1996. El programa de nutrición apoyado por el PROSSE representa una inversión de N\$20 por persona al año. Aproximadamente el 5% de los desembolsos se efectuarán en 1995, principalmente en Hidalgo, Oaxaca y Puebla y el resto en 1996 cuando los otros estados estarán en condiciones de formular y aplicar el conjunto de medidas eficaces en función del costo.



- 3.21 Se ha seleccionado un conjunto simplificado de indicadores para seguir la prestación de los insumos y el impacto sobre los beneficiarios. Al principio, los alimentos serán adquiridos por los organismos ejecutores a través de DICONSA (que será transferido a SEDESOL en 1995). Sin embargo, para ampliar los programas en 1996, SEDESOL revisaría los mecanismos de provisión, transporte y almacenamiento de cestas de alimentos para hacerlos llegar a las zonas remotas elegidas como objetivo.

5. Subprograma 5: control y evaluación

- 3.22 El Subprograma de Control y Evaluación (US\$2,1 millones o 0,1% del costo total) fortalecerá la capacidad de la SHCP para medir y controlar los resultados de los gastos del sector social, proporcionando de esta manera las bases de un sistema para aumentar la eficiencia de esos gastos a mediano plazo. El préstamo del BIRF financiará la asistencia técnica para establecer el sistema y los costos de un programa de auditorías materiales y evaluaciones de beneficiarios en los sectores sociales.
- 3.23 La etapa inicial consiste en establecer un conjunto de indicadores de seguimiento que compare los productos (servicios prestados) y los resultados (mejoras logradas en el bienestar por los beneficiarios) con un insumo común (los gastos reales). Lamentablemente, muchos organismos ejecutores tratan los indicadores de producción en forma inadecuada. Así, pues, el PROSSE financiará servicios de consultoría para establecer un conjunto de indicadores de seguimiento adecuados para los sectores sociales, medir datos básicos e implantar un sistema de incentivos para aumentar la eficiencia de los organismos ejecutores, condicionando las asignaciones presupuestarias a las mejoras de desempeño. El sistema permitirá, asimismo, adoptar decisiones explícitas sobre focalización en la pobreza y establecimiento de equidad entre los estados en cuanto a los gastos públicos en sectores como el de salud. A fin de eliminar el riesgo subjetivo, la SHCP instará a la realización de auditorías materiales (para medir los resultados materiales y relacionarlos con los insumos financieros) y evaluaciones de calidad de los beneficiarios (resultados reales). Se adjudicará prioridad al desarrollo del sistema para los programas sociales que tengan posibilidades de brindar mayor margen para futuras ganancias de eficiencia, a saber: i) atención hospitalaria; ii) educación técnica secundaria; y iii) programas de alimentos y nutrición. Durante las negociaciones se confirmó el acuerdo en torno a un programa satisfactorio de indicadores de control que se estudiará con los Bancos antes de fines de 1995 y se aplicará durante el resto de la vigencia del PROSSE.

#### IV. COSTOS DEL PROGRAMA, ADQUISICIONES, DESEMBOLSOS Y AUDITORÍAS

##### A. Costos y financiamiento del programa

- 4.1 Se estima que el costo total del proyecto asciende a alrededor de US\$2.000 millones, de cuyo total un monto estimado de US\$364,3 millones será en divisas (o sea, el 18,2 % de los costos del programa); los impuestos ascienden a unos US\$159,1 millones (el 8% de los costos del programa). El cuadro siguiente ofrece un resumen de los gastos estimados por componente. Los gastos de inversiones representan el 63,6% y los gastos ordinarios, el 36,4% de los gastos totales, respectivamente. Los gastos del programa se estimaron a niveles de precio de marzo de 1995. Las estimaciones de costos para el PROSSE en 1996 se calcularon tomando los niveles reales de 1995 de las asignaciones presupuestarias en el PROSSE y aumentándolas en un factor del 1,8% para compensar el crecimiento demográfico y un 4% adicional para tener en cuenta un incremento moderado en términos reales. Las tasas de inflación externa e interna se estimaron en el 2,6% y el 42% anual, respectivamente, en el período 1995-96. El tipo de cambio se ha ajustado para compensar la diferencia entre la inflación internacional sobre la base de un dólar de los Estados Unidos y las tasas de inflación locales. En el Anexo 4, en los archivos del proyecto, aparece un desglose pormenorizado del programa. Todas las estimaciones de costos del programa se basan en gastos corrientes dentro del sector público.
- 4.2 **Costos ordinarios incrementales y sustentabilidad.** Después de 1996 no habrá costos ordinarios incrementales como consecuencia del PROSSE, ya que los programas financiados son mayormente programas en ejecución. Durante el período de ejecución, los aumentos de eficiencia previstos en el subprograma de seguimiento y evaluación ayudarían a aumentar la eficacia en función del costo de los gastos ordinarios del Gobierno de México. Empero, los gastos operativos de los programas apoyados por el PROSSE que no correspondan a remuneraciones serían financiados por los Bancos sobre una base decreciente (pasando del 75% en 1995 al 50% en 1996), porque esos gastos habrían sido eliminados a falta del apoyo del PROSSE, perjudicando de esta forma la prestación de esos servicios. En el caso de CAPFCE, no hay aumento del número de locales escolares, sino simplemente la consolidación de escuelas existentes para que los maestros puedan dictar todas las materias en recintos más saludables.

Cuadro 5

**PROGRAMA DE SERVICIOS SOCIALES ESENCIALES - COSTO DEL PROGRAMA**  
(Costos totales) (En millones de US\$)

	Locales	Exteriores	Total
<b>A. Servicios de educación básica</b>			
1. Educación básica para la población pobre (CONAFE)	107,6	24,8	132,4
2. Libros de texto para educación básica (CONALITEG)	95,2	66,3	161,5
3. Establecimientos de educación básica(CAPFCE)	241,3	58,3	299,6
Subtotal	444,1	149,4	593,5
<b>B. Servicios básicos de salud</b>			
1. Programas preventivos prioritarios	255,5	52,4	307,9
2. Servicios curativos básicos	317,7	18,0	335,7
3. Infraestructura de salud básica	75,3	27,6	102,9
Subtotal	648,5	98,0	746,5
<b>C. Creación de empleo</b>			
1. Readiestramiento para desempleado (PROBECAT)	200,9	25,0	225,9
2. Creación de empleo prevista (PESE)	334,7	83,6	418,3
Subtotal	535,6	108,6	644,2
<b>D. Nutrición</b>			
1. Protección de grupos vulnerables	6,0	2,7	8,7
<b>E. Control y evaluación</b>	1,5	0,6	2,1
<b>F. FIV</b>	0,0	5,0	5,0
<b>COSTOS TOTALES DEL PROGRAMA 1/</b>	<b>1.635,7</b>	<b>364,3</b>	<b>2.000,0</b>

- 4.3 **Financiamiento del programa.** El programa será financiado por el BIRF, el BID y el gobierno federal. El gobierno financiaría todos los impuestos y derechos, estimados en US\$159,1 millones, y US\$840,9 millones de gastos internos, lo que representa el 42% de los costos del programa deducidos los impuestos y derechos. Los préstamos propuestos del Banco Mundial y el BID de US\$500 millones cada uno financiarían el 50% de los costos totales del programa, o sea, el 54,3% de los costos del programa deducidos impuestos y derechos. Los dos préstamos financiarían el 100% de los gastos en divisas y el 38,9% de los gastos en moneda nacional, deducidos los impuestos. El préstamo se otorgaría a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), que pondría, a su vez, los fondos a disposición de los organismos ejecutores para la ejecución del programa.

1/ Incluyen derechos e impuestos estimados en alrededor de US\$159,1 millones.

Cuadro 6  
PLAN DE FINANCIAMIENTO

	Interno	Externo	Total
	millones de US\$		
Gobierno de México	1.000,0	0,0	1.000,0
BIRF	308,5	191,5	500,0
BID	327,2	172,8	500,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.635,7</b>	<b>364,3</b>	<b>2.000,0</b>

PROGRAMA DE SERVICIOS SOCIALES ESENCIALES (PROSSE)  
(en US\$000)

	BID	MÉXICO	SUBTOTAL	BIRF/MEXICO	TOTAL
1. SERVICIOS DE EDUCACIÓN BÁSICA	218.200	189.800	408.000	185.500	593.500
1.1 Educación básica para los pobres	105.900	26.600	132.500		132.500
1.2 Textos para educación básica				185.500	185.500
1.3 Instalaciones de educación básica	112.300	163.200	275.500		275.500
2. SERVICIOS DE SALUD BÁSICOS				746.500	746.500
2.1 Atención preventiva				307.900	307.900
2.2 Servicios curativos básicos				335.700	335.700
2.3 Infraestructura de salud				102.900	102.900
3. PROMOCIÓN DE EMPLEOS	274.800	139.100	413.900	230.300	644.200
3.1 Readiestramiento para desempleados				230.300	230.300
3.2 Empleo a corto plazo	274.800	139.100	413.900		413.900
4. NUTRICIÓN	2.000	4.100	6.100	2.600	8.700
4.1 Protección para grupos vulnerables	2.000	4.100	6.100	2.600	8.700
5. COSTOS FINANCIEROS 8/	5.000		5.000		5.000
5.1 FIV	5.0000		5.000		5.0000
6. CONTROL Y EVALUACIÓN				2.100	2.100
<b>TOTAL</b>	<b>550.000</b>	<b>333.000</b>	<b>833.000</b>	<b>1.667.000</b>	<b>2.000.000</b>

8/ El gobierno abonará directamente los intereses y la comisión de crédito.

