

III. 3. LA CONDICIÓN DE LA NIÑEZ MEXICANA EN LOS AÑOS DEL AJUSTE

Rodolfo Aguirre Reveles*

Cuando se hundió el Titanic en 1912 perdieron la vida el 3% de los pasajeros de Primera Clase, el 16% de los de Segunda Clase y 45% de Tercera Clase. En un buque imaginario, representativo de América Latina, habría a bordo 345 millones de pasajeros, sujetos a riesgos diferenciales, por clase social, tan crueles o incluso más crueles que los del Titanic. Anualmente se arroja por la borda casi medio millón de cadáveres de menores de 5 años que provienen, en su mayoría, de la "tercera clase" que, por sobre todas las cosas, no debieron haber perecido.
Hugo Behm.

PRELIMINARES

La puesta en práctica de políticas de ajuste estructural en México ha sido un proceso complejo que no se limita a un instrumento o política específica sino que todas han operado combinadamente. Bajo sus propias pautas, dichas medidas se han orientado a los objetivos de reducción del papel del estado, privilegiar la inversión privada y transformar el sentido de la política social. Sin embargo, aún se ve lejano el logro de los objetivos fundamentales que justificaron dichas reformas: crecimiento sostenido, incremento generalizado del nivel de vida y aumento de la competitividad de la economía. Las opciones adoptadas eliminaron paulatinamente aquellos mecanismos redistributivos y de protección social que más necesarios resultaban en medio de la

Investigación publicada por la UNICEF México. México, julio del 2001.

* Integrante del equipo de investigación de CASA-México, SAPRIN.

crisis. No sólo se supeditó la política social a la económica, sino que ésta última ha girado en torno al mantenimiento de los equilibrios financieros. Así, el deterioro del bienestar de la población se da a través de dos mecanismos relacionados: i) por las políticas de ajuste, mediante recortes al gasto social, la reducción y eliminación de subsidios, la contención salarial, o la reorientación de la política social; y ii) por los efectos de las crisis económicas, a través de la inflación, la menor disposición de artículos de primera necesidad, o el aumento del desempleo, entre otros.

Contrariamente al discurso, el peso de la crisis y el ajuste se repartió en forma muy inequitativa, en detrimento de los grupos tipificados como más vulnerables: mujeres, niños y niñas, ancianos. En el caso de la niñez mexicana, salvo programas muy concretos, durante los ochenta ésta no recibió acciones sistemáticas de atención a sus carencias, sino en función de las políticas sociales globales y de las orientadas a grupos particulares de adultos, como los obreros, los pobres urbanos o rurales. Sólo hasta la renegociación de la deuda externa con el Club de París (1989) y la adhesión de México a los acuerdos de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia, se establecen compromisos concretos de atención gubernamental a los niños y niñas.

Este trabajo pretende realizar un diagnóstico de la situación de los niños y las niñas mexicanos, expresada mediante indicadores de educación, salud, alimentación y trabajo infantiles. La dificultad radica en cómo establecer la relación entre ese conjunto de medidas que conforman las políticas de ajuste, expresadas a través de indicadores macroeconómicos, y los indicadores del grado de bienestar o malestar infantil. Se puede deducir que los primeros tienen un gran impacto social en la medida que conforman el contexto socioeconómico en el cual se desenvuelven las personas de carne y hueso, y no aquellas abstracciones llamadas simplemente "estadísticas"; entonces, se buscará determinar de qué manera han afectado las políticas económicas el desarrollo de la población infantil.

En ese sentido, se analizarán en primer lugar, las medidas de política económica con mayores efectos sobre el acceso de las familias a los servicios básicos, al consumo de satisfactores esenciales y sobre el ingreso. En segundo, se explicará la transformación de la política social y las nuevas formas en que el Estado “neoliberal”¹ concibe la atención a las necesidades de la población infantil. Finalmente, se expondrán algunas de las estadísticas disponibles sobre educación, salud, alimentación y trabajo infantiles

Se buscará también analizar la naturaleza de cada uno de estos aspectos: el trabajo infantil, como indicador tanto de las estrategias familiares de sobrevivencia como de la actividad de ciertos sectores económicos; la alimentación, que depende en gran medida de los ingresos del hogar y del acceso de sus miembros en su espacio físico; la educación y la salud cuyo acceso está mayormente influenciado por el gasto gubernamental en servicios e infraestructura, e igualmente por las condiciones económicas y geográficas de la comunidad.