- 4.4 En el financiamiento del PROSSE por los dos Bancos, se observaron tres principios: i) un proceso simple, o sea, siempre que sea posible un subprograma completo será financiado en su totalidad por uno de los Bancos; ii) la experiencia de los organismos con cualquiera de las instituciones de financiamiento, y iii) en el caso de la nutrición, los dos Bancos compartirían por igual el financiamiento dada su intención de colaborar en un propuesto proyecto de nutrición cofinanciado en el futuro. A continuación se exponen de forma resumida las disposiciones financieras para los componentes con financiamiento externo del PROSSE:

Cuadro 7

ACUERDO DE FINANCIAMIENTO

	BIRF	BID
<b>A. Servicios de educación básica</b>		
1. Educación básica para la población pobre rural	--	100%
2. Libros de texto para educación básica	100%	--
3. Establecimientos de educación básica	--	100%
<b>B. Servicios básicos de salud</b>		
1. Programas preventivos prioritarios	100%	--
2. Servicios curativos básicos	100%	--
3. Infraestructura de salud básica	100%	--
<b>C. Creación de empleo</b>		
1. Readiestramiento para desempleado	100%	--
2. Creación de empleo prevista	--	100%
<b>D. Nutrición</b>		
1. Protección de grupos vulnerables	50%	50%
<b>E. Programa de seguimiento y evaluación</b>	100%	--

B. Adquisiciones

- 4.5 El programa financiaría la adquisición o contratación de una variedad de bienes, obras y servicios en programas seleccionados en SEP, STPS, SSA y SEDESOL. Los organismos ejecutores designados en dichas Secretarías serán CONAFE, CONALITEG y CAPFCE para la SEP, la Dirección General de Empleo (PROBECAT) para la STPS y la División de Infraestructura de CGOSE, como organismo executor de obras en la SSA. La distribuidora e impulsora comercial (DICONSA), una subsidiaria de CONASUPO, realizará la adquisición y distribución de productos alimentarios para SEDESOL durante 1995. Las adquisiciones o contratación al amparo de ciertos subprogramas serán financiadas paralelamente en su totalidad por el BID. Salvo

indicación en contrario, el BID y el BIRF seguirán los mismos procedimientos de adquisiciones.

- 4.6 Debido a las características especiales de esta operación y a la necesidad de asegurar desembolsos rápidos y oportunos, las adquisiciones de bienes y contratación de obras financiadas por el BIRF se concentrarán principalmente en grandes contratos a nivel central, que podrían ser otorgados esencialmente por licitación pública internacional (LPI), licitación internacional limitada (LIL) o licitación pública nacional (LPN), observándose los procedimientos de adquisición o contratación del Banco (enero de 1995), y los procedimientos normales del BID. Para contratos pequeños de adquisiciones por la STPS se usarán los procedimientos de compras del BIRF y para los suplementos alimenticios en los subprogramas de nutrición financiados por el BID. Serán aceptables los procedimientos de LPN para los contratos por bienes hechos entre el 1 de enero y el 1 de marzo de 1995, elegibles para financiación retroactiva. Los contratos de ese tipo firmados después del 1 de abril de 1995 se ceñirán a los procedimientos de SBD para bienes y obras civiles acordados entre el BIRF y el gobierno, con las modificaciones que el BIRF acepte cuando sean necesarias a los fines del programa.
- 4.7 Obras civiles. La financiación de obras civiles por el BIRF se concentrará en los subprogramas de salud de la SSA (CGOSE) y en los subprogramas de educación de la SEP (CAPFCE). Los contratos se adjudicarán principalmente por medio de LPN, por valores de US\$350.000 como mínimo, sin restricciones para la participación extranjera. Para los subprogramas de salud financiados por el BIRF, CGOSE adjudicará los contratos a nivel central por sumas que no superen el equivalente a US\$10 millones por paquete; para los programas de educación financiados por el BID, los contratos que adjudique CAPFCE no podrán superar el equivalente a US\$5 millones por paquete. CGOSE usará los modelos elaborados en el marco del primer proyecto de salud básica (préstamo 3272-ME) para la construcción de tres laboratorios públicos estatales, con los ajustes técnicos que requiera cada ubicación. También contratará la supervisión de los contratos de obras civiles de salud con consultores calificados y apropiados, a fin de asegurar la compatibilidad con los estudios de factibilidad y la adhesión a las normas durante la construcción.
- 4.8 Bienes y equipos. La financiación por los Bancos de los contratos para la adquisición de bienes y equipos por valor de US\$350.000 como mínimo se efectuará conforme a los procedimientos de LPI o LIL, según corresponda. Para la evaluación de propuestas en el marco de las LPI, se acordará a los fabricantes nacionales un margen de preferencia de acuerdo con el Apéndice 2 de las normas del BIRF. Los bienes elegibles son: en la SEP, a) papel para impresión en sus instalaciones de libros de texto por CONALITEG (para sus necesidades de impresión en 1996, CONALITEG flexibilizará sus procedimientos de licitación a fin de permitir la división de

contratos sobre la base de la mejor combinación de precios a fin de satisfacer las necesidades de papel), y b) servicios de impresión en los subprogramas de CONAFE y CONALITEG. En la SSA: a) equipos e instrumental médico; b) equipos varios y mobiliario de oficina; c) equipo de laboratorio para los tres laboratorios de salud pública; d) insumos surtidos para la producción de vacunas por la Gerencia General de Biológicos y Reactivos (GBR); e) vacunas no producidas por la GBR; f) suministros médicos; y g) impresión y reproducción de materiales informativos (impresos y audiovisuales). Los contratos conforme al procedimiento de LPN serán financiados por los Bancos para servicios elegibles de a) servicios de almacenamiento, empaque y distribución de suministros médicos, farmacéuticos y vacunas de la SSA, y de materiales educativos de la SEP. La STPS usará los procedimientos de compra nacional para la adquisición de juegos de herramientas para educandos en la capacitación práctica en el marco del PROBECAT.

- 4.9 Suministros de alimentos. En los subprogramas de nutrición financiados por el BIRF en 1995, habida cuenta de los volúmenes limitados que se requiere (equivalente a US\$6,8 millones) y de las limitaciones que en materia de transporte, distribución y almacenamiento existen en los tres estados escogidos, los suplementos alimenticios de la canasta básica (frijoles, harina de maíz, sal, azúcar y aceite de cocina) se administrarán en el marco del acuerdo de adquisición de alimentos entre SEDESOL y DIGONSA, asegurando que dichos métodos no limiten la participación extranjera. Empero, la financiación por los Bancos de dichos suplementos para las compras de 1995 no excederá el precio promedio internacional de cada rubro, conforme a un índice de precios de dichos productos básicos aceptable para los Bancos, para el precio vigente el mes que tengan lugar las compras. Durante las negociaciones el gobierno confirmó que en 1996 los suplementos alimenticios se adquirirán por medio de licitación pública conforme a procedimientos satisfactorios para ambos Bancos, sin limitación de la participación extranjera.
- 4.10 Asistencia técnica. Los consultores individuales y las firmas de consultoría, que prestan servicios de asistencia técnica, incluidos servicios de control y auditoría, estudios de factibilidad y supervisión de obras al amparo del programa de la SSA, serán contratados siguiendo las *Normas para la Utilización de Consultores por los Prestatarios del Banco Mundial* y por el Banco Mundial como *Organismo de Ejecución* (agosto de 1981) y los procedimientos del BID para servicios de consultoría. Durante la evaluación inicial, fue examinada y acordada con cada organismo executor la asistencia técnica requerida para apoyar los programas financiados por el programa. Para contratar estudios financiados por el BIRF, todos los organismos ejecutores utilizarán un modelo de pliego de licitación y de contrato, enmendado cuando así lo exijan los fines del contrato. En la evaluación inicial se convino en que para los contratos con consultores individuales y firmas consultoras el

programa utilizaría los modelos de pliego de licitación y contratos acordados por el BIRF para México.