¹ Este término ha desatado un debate teórico sobre la exactitud y pertinencia de utilizar dicha acepción. Sin embargo, esa discusión queda fuera de los objetivos de este trabajo. Sólo se utilizará el adjetivo para denotar una percepción generalizada de la población no especialista, respecto a la clara diferencia entre las políticas estatales anteriores a los ochenta y las actuales.

LOS INSTRUMENTOS DEL AJUSTE

A partir de la crisis de 1982, se hacía evidente la necesidad de un ajuste económico más profundo que la simple estabilización de las variables financieras, pero la cuestión fundamental era *qué clase de ajuste* requería la economía mexicana.² Ante estos problemas, la firma de una carta de intención con el FMI para obtener nuevos financiamientos así como su ratificación por el gobierno entrante, fue lo que definió la nueva orientación de la economía y el sentido del ajuste.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 definía una estrategia que en los hechos tenía ya varios meses de operación, la cual buscaba articular las medidas de estabilización con las de "cambio estructural". No se trataba de etapas sucesivas de un proceso, sino de medidas que al mismo tiempo sirvieran a ambos propósitos, aun cuando en primera instancia operaran en la lógica de la reordenación económica. La prioridad se centraría en restablecer la capacidad de crecimiento de la economía mediante políticas que privilegiaban el estímulo a la oferta.

Esta estrategia se puso en práctica a través del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Pero la existencia de diversos objetivos contrapuestos en cuanto a su instrumentación no podría durar mucho tiempo. Dado que las prioridades reales del ajuste son la lucha antiinflacionaria y la obtención de excedentes para el pago de la deuda externa, los demás propósitos de la política económica y social quedaron supeditados a éstas. Señalaba el PND:

"La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cualitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo, no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población; se ha dislocado la capacidad de crecimiento de la economía y en consecuencia la capacidad de generar empleos productivos que constituye la base para mejorar los ingresos y niveles de vida de la

población en forma permanente. Lo que el Estado se propone hacer en forma prioritaria es restablecer las bases que permitan fortalecer y avanzar en este propósito, y *mitigar y compensar los efectos sociales negativos de la crisis*".³

Con base en el diagnóstico existente, el PIRE materializa las políticas tendientes a liberalizar la economía, reducir el papel del Estado y, de acuerdo con la misma visión, fomentar las inversiones y la competitividad. De todo el conjunto de políticas aplicadas durante el largo periodo de ajuste, en esta sección sólo se reseñan aquellas de mayor interés para nuestro estudio: las relacionadas a los objetivos de finanzas públicas sanas, aumento de la competitividad y lucha antiinflacionaria, en virtud de sus efectos directos sobre los ingresos de los hogares y su situación de bienestar.

Eliminación de programas sociales.

En 1983 se decreta la desaparición del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y de la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Los dos primeros estaban orientados a fomentar la producción de granos básicos esenciales para la alimentación de los mexicanos, mientras que el último fue en su momento el más amplio programa contra la pobreza en las zonas marginadas. Durante el resto de la década de los ochenta se ponen en marcha una serie de programas sociales para paliar los efectos de la crisis: de abasto de básicos, de protección del consumo obrero, de protección de la planta productiva y el empleo, y, ante la falta de seguro de desempleo, la ampliación de los derechos de la seguridad social por algunos meses después de ser despedidos. Sólo en 1990, después de renegociar la deuda con el Club de París y debido a los ingresos extras generados por las privatizaciones, se pone en marcha el PRONASOL para funcionar durante el sexenio salinista. Con la crisis de 1995 y la entrada del nuevo gabinete una vez más los programas de atención a la pobreza sufren

² Román Morales, Luis Ignacio. **¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado.** ITESO, 1999

³ Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo.** SPP, México, 1983, p. 212. El énfasis es nuestro.

un cambio y dicha política se fundamenta en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Reestructuración de la administración pública.