Cuadro 8

Método de Adquisición-BIRF  
(en millones de US\$)

Categoría	LPI	LPN	Otras	Cuantías no financiadas por el Banco	Total
Obras		600,2 (28,9)		67,6	667,8 (28,9)
Material didáctico	71,7 <sup>(1)</sup> (50,0)	75,2 <sup>(2)</sup> (53,4)			146,9 (103,4)
Productos farmacéuticos y suministros médicos		22,7 <sup>(3)</sup> (8,8)	204,8 <sup>(4)</sup> (79,7)		227,5 (88,5)
Otros bienes y equipo	23,1 (6,0)	3,4 (1,7)	10,6 <sup>(5)</sup> (8,2)	25,1	62,2 (15,9)
AT y estudios			19,1 (10,4)		19,1 (10,4)
Remuneración de personal temporario y a plazo fijo			39,8 (28,8)		39,8 (28,8)
Capacitación y estipendios (4)			312,0 (154,0)		312,0 (154,0)
Gastos operativos		101,6 <sup>(7)</sup> (45,3)	59,2 <sup>(8)</sup> (24,8)	465,3	626,1 (70,1)
Total	94,8 (56,0)	900,1 (138,1)	645,5 (305,9)	558,0 (0,0)	2.101,4 (500,0)

Las cifras en paréntesis son las respectivas cuantías financiadas por el Banco.

- (1) Incluye el equivalente de US\$63,1 millones para contratos adjudicados por CONALITEG bajo financiamiento retroactivo y el equivalente de US\$9,3 millones para transporte, almacenamiento y distribución de libros de texto.
- (2) Incluye financiamiento de contratos para transporte, almacenamiento y distribución del equivalente de US\$11,9 millones para productos farmacéuticos y suministros médicos y el equivalente de US\$10,8 millones para productos alimentarios adquiridos en 1996.
- (3) Incluye el equivalente de US\$11,5 millones bajo LIB para equipo médico.
- (4) No incluye adquisición.
- (5) Incluye el equivalente de US\$69,7 millones para libros de texto por CONALITEG y el equivalente de US\$4,2 millones para imprimir material informativo para los programas de salud.
- (6) Incluye el equivalente de US\$106 millones para LIB de productos farmacéuticos y el equivalente de US\$93 millones para LIB de suplementos alimentarios y el equivalente de US\$3,5 millones para adquisición y distribución de productos alimentarios por DICONSA en 1995.
- (7) Incluye contratos para útiles de oficina, guantes para cirugía, tónicas para cirugía y material protectivo similar.
- (8) Incluye US\$44,1 para contratos de servicios de mantenimiento de equipos e infraestructura.

4.11 Otros costos que no incluyen adquisición. Alrededor del 15,8% de los costos del programa o aproximadamente el equivalente de US\$315,2 millones, no incluiría el procedimiento de adquisición. Estos costos son gastos operativos, estipendios y capacitación, (que se contratará con instituciones de capacitación públicas y



privadas al igual que en el proyecto de mejoramiento del mercado laboral y la productividad) viajes y viáticos en los programas financiados por el Banco.

- 4.12 **Examen del BIRF.** Se requerirá un examen previo por parte del BIRF de: a) todos los planes anuales de adquisiciones de cada organismo ejecutor, y b) los procedimientos y documentación de adquisición para todos los pliegos de licitación y contratos de licitaciones públicas internacionales y licitaciones internacionales limitadas, así como todos los pliegos de licitación y contratos correspondientes para las licitaciones públicas nacionales que excedan del equivalente de US\$1 millón. Asimismo, el BIRF examinará toda la documentación complementaria de los contratos de bienes valorados en un equivalente superior a US\$350.000, celebrados durante el plazo permitido para el financiamiento retroactivo. Se prevé que estas disposiciones de examen previo resulte en un porcentaje aproximado del 65% de los contratos financiados por el BIRF. Los términos de referencia para la asistencia técnica y estudios se someterán a un examen *ex ante* del BIRF. La documentación de los contratos con las firmas de consultoría, cuyo valor sea superior al equivalente de US\$100.000 y para consultores individuales, de US\$50.000, serán examinados *ex ante* por los Bancos. Los contratos por debajo de esos límites serán examinados por NAFIN de acuerdo con los procedimientos de límite autónomos convenidos con el Banco. En la evaluación inicial se acordó que los organismos ejecutores seguirían estos procedimientos del examen previo y *ex ante*. Podrá procederse al examen posterior de toda la documentación contractual que obre en poder de los organismos ejecutores, por parte de misiones de supervisión del BIRF.
- 4.13 **Examen previo del BID.** El BID se reserva el derecho a examinar toda la documentación relativa a los contratos de adquisición de bienes por valor superior al equivalente a US\$ 350.000 y de los contratos de obras por valor superior a US\$5 millones celebrados durante el período admitido de financiación retroactiva.
- 4.14 **Supervisión de las adquisiciones.** En los manuales operativos de SEP, SEDESOL, STPS y SSA, organismos en los que se hallan en marcha otros programas financiados por ambos Bancos, constan procedimientos detallados de adquisiciones y desembolsos. NAFIN apoyará esas acciones con personal de ambos Bancos idóneo en materia de adquisiciones. Todos los organismos ejecutores cuentan con personal experimentado al que puede recurrirse para que asesore y/o supervise la preparación de los programas y paquetes de licitación, y asegure el cumplimiento de los procedimientos de adquisiciones acordados durante la ejecución. Cada organismo ejecutor será responsable del mantenimiento de los legajos del programa para su examen previo y posterior por los Bancos.

Cuadro 9						
TOTAL DE ADQUISICIONES POR ORGANISMO*						
(En US\$ millones)						
Categoría	SEP	STPS	SSA	SEDESOL	SHCP	TOTAL
Obras civiles	198,0		68,9	400,9		667,8
Bienes						
Equipo médico			13,4	0,5 <sup>(1)</sup>		13,9
Otros bienes	40,0	2,0	6,0			48,0
Material didáctico	142,1		4,8			146,9
Capacitación y estipendios	97,2	210,2		4,6		312,0
Asistencia técnica y estudios	8,0	5,9	0,6	0,1	2,1 <sup>(2)</sup>	16,7
Remuneración de personal temporario y a plazo fijo	0,4	0,0	39,4	0,0	0,0	39,8
Suministros médicos y farmacéuticos			114,4			114,4
Suplementos alimentarios				113,0		113,0
Total	483,0	216,8	249,0	515,4	21,0	1,485,2
* Esto representa todas las adquisiciones, cualquiera sea su fuente de financiación.						
1 En el marco del subprograma de nutrición se adquirirán pequeñas cantidades de balanzas para recién nacidos y equipo especial para controlar el estado de nutrición de embarazadas.						
2 Se usará para el control y evaluación del subprograma.						

- 4.15 Evaluación de adquisición y contratación en el país. No existe ninguna reciente evaluación de adquisición o contratación en México. Sin embargo, los reglamentos sobre adquisiciones y contrataciones de México (Ley de Adquisiciones y Contrataciones de diciembre de 1993) claramente autorizan, en una disposición especial, la aplicación de procedimientos de adquisición y contratación de instituciones financieras internacionales en la contratación y adquisición de obras, bienes y servicios, en donde el financiamiento de dicha contratación o adquisición proviene de las instituciones financieras internacionales.

Cuadro 10					
MÉTODO DE ADQUISICIÓN - BID					
Categoría	ICB	NCB	OTROS	N.B.F.	TOTAL
Obras		600,2 (342,5)		67,6	667,8 (342,5)
Material didáctico	71,7 <sup>(1)</sup> (1,3)	75,2 <sup>(2)</sup> (0,2)			146,9 (1,5)
Productos farmacéuticos y suministros médicos y suministros alimentarios		22,7 <sup>(3)</sup> (2,9)	204,8 <sup>(4)</sup> (26,3)		227,5 (29,2)
Otros bienes y equipos	23,1 (12,5)	3,4	10,6 <sup>(5)</sup> (0,2)	25,1	62,2 (12,7)
AT y estudios			19,1 (5,7)		19,1 (5,7)
Remuneración de personal temporario y a plazo fijo			39,8 (0,3)		39,8 (0,3)
Capacitación y estipendios (6)			312,0 (84,6)		312,0 (84,6)
Gastos operativos		101,67 <sup>(7)</sup> (8,5)	59,2 <sup>(8)</sup> (10,0)	465,3	626,1 (18,5)
FIV			5,0 (5,0)		5,0 (5,0)
Total	94,8 (13,8)	900,1 (354,1)	645,5 (132,1)	558,0 (0,0)	2.101,4 (500,0)
<p>* Las cifras en paréntesis son las respectivas cuantías financiadas por el Banco.</p> <p>(1) Incluye el equivalente de US\$69,7 millones para libros de texto por CONALITEG y el equivalente de US\$4,2 millones para imprimir material informativo para los programas de salud.</p> <p>(2) Incluye el equivalente de US\$63,1 millones para contratos adjudicados por CONALITEG bajo financiamiento retroactivo y el equivalente de US\$9,3 millones para transporte, almacenamiento y distribución de libros de texto.</p> <p>(3) Incluye financiamiento de contratos para transporte, almacenamiento y distribución del equivalente de US\$11,9 millones para productos farmacéuticos y suministros médicos y el equivalente de US\$10,8 millones para productos alimentarios adquiridos en 1996.</p> <p>(4) Incluye el equivalente de US\$106 millones para LIB de productos farmacéuticos y el equivalente de US\$93 millones para LIB de suplementos alimentarios y el equivalente de US\$3,5 millones para adquisición y distribución de productos alimentarios por DICONSA en 1995.</p> <p>(5) Incluye el equivalente de US\$11,5 millones bajo LIB para equipo médico.</p> <p>(6) No incluye adquisición.</p> <p>(7) Incluye contratos para útiles de oficina, guantes para cirugía, túnicas para cirugía y material protectivo similar.</p> <p>(8) Incluye US\$44,1 para contratos de servicios de mantenimiento de equipos e infraestructura.</p>					

### C. Desembolsos

- 4.16 El programa propuesto será financiado en parte por un préstamo del BIRF de unos US\$500 millones y un préstamo del BID de US\$500 millones que se desembolsarán a lo largo del período de dos años de 1995-96, teniéndose previsto desembolsar el 60% de esos recursos en el ejercicio crítico de 1995. Al financiar y fortalecer programas

el ejercicio crítico de 1995. Al financiar y fortalecer programas existentes, la ejecución y los desembolsos se acelerarán. Se prevé que el PROSSE se habrá completado al 31 de diciembre de 1996 y que el BID y el BIRF cierren las cuentas de los préstamos al 30 de junio de 1997.

- 4.17 Se concederá un financiamiento con efecto retroactivo por el equivalente de hasta US\$200 (US\$100 millones cada uno, o sea, el 20% del monto total de cada préstamo), para ayudar a cubrir gastos aceptables para obras civiles, equipo, bienes farmacéuticos, suministros médicos, asistencia técnica y estudios, capacitación y estipendios que se hayan realizado a partir del 1 de enero de 1995, en el caso del BID, y del 19 de febrero de 1995, en el caso de BIRF.

Cuadro 11

RETIROS DE LOS FONDOS DEL PRÉSTAMO DEL BIRF

Categoría	Monto asignado del préstamo (en el equivalente de millones de US\$)	% de gastos a financiar
1. Obras civiles	26,0	85% para 1995, 50% para 1996
2. Bienes y equipos		
a. Material didáctico	98,0	85%
b. Productos farmacéuticos, suministros médicos y suplementos alimentarios	60,0	85% para 1995, 50% para 1996
c. Otros bienes y equipos	14,0	85%
d. Alimentos	3,0	85% para 1995, 50% para 1996
3. AT y estudios	10,0	100%
4. Remuneración de personal temporario y a plazo fijo	25,0	100% para 1995, 75% para 1996
5. Capacitación y estipendios	166,0	100% para 1995, 75% para 1996
7. Gastos operativos	63,0	85% para 1995, 50% para 1996
8. Sin asignación	53,0	
<b>Total</b>	<b>500,0</b>	

Cuadro 12

Calendario estimado de los desembolsos del BIRF

	Ejercicio Fiscal del Birf		
	1995	1996	1997
Anual	100,0 <u>1/</u>	300,0	100,0
Acumulado	100,0	400,0	500,0

1/ Incluye un depósito inicial en Cuenta Especial de US\$100 millones. Se permitirá el financiamiento retroactivo, por valor de hasta US\$100 millones, de gastos elegibles en que se haya incurrido desde el 1 de enero de 1995.

Cuadro 13

RETIRO DE LOS FONDOS DEL PRÉSTAMO DEL BID

Componente/Subcomponente		BID
1.	Educación básica	
	1.1 Educación básica para la población pobre	105,9
	1.2 Libros de texto para educación básica	0,0
	1.3 Establecimientos de educación básica	112,3
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>218,2</b>
2.	Servicios básicos de salud	
	2.1 Atención preventiva	0,0
	2.2 Servicios curativos básicos	0,0
	2.3 Infraestructura de salud	0,0
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>0,0</b>
3.	Readiestramiento y creación de empleo prevista	
	3.1 Readiestramiento para desempleados	
	3.2 Creación de empleo prevista	0,0
		274,8
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>274,8</b>
4.	Nutrición	
	4.1 Protección de grupos vulnerables	2,0
5.	Costos financieros	
	5.1 FIV	5,0
6.	Control y evaluaciones	0,0
	<b>TOTAL</b>	<b>500,0</b>

Cuadro 14

CALENDARIO ESTIMADO DE LOS DESEMBOLSOS DEL BID

	Ejercicio fiscal del BID		
	1995	1996	1997
Anual	100,0 <u>1/</u>	300,0	100,0
Acumulado	100,0	400,0	500,0

1/ Incluye un depósito inicial en Cuenta Especial de US\$100 millones. Se permitirá el financiamiento retroactivo, por valor de hasta US\$100 millones, de gastos elegibles en que se haya incurrido desde el 1 de enero de 1995.

- 4.18 Para los contratos de bienes y equipo de US\$350.00 o más, los contratos de consultoría individual de US\$50.000 o más o con firmas de US\$100.000 o más y con sujeción al examen previo conforme a lo dispuesto en el párrafo 4.10, los fondos del préstamo propuesto se desembolsarán contra los gastos que se presenten al BIRF y que estén plenamente justificados. Las reclamaciones de gastos al amparo de contratos por debajo de dichas cuantías y otros gastos no cubiertos por un contrato, tales como estipendios, costos de capacitación, gastos operativos, subsidios de viaje, etc., se desembolsarán contra la presentación de relaciones de gastos, cuya documentación justificativa será retenida por los organismos ejecutores para la inspección periódica del BIRF y auditores externos.
- 4.19 En el caso del BID, se abrirá una Cuenta Especial en el Banco de México denominada en dólares de los Estados Unidos de América con una asignación autorizada de US\$100 millones. Los requisitos normales de documentación son aplicables a esta cuenta, salvo que deberá también acompañar a cada solicitud de reposición una copia del extracto de cuenta de la institución que mantiene la cuenta, con una lista detallando las transacciones efectuadas y reconciliadas por el prestatario. El BID también efectuará un adelanto de US\$100 millones.
- 4.20 Cada organismo ejecutor preparará, con apoyo técnico de NAFIN, la documentación necesaria para el rápido desembolso de la Cuenta Especial. Conforme a un sistema de pagos establecido recientemente por la SHCP, NAFIN también proveerá fondos para el pago directo a los contratistas por intermedio del sistema bancario privado. NAFIN tendrá a su cargo la coordinación general, el apoyo logístico y la supervisión del programa en el terreno.

D. Cuentas y auditorías

- 4.21 Todos los organismos ejecutores y NAFIN mantendrán registros y cuentas adecuados que indiquen, de acuerdo con buenas prácticas contables, los recursos y gastos relacionados con la ejecución del programa. Estos registros reflejarán los recursos y gastos en relación con la ejecución de todo el programa. Durante las negociaciones se confirmó que NAFIN, SEP, SSA, SEDESOL y STPS:
- i) emprenderán las diligencias correspondientes para que todos los registros y cuentas de cada ejercicio económico sean verificados por auditores calificados e independientes con una opinión separada sobre los estados de cuentas, de conformidad con principios y procedimientos contables generalmente aceptados y con el acuerdo específico de las autoridades mexicanas;
  - ii) facilitarán a los Bancos, dentro de un plazo de seis meses después de finalizar cada ejercicio, una copia certificada de los dictámenes de auditoría acordados;
  - iii) entregarán a los Bancos cualquier otra información relacionada con los registros y cuentas, así como la auditoría que los mismos razonablemente solicitaren de vez en cuando.
- Para todos los gastos respecto a los cuales se hubieren efectuado retiros con cargo a la Cuenta del Préstamo basados en los estados de cuentas y para todos los gastos respecto a los cuales se hubieren efectuado retiros con cargo a la Cuenta Especial, los organismos ejecutores entregarán a NAFIN todos los registros y cuentas que fueren necesarios para permitirle el cumplimiento oportuno de sus obligaciones, y a los auditores independientes los registros y también todos los documentos justificativos.