Desde 1983 los planes de austeridad imponen el recorte de personal del sector público. Inicialmente, la estrategia fue la desaparición de numerosos fideicomisos y programas, por una parte, y la liquidación, fusión y venta de empresas paraestatales, por la otra. Sistemáticamente se aplicaron drásticos recortes de personal mediante la política de retiro "voluntario", la eliminación de plazas y el despido de burócratas. En otros casos, se redujeron las conquistas laborales a cambio de mantener en operación las plantas, como fueron los casos de DINA, Fundidora Monterrey y Renault, entre otras. Tan sólo en 1985, después de la caída de los precios del petróleo se decreta la eliminación de 80,000 plazas vacantes, el despido de 32,000 trabajadores del sector público y de más de 7,000 de la banca reestructurada, así como la reubicación de otros 23,000. Quienes tenían la suerte de conservar el empleo, tendrían que soportar mayores cargas de trabajo. Durante el anuncio del establecimiento del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), puesto en práctica en 1986, casi paralelamente a la entrada al GATT, señalaban las autoridades:

"Se atenderá el crecimiento de los servicios educativos, de salud, de seguridad e impartición de justicia que la población demanda, sin que crezca el número de burócratas. Para abrir espacio a los puestos necesarios, se seguirá el proceso de transferencia de plazas en sectores administrativos no prioritarios".⁴

Desde 1989 comienza la venta de las grandes empresas paraestatales. Sólo para 1992 se habían vendido, fusionado o transferido 1,000 empresas públicas, de los sectores industrial, financiero y comunicaciones. A partir de 1995, cuando quedaba ya poco por privatizar, la estrategia se centra en la concesión a particulares, de actividades

antes reservadas al estado: puertos y aeropuertos, frecuencias radioeléctricas, distribución de gas.

Descentralización de actividades del Estado.

En una primera etapa se considera principalmente una desconcentración administrativa, con mayores responsabilidades y menores recursos. Inicialmente, se asignaron a los gobiernos estatales los servicios de salud que prestaba la Secretaría de Salubridad y Asistencia, los que prestaba el IMSS mediante el programa IMSS-COPLAMAR, y los de educación básica y normal. También se transfirieron a estados y municipios la construcción y operación de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado. Asimismo, se firman los Convenios Únicos de Desarrollo con cada una de las entidades federativas para coordinar los planes estatales con el PND. En realidad, y dada la crisis fiscal, estas medidas sirvieron para trasladar la responsabilidad operativa de varias actividades sin los recursos suficientes para asumirlas por parte de los estados: al tiempo que se aplicaban estas medidas, se les retira apoyos a los estados, por ejemplo, un sobreprecio a la venta de productos de PEMEX, que utilizaban para la construcción de caminos vecinales y erradicación de plagas. A partir de 1989 se avanza en el mismo sentido, al iniciar la descentralización administrativa y financiera de los sectores educativo y de la salud. En la última administración priísta, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, se busca trasladar los recursos financieros a los municipios para que sean éstos quienes manejen el presupuesto federal asignado.

Reducción selectiva de subsidios al consumo y a la producción.

Precisamente, los bienes y servicios en cuya producción participa el Estado son los que sufren las mayores alzas de precios durante las crisis. Desde 1983 se reducen principalmente las transferencias para el consumo de productos y servicios básicos, hasta mantener, por un tiempo, sólo los más sensibles como la producción de maíz y

⁴ Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. *Anuncio de la puesta en marcha del Programa de Aliento y Crecimiento*, en **Revista Comercio Exterior**, julio de

tortillas. Sólo por mencionar algunos ejemplos, en 1985 la CONASUPO elimina los subsidios a granos y oleaginosas para la industria alimentaria, así como los que concedía al arroz, aceite, huevo y alimentos balanceados. Sin embargo, no todos los subsidios fueron eliminados. Acorde con la idea de fomentar la oferta en vez de la demanda, la industria fue favorecida con apoyos gubernamentales, en la misma época que se les reducían al consumo. Entre estas industrias podemos señalar por una parte, a la automotriz, la de bebidas y refrescos, la farmacéutica y a las productoras de bienes de consumo popular; por otra, a las empresas que estaban con problemas de solvencia, a través del Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios y el respaldo gubernamental para renegociar sus deudas con los acreedores extranjeros. Con el paso del tiempo, el cambio opera no sólo en su cuantía sino con respecto a su enfoque: de los apoyos generalizados se pasa a los extremadamente focalizados. Sin embargo, se mantiene la paradoja de concentrar enormes cantidades de recursos para los sectores más favorecidos mientras que opera una virtual eliminación de subsidios a los grupos de menores ingresos. Esto se puede constatar al comparar el presupuesto asignado para el rescate bancario con relación al que se otorga a programas sociales como el de leche subsidiada o el de desayunos escolares.

Aumento de ingresos del Estado.

A partir de 1983 aumenta el Impuesto al Valor Agregado (IVA), un impuesto claramente regresivo pues las personas con menores ingresos son las que tienen mayor propensión a consumir. En contraste, se otorgan subsidios a la importación de insumos y maquinaria para la industria y para el agro. Por otro lado, dada la urgencia de recursos, el Estado retoma ciertas transferencias que realizaba a las entidades federativas, como el caso del sobreprecio a la venta de productos de PEMEX. Posteriormente, se inicia en 1989 una reforma fiscal para gravar menos las ganancias y estimular la inversión. De esta manera, cobran cada vez más importancia los impuestos indirectos como el IVA, que son más fáciles de cobrar y disminuye la participación relativa del Impuesto Sobre

la Renta. Finalmente, dada la dependencia a la entrada de capitales, las autoridades hacendarias reiteradamente se han rehusado a aplicar cualquier gravamen a la inversión especulativa.

Ajuste de precios.

Éste se realiza en tres sentidos: eliminación de controles, reducción de subsidios y actualización constante, de manera que no se rezaguen con respecto a la inflación. Nuevamente, en los momentos álgidos de las crisis es cuando se aplican con mayor rigor estas medidas. Cabe destacar que con el PIRE se decreta la reducción del total de productos sujetos a control de precios, de 5,000 a 300, de los cuales no opera ninguno en la actualidad. Complementariamente, se fueron eliminando productos de la canasta básica de consumo popular, también para reducir controles. Durante la etapa de los pactos económicos, para contener la inflación se combinan los mecanismos institucionales con los de mercado (apertura comercial y homologación de los precios internos con los internacionales), hasta que sólo sea la oferta y la demanda la que determine los precios. En cada una de las crisis los ajustes de precios han sido uno de los mecanismos más socorridos de las autoridades para allegarse de recursos ante los problemas de las finanzas públicas. Actualmente, aunque ya no operan los controles oficiales, la regulación de precios se ha manejado de forma bastante discrecional, como lo muestran algunos casos recientes, como el de la leche o las tortillas.

Apertura comercial.

Frente al colapso de la planta productiva, y antes de la entrada de México al GATT, las autoridades redujeron drásticamente la protección comercial mediante permisos y aranceles a un conjunto de fracciones, especialmente las relacionadas a la producción de bienes básicos. La autorización para importar infinidad de productos sirvió inicialmente para dos objetivos: regular el mercado y atacar el desabasto de productos básicos (aceite, maíz y sus derivados, leche, huevo, pollo, carne, etc.), y mantener funcionando a la planta productiva (materias primas, partes y componentes,

refacciones, maquinaria). Sin embargo, en la medida en que el control de la inflación se convierte en un fin en sí mismo, la apertura comercial se erige en uno de los principales medios para reducirla. Ciertamente, al alinear los precios internos con los externos se redujo la presión alcista, pero con ello se fue eliminando paulatinamente a la industria nacional, incapaz de competir en igualdad de circunstancias con las grandes transnacionales. Esta estrategia se completó con la firma del TLCAN y recientemente con el TLCUE

Política laboral y salarial de “competitividad”.