## V. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

### A. Ejecución del programa

- 5.1 El programa será supervisado por la SHCP por intermediación del Comité Técnico de Integración Presupuestal (COTEIP). Este comité está presidido por la SHCP (Política Presupuestal) e incluye NAFIN y otros componentes de la SHCP (tales como Organismos Internacionales) e incluirá Representantes de alto nivel de los otros organismos ejecutores del PROSSE con esa finalidad. COTEIP controlará la ejecución y supervisará las auditorías materiales y financieras, para sentar las bases de futuras ganancias de eficiencia en los gastos del sector social. La SHCP (Política Presupuestal) asegurará la oportuna liberación de los recursos presupuestarios para los programas apoyados por el PROSSE. NAFIN estará encargada de asegurar que los organismos ejecutores sigan las directrices de adquisiciones y contrataciones de los Bancos y también de que se prepare sin tardanza toda la documentación requerida para los desembolsos de los Bancos. SEP, juntamente con sus organizaciones subsidiarias - CAPFCE, CONALITEG y CONAFE - ejecutará el componente de educación básica; SSA ejecutará el componente de servicios básicos de salud. STPS ejecutará el componente de capacitación de la mano de obra y SEDESOL, el componente de creación de empleos a corto plazo. La SEDESOL, la SSA y la DIF ejecutarán el programa prioritario de alimentos y nutrición por conducto de los gobiernos estatales y municipales.
- 5.2 Preparación del programa para la ejecución. En el caso de la salud y la educación, el PROSSE financia esencialmente programas y actividades ya en marcha y, de ahí, que por definición está preparado para su inmediata ejecución. En el caso del subprograma de empleos a corto plazo (PESE), el gobierno definirá los parámetros operativos antes del 30 de junio de 1995. En el caso de la nutrición, un estado, el de Hidalgo, está preparado para continuar y los estados adicionales ingresarán en el programa a fines de 1995 y en 1996.
- 5.3 Indicadores de seguimiento. Durante la evaluación inicial, se discutieron y acordaron los indicadores de seguimiento de la ejecución del programa y su impacto inicial. Esto va a constituir una base importante para los exámenes de la ejecución del programa. *Durante las negociaciones se llegó a un acuerdo acerca de los indicadores satisfactorios de seguimiento del programa que se establecerán a más tardar el 31 de diciembre de 1995 y registrarán durante todo el PROSSE.*

### B. Supervisión

- 5.4 La supervisión se concentrará en la revisión trimestral de los resultados físicos de los subprogramas en comparación con los



indicadores de seguimiento y la entrega de las asignaciones presupuestarias para las actividades apoyadas por el PROSSE. Se prestará atención especial al control de la eficacia de la capacitación de los pobres en los programas apoyados por el PROSSE y a brindar capacitación y asistencia técnica al personal de adquisiciones que posea escasa experiencia en los procedimientos de adquisiciones del Banco. El equipo de supervisión será meticulosamente planeado y será una combinación de personal del BIRF y del BID y consultores que serán contratados de acuerdo con las necesidades fundamentales de ejecución del programa. Se estima que se requerirán anualmente 60 semanas de personal para la labor de la supervisión en el ejercicio 1995 y 35 en 1996. Esta estimación tiene en cuenta el carácter multisectorial del PROSSE, los aspectos de desarrollo institucional, la revisión previa y las disposiciones de la adquisición y la contratación que se hubieren convenido al amparo del PROSSE.

C. Revisiones trimestrales

- 5.5 Los Bancos seguirán la ejecución del programa mediante un programa de revisiones trimestrales. Cada revisión trimestral será organizada por la SHCP e incluirá participantes de todos los organismos ejecutores y de NAFIN. La finalidad de la reunión de revisión trimestral será evaluar el desempeño del programa en comparación con planes de ejecución y metas convenidas de antemano; proporcionar a la gerencia información obtenida sobre los resultados del programa y cuestiones y áreas que necesitan mejoramiento, e identificar también mejoramientos programáticos para aumentar la eficiencia de los gastos de los sectores sociales. Las auditorías materiales y las evaluaciones cualitativas que se lleve a cabo en el subprograma 5 serán sumamente útiles en este sentido (párrafos 3.23 y 3.24). Las revisiones y el proceso de planificación proporcionarán un instrumento para introducir mejoras continuas en las estrategias y planes del programa compatibles con los objetivos globales del programa. *Durante las negociaciones el gobierno confirmó que ha de llevar a cabo esas revisiones trimestrales de las entregas presupuestarias y el avance material del PROSSE con los Bancos.*
- 5.6 La primera revisión trimestral se celebrará en julio de 1995 y se concentrará en la eficacia del programa y la aceleración de los desembolsos iniciales. La misión de octubre de 1995 subrayará las asignaciones presupuestarias para programas apoyados por el PROSSE en 1996. *Durante las negociaciones, el Gobierno de México confirmó que llegará a un acuerdo con los Bancos sobre las asignaciones presupuestarias para los programas que van a ser apoyados por el PROSSE en 1996 a más tardar el 30 de octubre de 1995, tomando en cuenta la gestión material de esos programas en 1995 y que no se introducirá ninguna modificación en las asignaciones para dichos programas sin previa consulta con los Bancos. No se comprometerá más del 60% de los recursos del programa hasta que se haya aprobado*

un presupuesto satisfactorio. Si hubiera una reducción del presupuesto fiscal (con la reducción correspondiente de los gastos en términos absolutos) los Bancos estudiarán la pertinencia de las asignaciones y, si es necesario, trabajarán con el gobierno para formular nuevos planes de inversiones materiales en el marco de los programas del PROSSE.

- 5.7 La misión de enero de 1996 se concentrará en los resultados obtenidos, comparándolos con indicadores para 1995 y confirmará asignaciones presupuestarias efectivas para 1996. La misión de abril de 1996 se concentrará en la revisión del progreso alcanzado en la implantación del nuevo sistema de seguimiento e impacto presupuestario a nivel sectorial en la SHCP (Política Presupuestal) y en la forma en que este sistema podría utilizarse en las asignaciones presupuestarias de 1997. La revisión de julio de 1996 se centrará especialmente en las asignaciones presupuestarias de 1997 y el posible seguimiento de operaciones por etapas tales como el PROSSE. La revisión de octubre de 1996 se centrará en una evaluación de resultados obtenidos al amparo del programa PROSSE y el presupuesto para 1997, e incluye la evaluación de cualquier apoyo complementario.

## VI. BENEFICIOS Y RIESGOS DEL PROGRAMA

### A. Beneficios del programa

- 6.1 El programa contribuirá a reducir la posible agravación de la pobreza ocasionada por la recesión económica, preservando los servicios sociales esenciales para los segmentos pobres de la población, proporcionando oportunidades de capacitación y mejoramiento de empleo para 800.000 trabajadores desempleados o subempleados a lo largo de un período de dos años a través de PROBECAT (350.000 en 1995 y 450.000 en 1996), y 550.000 puestos de trabajo a corto plazo para la población pobre desempleada mediante el programa SEDESOL, así como una mejor suplementación alimentaria y nutricional para mujeres y niños en zonas prioritarias. Las poblaciones indígenas se beneficiarán de manera especial de los servicios prestados al amparo de los subprogramas de educación básica, salud y nutrición, ya que estos programas están orientados especialmente a las zonas más pobres en donde se concentran las poblaciones indígenas. El principal beneficio que el PROSSE aporta a los servicios y programas seleccionados es que compromete a la SHCP y a los organismos ejecutores para apoyar programas prioritarios orientados a los grupos pobres de la población.
- 6.2 **Objetivo del programa y categoría de pobreza.** El PROSSE forma una parte esencial de las intervenciones selectivas en México, protegiendo los servicios sociales esenciales para grupos de bajos ingresos y proporcionando una red de seguridad social de bajo costo mediante la creación de empleos a corto plazo para las personas adversamente afectadas por la crisis y programas de alimentos y nutrición para los grupos más vulnerables de la población. Por ende, entra en la categoría de Reducción de la Pobreza. Se trata de un programa de intervenciones focalizadas. Los servicios sociales esenciales incluidos se concentran en los grupos pobres, a saber: CONAFE trabaja solamente entre los pobres que viven principalmente en zonas rurales aisladas y las obras civiles cubiertas por el PROSSE se encuentran exclusivamente en las zonas rurales y periféricas urbanas, mientras que los servicios prestados por la SSA están por su propia índole destinados a la población pobre ya que cubren tan sólo a la población sin acceso al sistema de seguridad social o sin los medios económicos para recurrir al sector privado. El programa de readiestramiento de la mano de obra y promoción laboral está de por sí destinado exclusivamente a los trabajadores desempleados y subempleados, ya que están registrados en los servicios estatales de empleo en el caso de la secretaría STPS, o intrínsecamente encaminados a los segmentos más pobres mediante el pago de sólo el 80% del salario mínimo en el caso del programa de empleo a corto plazo al amparo de SEDESOL. El programa de nutrición utiliza índices de nutrición que guardan estrecha correlación con la pobreza y el índice de pobreza utilizado por

CONAPO (basado en 10 índices censales de pobreza) para identificar los municipios beneficiarios.

- 6.3 **Aspectos ambientales.** No se prevé ningún problema ambiental de importancia significativa. Sin embargo, debido principalmente a la posible inclusión de pequeños proyectos físicos de obras civiles esparcidos en el subprograma de creación de empleos (párrafo 3.17), el PROSSE se ha clasificado como Categoría III en el caso del BID y Categoría "B" en el caso del BIRF, para los fines de sostenibilidad ambiental. La evaluación del impacto ambiental deberá seguir los criterios y procedimientos ya convenidos en el Segundo Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional de México (3790-ME, ejercicio 95) financiado por el BIRF y el Programa de Desarrollo Municipal de México (préstamo ME-0051, ejercicio 95) financiado por el BID.
- 6.4 En el marco de los subprogramas de pequeñas obras civiles no se prevé que las tareas de construcción y mantenimiento causen efectos ambientales negativos, directos o indirectos. La preparación de los diseños finales de ingeniería se lleva a cabo sobre la base de las pautas técnicas acordadas para el programa de mejoramiento, que incluye medidas para aliviar, corregir o compensar los efectos ambientales directos, especialmente los relacionados con la erosión y la acumulación de sedimentos. Por su propia naturaleza, las mejoras y el mantenimiento ordinario se concentran en la identificación, diagnóstico y eliminación de los problemas de erosión. Puesto que los caminos elegidos ya existen y figuran entre los más antiguos de la red carretera vial, los impactos negativos adicionales relacionados con las actividades humanas son casi inexistentes.
- 6.5 **Enfoque participativo.** Un número de elementos del programa PROSSE contiene un alto grado de participación comunitaria, a saber: a) en el subprograma de educación, la comunidad proporciona comida y alojamiento para los maestros comunitarios de CONAFE en las zonas rurales, mientras que las poblaciones indígenas participan en el desarrollo y el diseño de libros de texto para educación de la población indígena; b) en el caso del subprograma de salud, durante las campañas sanitarias se moviliza la participación de la comunidad; c) en el subprograma de empleo, las comunidades forman comités y presentan propuestas al municipio para pequeños proyectos de infraestructura administrados por ellas mismas (con el apoyo técnico de los estados y municipios), adoptando así el enfoque ya muy bien demostrado en PRONASOL, y d) el programa prioritario de nutrición incluye una estrecha participación comunitaria en actividades en materia de educación y salud, logística de la distribución de alimentos y desarrollo de proyectos prioritarios escogidos por la comunidad (saneamiento, vivienda, mejora de clínicas comunitarias y escuelas).

B. Beneficios económicos

6.6 Si bien no es posible realizar una evaluación económica del PROSSE íntegro, este programa apoya algunos de los programas del sector social mexicano más esenciales y eficaces en función de su costo. En el Anexo 3 se presenta el análisis económico de algunos de los programas que apoya el PROSSE.

6.7 Este análisis puede resumirse así:

- a. **Educación.** Análisis recientes (basados en datos para 1992) muestran que la tasa promedio de rendimiento económico y social por cada año adicional de escolaridad es de 11,8% para la enseñanza primaria y 14,7% para el ciclo inicial de la enseñanza secundaria (la tasa de rendimiento más alta entre todos los niveles de educación estudiados), mientras que la más baja es la de la enseñanza terciaria. El hecho de que el ciclo inicial de enseñanza secundaria muestre la tasa más elevada de rendimiento refleja el carácter casi universal de la educación primaria en México (y por ende reduce las tasas para la enseñanza primaria). Esto constituye un claro argumento en favor de la expansión de la educación secundaria inicial, aunque sea telesecundaria, en el ámbito rural. Lamentablemente, este análisis no incluyó el examen de las tasas de rendimiento para la educación preescolar, aunque análisis recientes basados en la experiencia de los Estados Unidos, muestran elevados índices de rendimiento para este ciclo.
- b. **Salud.** En 1994 un análisis realizado por la SSA, con asistencia del BIRF, midió el costo por años de vida ajustado en función de la discapacidad (AVAD) ahorrado gracias a más de cien intervenciones de salud. Las intervenciones más eficaces en función del costo (con un costo por AVAD de menos) figuran en el conjunto básico de servicios que ofrece la SSA en el marco del PROSSE. Van desde N\$58 por AVAD para la atención a niños enfermos para el tratamiento de diarrea aguda, y N\$182 para el tratamiento de la lepra, pasando por N\$1.287 para el diagnóstico de cáncer del cuello uterino, N\$2.000 para la educación de salud, N\$2.772 para el tratamiento de asma y N\$2.984 para el tratamiento de quemaduras. En el otro extremo de la escala figuran los costos de tratamientos y medidas de prevención no incluidos en el conjunto del PROSSE, entre ellos N\$7.500 para prevención de la osteoporosis, N\$10.985 para cirugía de desviación y \$37.157 para el tratamiento de la esclerosis múltiple.
- c. **Readiestramiento laboral.** Sobre la base de un análisis de costos y beneficios que se completó el 19 de abril de 1995, PROBECAT registró un efecto positivo en diez de doce categorías de educandos evaluadas, que representan el 95,5% de los educandos. Especialmente alentador fue el impacto positivo

entre las mujeres (a diferencia de lo ocurrido con un análisis anterior consignado en el SAR para el proyecto de mejoramiento del mercado laboral y la productividad (préstamo 3542-ME). Una vez más, el análisis demuestra claramente la mayor eficacia de la capacitación impartida en la planta (una modalidad de la formación práctica) en comparación con la instrucción basada en el aula para quienes carezcan de experiencia de trabajo. Esto también sirve de base para trasladar una proporción significativa de los aprendices a la modalidad de formación práctica.

C. Riesgos del programa

- 6.8 El PROSSE puede correr los cuatro riesgos potenciales siguientes: a) la incertidumbre en cuanto a las asignaciones presupuestarias; b) la diversidad del programa; c) los programas del PROSSE son deficientes en cuanto a su focalización y aumento de la eficiencia, y d) no realizan adecuadamente los desembolsos a causa de la falta de familiaridad de algunos organismos ejecutores con los procedimientos de adquisición o contratación de los Bancos.
- 6.9 La acción para mitigar el primer riesgo reviste una importancia vital para el enfoque del PROSSE. México continúa viviendo con un alto grado de incertidumbre en lo que se refiere a las variables macroeconómicas que determinan los topes presupuestarios. El mantenimiento de las asignaciones presupuestarias que se fijaron en febrero de 1995 en términos reales para los programas de servicios sociales de alta prioridad al amparo del PROSSE se ha incluido como un compromiso fundamental en la declaración de política del gobierno. A tal fin, ambos Bancos harán todo lo posible por seguir atentamente las autorizaciones presupuestarias durante la ejecución. Si nuevas reducciones imprevistas se hicieren necesarias, entonces el tamaño y las metas del programa tendrían también que reducirse.
- 6.10 El segundo riesgo, es decir, la diversidad del programa, se está mitigando mediante su concentración en un número más reducido de organismos que han tenido ya experiencia con los procedimientos del BIRF y el BID. El cofinanciamiento por el BID ha facilitado también la simplificación, ya que va a financiar todo el componente de desarrollo comunitario con SEDESOL, en donde sus procedimientos están muy bien adaptados a la realidad de un programa altamente descentralizado.
- 6.11 El tercer riesgo, o sea, la falta de focalización y de aumentos de eficiencia en los programas del PROSSE reviste gran importancia. Todos los programas apoyados por el PROSSE están orientados en diversa medida a los segmentos pobres de la población (véase el párrafo 6.2). Sin embargo, existen deficiencias hasta en los programas con mayor grado de focalización. La eficacia de la focalización será atentamente vigilada durante la supervisión (párrafo 5.4) y los mecanismos de auditoría física (párrafo 5.5). El problema del aumento de la eficiencia de los programas apoyados

por el PROSSE, y de otros programas de los sectores sociales, tendrá que solucionarse a mediano plazo. El PROSSE propiamente dicho, mediante el subprograma 5 "Seguimiento y Evaluación", establecerá la base que permitirá desarrollar metodologías para medir la eficiencia y crear incentivos para aumentarla.

- 6.12 En el caso del cuatro riesgo, el problema potencial que podría impedir los desembolsos es la falta de experiencia de organismos como CONALITEG, DIF, algunas direcciones generales de salud y secretarías estatales de salud con los procedimientos de los Bancos. Para reducir este riesgo, el personal de las oficinas de los Bancos en el país organizarán actividades de capacitación para los empleados de adquisición y contratación como parte de los programas de supervisión de los Bancos y proporcionará también asistencia técnica.

## VII. ACUERDOS ALCANZADOS Y RECOMENDACIÓN

7.1 Durante las negociaciones se confirmaron los siguientes acuerdos:

- a. Una carta de intención sobre política presupuestaria en los sectores sociales, incluidos los mecanismos para proteger las asignaciones presupuestarias para los sectores sociales durante la crisis financiera y medidas para incrementar la eficiencia.
- b. El organismo responsable de la ejecución del PESE, vale decir la SEDESOL, y las modalidades operativas del PESE.

7.2 Durante las negociaciones se acordó:

- a. Que en 1995 el Gobierno de México librará puntualmente las cuantías presupuestarias a los organismos participantes en el PROSSE, conforme a las asignaciones presupuestarias y las metas materiales acordadas para este año, y que antes del 30 de junio de 1995 el gobierno podrá establecer otro presupuesto para el PROSSE, con aprobación de los Bancos.
- b. Que el Gobierno de México examinará los resultados del estudio de productividad de CONALITEG y acordará con los Bancos un plan de acción apropiado, a más tardar el 31 de julio de 1995 (párrafo 3.5).
- c. Que el Gobierno de México proveerá: a) asignaciones presupuestarias anuales adecuadas para el PROSSE; y b) que examinará esas asignaciones con los Bancos durante las revisiones trimestrales (párrafo 4.3).
- d. NAFIN, SEP, SAS y SEDESOL harían lo siguiente: a) Hacer las diligencias pertinentes para que todos los registros y cuentas de cada ejercicio económico sean verificados por auditores competentes e independientes, de conformidad con principios y procedimientos contables generalmente aceptados; b) facilitar a los Bancos, dentro de un plazo de seis meses después de finalizar cada año, una copia certificada de los informes de auditoría aceptados; c) entregar a los Bancos toda otra información relacionada con los registros y cuentas, así como la auditoría que los Bancos razonablemente solicitaren en forma periódica (párrafo 4.9).
- e. Implantación de un sistema satisfactorio de indicadores de seguimiento del programa, que se aplicará mientras dure la ejecución del PROSSE, a más tardar el 31 de diciembre de 1995 (párrafo 5.3).



- f. El gobierno realizará revisiones trimestrales de las entregas presupuestarias y del progreso material del PROSSE con los Bancos (párrafo 5.5).
- g. A más tardar el 30 de noviembre de 1995 el gobierno llegará a un acuerdo con los Bancos acerca de las asignaciones presupuestarias para los programas que apoyará el PROSSE en 1996, tomando en cuenta la gestión material de esos programas durante 1995. La forma final de esos presupuestos se confirmará, a más tardar, el 28 de febrero de 1996 y no se cambiará las asignaciones para esos programas sin consulta previa con los Bancos (párrafo 5.6).

7.3 **Recomendación.** Con sujeción al cumplimiento de las susodichas condiciones, el programa propuesto es adecuado para: a) un préstamo del BIRF por el equivalente de US\$500 millones a NAFIN, con la garantía de los Estados Unidos Mexicanos, por un período de amortización de 15 años, incluido un período de gracia de 5 años al tipo de interés variable corriente del BIRF y b) un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por el equivalente de US\$500 millones a NAFIN, con la garantía de los Estados Unidos Mexicanos, por un período de amortización de 20 años, incluido un período de gracia de 4 años, al tipo de interés variable del BID, incluida una comisión de inspección del 1% del monto del préstamo.

APENDICE

PROYECTO DE RESOLUCION

MEXICO. PRESTAMO \_\_\_\_/OC-ME AL NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.  
(Programa de Servicios Sociales Esenciales)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con Nacional Financiera S.N.C., como Prestatario, y los Estados Unidos Mexicanos, como Garante, para otorgarle al primero un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento del Programa de Servicios Sociales Esenciales. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$500.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de México, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.



SECRETARIA  
DE  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SECRETARIA PARTICULAR

101.-1004

México D.F., a 17 de mayo de 1995

**SR. ENRIQUE IGLESIAS**  
**Presidente**  
**Banco Internamericano de**  
**Desarrollo**  
**1300 New York Av**  
**Washington D.C.**

Para hacer frente al cambio en el panorama macroeconómico previsto para 1995, el Gobierno Mexicano ha adoptado diversas medidas fiscales con la finalidad de abatir la inflación en el mediano plazo, restablecer la estabilidad de los mercados cambiario y financieros, así como la de corregir el desequilibrio en la cuenta corriente para poder reiniciar el crecimiento y desarrollo económico del país sobre bases más sólidas.

Las recientes medidas de ajuste anunciadas en el marco del Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica en marzo pasado, permitirán generar un superávit primario del 4.4 por ciento del PIB, superior en 2.2 puntos porcentuales del producto al balance previsto en el programa original presentado al Congreso de la Unión en diciembre de 1994. A su vez, este esfuerzo permitirá generar un superávit económico de 0.48 por ciento del PIB, lo que permitirá contrarrestar el aumento del costo financiero de la deuda pública. Asimismo, este esfuerzo fiscal permitirá reducir sustancialmente las presiones en el mercado nacional de fondos prestables, lo cual contribuirá a un descenso de las tasas de interés y con ello propiciar la recuperación de la inversión y el crecimiento de las actividades productivas del sector privado y social del país.

A continuación describo con mayor detalle las principales acciones adoptadas en materia de ingresos, de gasto y, en particular, de protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.

### **Medidas de Ingreso Público**

Para elevar los ingresos públicos, el Gobierno Federal autorizó un incremento en precios y tarifas del sector público y el Congreso de la Unión aprobó el aumento a la tasa general del impuesto al valor agregado (IVA) a partir del mes de abril de 1995 de 10 a 15 por ciento. Cabe mencionar que las reformas a la Ley en materia del IVA permiten ahora que todas las etapas de producción queden gravadas a la tasa general, exceptuando las ventas de los alimentos procesados y medicinas realizadas al consumidor final.



SECRETARIA  
DE  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- 2 -

Con el objeto de atenuar el impacto de las medidas anteriores y con ello proteger a los trabajadores de ingresos más bajos, se autorizó una bonificación del 3 por ciento a quienes perciben dos salarios mínimos, la cual decrecerá linealmente hasta desaparecer al alcanzar cuatro salarios mínimos. Es importante mencionar que esta bonificación, es adicional a la del 3 por ciento que se otorgó en enero pasado a los trabajadores que devengan hasta dos salarios mínimos.

Por otro lado, con el fin de promover la inversión privada durante 1995, se incrementó el monto a deducir sólo por este año a las empresas que opten por la deducción inmediata.

Asimismo, es importante destacar que estas medidas de ingresos se traducirán también en un fortalecimiento de las finanzas de los estados y municipios, ya que los incrementos en impuesto y a los precios de las gasolinas y diesel generarán un mayor monto de participaciones. Estos recursos permitirán su saneamiento financiero y que en estos órdenes de gobierno se continúen las acciones encaminadas a promover el bienestar social.

### **Gasto Público**

En virtud de que el gasto público representó uno de los principales instrumentos de la política económica para la estabilización y, que por su orientación es una de las herramientas más efectivas para promover el desarrollo de la sociedad, el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica encauzará las erogaciones públicas a cumplir los siguientes objetivos:

1. Disminuir los requerimientos financieros del sector público a través de un menor gasto con el fin de reducir las presiones sobre el mercado de fondos prestables y así inducir el descenso de las tasas de interés que contribuyan a una pronta recuperación de la actividad económica, reconociendo que la estabilidad macroeconómica es la base para un crecimiento sostenido; e
2. Incrementar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, sobre todo los que se canalizan a proteger a la población más necesitada, con la finalidad de cumplir las metas y objetivos planteados.



SECRETARIA  
DE  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- 3 -

Los objetivos de estabilización planteados se alcanzarán a través de una reducción de 9.8 por ciento en términos reales del nivel de gasto programable para 1995 con respecto al cierre estimado para el ejercicio de 1994. De esta forma, las erogaciones en gasto corriente y gasto de capital del Gobierno Federal y de sus organismos y empresas paraestatales serán equivalentes a 18.2 por ciento del PIB esperado para 1995; es decir 1.52 puntos porcentuales menos que en 1994 y 1.62 puntos porcentuales inferiores al aprobado por la H. Cámara de Diputados para 1995.

Para llevar a cabo esta adecuación al gasto público se han protegido e incluso fortalecido las principales metas de los sectores de desarrollo social y de desarrollo rural. Por otro lado, con el fin de disponer en el corto y mediano plazos de mayores ingresos y de fomentar las actividades productivas, se ha cuidado la asignación presupuestal para los proyectos de inversión, en especial de aquellos que son generadores de divisas o que impactan en la elaboración de los bienes y servicios que utiliza la industria nacional de manera importante.

Dado que el rubro de los servicios personales representó el 41 por ciento del gasto programable del sector público, se han iniciado diversas acciones para reducir el costo de este rubro en 9 por ciento real con respecto a 1994. Además, el gasto corriente diferente a servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, se reducirá en 12.3 por ciento en términos reales.

Las acciones específicas que se están llevando a cabo para reducir el costo de los servicios personales son las siguientes:

- \* Reducción de la estructura orgánica básica de la Administración Pública Central, a través de una revisión minuciosa de sus cuadros administrativos y de sus actividades, para eliminar programas no prioritarios, evitar duplicidad de funciones y generar ahorros presupuestales de forma inmediata y permanente;
- \* Congelación de plazas operativas de base y cancelación de plazas operativas de confianza que se encuentren vacantes a la fecha;
- \* Suspensión de la contratación de nuevas plazas en los sectores diferentes a Educación y Salud y Fuerzas Armadas, las cuales se cubrirán con los ahorros generados en plazas dentro de la propia Administración Pública Central;



SECRETARIA  
DE  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- 4 -

- \* Revisión de las representaciones del Sector Público Federal en el extranjero, a fin de que se mantengan solamente las indispensables para el cumplimiento de los objetivos encomendados; y

- \* Se pondrá en marcha un programa especial de retiro voluntario acompañado de capacitación para los trabajadores que deseen incorporarse a él.

En los rubros de gasto corriente diferentes a servicios personales, se ha iniciado la aplicación de las siguientes medidas:

- \* Reducción de los programas de adquisiciones del sector público, promoviendo una utilización más intensiva y eficiente de inventarios;

- \* Racionalización de espacios físicos en las dependencias y entidades del sector público que permita la integración física de las unidades administrativas, la reducción en el pago de rentas y gastos asociados como la limpieza y seguridad, y una disminución en el pago de servicios básicos, tales como, luz, agua y teléfono;

- \* Revisión de la política de subsidios que canaliza recursos fiscales principalmente a las entidades vinculadas con los sectores de desarrollo social y de desarrollo rural; y

- \* Unificación y depuración de los padrones de beneficiarios de los programas de subsidios dirigidos, con el propósito de elevar la eficiencia y eficacia de estos programas y así proteger a la población más necesitada, la producción de bienes y la prestación de servicios.

En cuanto al gasto de inversión se ha realizado lo siguiente:

- \* Diferimiento del inicio de nuevos proyectos en las dependencias de la Administración Pública Federal y menor ritmo de ejecución en los proyectos en marcha;



SECRETARIA  
DE  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- 5 -

- \* Prioridad a la conservación y mantenimiento de la infraestructura, así como los proyectos que se dirigen a la protección del medio ambiente; y
- \* Por lo que se refiere a la descentralización del gasto público, es relevante mencionar la transferencia de programas en los que la participación directa de los gobiernos estatales y municipales elimine duplicidades e incremente la eficacia en la aplicación de los recursos públicos.

### **Gasto Social**

Por el destino de los recursos fiscales, el gasto programable federal es uno de los instrumentos de la política económica para promover el desarrollo de la sociedad. En este sentido, los fondos públicos para el sector social, es decir; para programas educativos, de salud, de pensiones, laborales, de desarrollo urbano, de protección al medio ambiente y agua potable, de Solidaridad y de abasto, se canalizan con la finalidad de elevar el bienestar de la población.

En los años recientes se logró cambiar la composición del gasto público, como resultado de las reformas económicas introducidas y al saneamiento de las finanzas públicas alcanzado. El proceso de privatización de empresas paraestatales permitió al sector público reducir subsidios y con ello liberar recursos. Asimismo, el producto de la venta de esas entidades se aplicó a reducir la deuda pública. La disciplina fiscal, por otro lado, dió lugar a una reducción importante del costo financiero interno. Estas medidas permitieron avanzar de manera importante en la recomposición del gasto público hacia los programas sociales. El resultado de estos esfuerzos dió lugar a que durante los últimos años la participación del gasto social en el gasto programable total aumentara de un 38.1 por ciento en 1990 a un 52.6 en 1994 y a más del 55 por ciento para 1995.

En los ajustes fiscales realizados se ha hecho un esfuerzo importante para proteger el presupuesto en las actividades que constituyen componentes fundamentales de la estrategia para elevar el bienestar familiar y combatir la pobreza. De esta manera se podrá avanzar en la cobertura y alcance de los servicios educativos y de salud.

Sobre el gasto en educación cabe resaltar que la construcción de espacios educativos atenderá preferentemente la creación de aulas y talleres para los niveles preescolar y secundaria; los programas destinados a abatir los rezagos existentes en las regiones más apartadas del país; y el número de becas para estudiantes sobresalientes de escasos recursos en primaria y secundaria.



SECRETARIA  
DE  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- 6 -

La estrategia de protección al gasto social contempla la estrecha coordinación de las instituciones de salud pública para ampliar las metas establecidas de los programas de vacunación universal en 1995. Asimismo, los programas de atención curativa, consultas y hospitalización, ampliarán su cobertura para atender a una mayor población, con especial énfasis en la ubicada en comunidades urbanas y rurales marginadas.

Durante 1995 se extenderá la cobertura del seguro de enfermedades y maternidad que actualmente provee el Instituto Mexicano del Seguro Social, de dos a seis meses, para los trabajadores que hayan sido transitoriamente desplazados de sus puestos de trabajo.

Por otro lado, en lo referente a la capacitación laboral y con objeto de atenuar el impacto social de la situación económica actual, se han incrementado los recursos presupuestales para aumentar las becas para los trabajadores desempleados y el apoyo para trabajadores en activo a un total de 700 mil, a través del programa de becas para la capacitación del trabajo y el programa de calidad integral y modernización. Esto representa 200 mil apoyos más a los presupuestados originalmente y serán una forma efectiva de inversión en el recurso más valioso que dispone nuestra economía. Esto, además, sentará las bases para que a través de la productividad aumenten los salarios reales de los trabajadores en el mediano plazo.

En el sector rural, la Secretaría de Desarrollo Social coordinará un programa emergente de empleo rural que promoverá la construcción de caminos e infraestructura rural. De esta forma, la población menos favorecida de ese sector contará con la oportunidad de un mínimo ingreso.

Asimismo, con la finalidad de proteger los ingresos de los productores agrícolas se incrementó el pago por hectárea en el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). En el ciclo otoño-invierno se aumentó este apoyo de 380 a 400 nuevos pesos por hectárea y en el de primavera-verano el pago pasará de 400 a 440 nuevos pesos.

Se ha iniciado una revisión integral de los esquemas de subsidios al consumo, tanto dirigidos como generalizados y, en su caso, se determinará su reemplazo por un esquema más sencillo, transparente y eficaz de apoyo al ingreso de aquellos trabajadores en condiciones de marginación y pobreza. Así, los esfuerzos fiscales de la sociedad apoyarán a los que más requieren, con lo que se eliminarán gastos administrativos, duplicación de esfuerzos y se mejorará la asignación del subsidio entre aquellos miembros de la sociedad que más lo necesitan. Durante la transición al nuevo esquema, se fortalecerán los apoyos que hoy día están en vigor.





SECRETARIA  
DE  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- 7 -

Con la finalidad de reducir la dispersión de las acciones en abasto social se promovió una reforma administrativa para concentrar estos programas en la Secretaría de Desarrollo Social. Con ello , se podrá elevar la efectividad e impacto social de los programas de Tortilla Solidaridad, Liconsa y Diconsa . A través de estos programas se prevé: distribuir en forma gratuita un kilogramo de tortilla diariamente a 2.3 millones de familias de ingresos menores a dos salarios mínimos; distribuir medio litro de leche diario a una población de 6.5 millones de niños menores de 12 años; y abastecer de productos básicos a una población de 30 millones de habitantes de bajos recursos, a través de 1,725 puntos de venta en zonas urbanas marginadas y 19,479 en zonas rurales.

Adicionalmente, el Instituto Nacional Indigenista atenderá 1,111 albergues escolares con apoyo de alimentación, servicio médico y dormitorios a 58,000 educandos indígenas y 8,000 becas de educación media.

### **Evaluación de los Programas Sociales**

Uno de los principales objetivos de la política de gasto público es elevar la efectividad de la aplicación de los recursos presupuestales, de manera que los programas sociales obtengan mejores resultados en términos de calidad y eficiencia. En consecuencia, dadas las inmensas necesidades de la población, por un lado, y la limitación existente en el crecimiento de los ingresos fiscales, por el otro, hacen impostergable avanzar en los trabajos y estudios que permitan alcanzar estos objetivos. Por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como propósito establecer las bases para la medición de resultados en los programas sociales, con lo cual se dispondrá de elementos adicionales a las auditorías financieras y a los requerimientos para la elaboración y presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Los trabajos para iniciar el monitoreo y auditoría de resultados en los programas sociales tienen también como finalidad identificar indicadores de eficiencia que permitan determinar la relación costo/efectividad de los programas y optimizar la asignación presupuestal en el ejercicio fiscal de 1997.

Cabe señalar que los trabajos de evaluación de resultados darán prioridad a los programas de asistencia médica, capacitación y de subsidios al consumo y a la nutrición destinados a la población de más bajos ingresos para obtener los mayores rendimientos sociales.



SECRETARIA  
DE  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- 8 -

En el marco de los objetivos que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Gobierno Mexicano protegerá el gasto en los programas de servicios sociales u otros programas equivalentes a los que contempla el Programa de Servicios Sociales Esenciales, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, tomando en particular como referencia los recursos asignados a estos programas dentro del presupuesto de 1995.

Sin otro particular, le manifiesto las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.  
El Secretario

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser "Guillermo Ortiz", con trazos fluidos y una gran "G" inicial.

GUILLERMO ORTIZ