Complementaria a la política de “racionalización del sector público”, es decir, de despido de burócratas, opera una férrea política de represión a la lucha por mejores condiciones laborales y especialmente, contra la recuperación salarial. Para paliar los efectos de la recesión, y ante la ausencia de seguro de desempleo, se pusieron en práctica programas compensatorios de alcances limitados como el de becas de capacitación para desempleados (PROBECAT), el de protección de la planta productiva y el empleo, además de acciones emergentes como el extender en cuatro meses el plazo para mantener los derechos a la seguridad social una vez despedidos. Más allá del discurso y las intenciones de mantener la planta laboral y la recuperación salarial, se aplicaron medidas que fomentaban el despido masivo de trabajadores. Los pactos económicos institucionalizan el mecanismo de caída salarial para aumentar la competitividad de las empresas y la atracción a la inversión extranjera, con el fin de impulsar las exportaciones y obtener excedentes para el pago de la deuda externa. Pero dicho incremento se ha logrado a través del manejo del tipo de cambio y, principalmente, mediante el rezago de los salarios respecto a los precios. Pedro Aspe, prominente operador de la política económica durante el sexenio salinista, señalaba:

“La caída de los salarios reales fue la consecuencia inexorable de la caída de los términos de intercambio que enfrentó el programa de estabilización. Tuvo un doble papel. Por una parte, permitió una mayor competitividad de las exportaciones

provenientes de los sectores intensivos en mano de obra, e impulsó la industria maquiladora; por otra, consolidó la contracción de la demanda”.⁵

Ésta ha sido una política recurrente en cada emergencia económica y aun en las etapas de estabilidad, la contención salarial se ha aplicado prácticamente sin obstáculos. La recuperación de los salarios ha operado en algunas etapas sólo en ciertos sectores y de forma muy lenta.

3. POBREZA, POLÍTICA SOCIAL Y NIÑEZ.

Desde la puesta en práctica de las primeras medidas de ajuste, la política social y la lucha contra la pobreza quedan desvinculadas de los objetivos económicos, como lo postulaba el PND 1983-1988. Los programas emergentes puestos en operación en esa época buscan detener el deterioro social a través de mecanismos de alcance general, pero se tornaron inoperantes en medio de la crisis y las enormes restricciones económicas. En ese contexto, como herencia de los enfoques universalistas y del ajuste mismo, los niños y niñas no fueron objeto de atención especial por parte de la política social. En esa década sólo se llevó a cabo un programa Especial de Alimentación en beneficio de un millón de niños con deficiencias nutricionales, atendidos por el DIF, aun cuando el problema era mucho más extendido.

A fines de los ochenta, además de la comunidad académica, las organizaciones internacionales de desarrollo como el PNUD y UNICEF encabezaron la crítica a los estragos sociales del ajuste y llevaron al reconocimiento del Banco Mundial y de los gobiernos, de la necesidad de aminorar esos efectos. Sin embargo, en virtud del modelo económico triunfante, la política social a poner en práctica debería desarrollarse dentro del estricto e incuestionable marco del mercado como solución a todos los problemas. Esta visión economicista le imponía a aquella severas restricciones:

⁵ Aspe Armella, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. México, FCE, 1993, p. 26

a) Se debe garantizar prioritariamente el crecimiento económico. Se trata de la aceptación como acto de fe de la vieja idea de primero crecer para poder distribuir. Los programas sociales se diseñan bajo la premisa de que las reformas económicas generarían crecimiento y creación de empleos bien remunerados.

b) El equilibrio fiscal es un objetivo en sí mismo. El Estado debe liberar recursos de actividades que no contribuyen al bienestar general (como la posesión de empresas públicas) para aplicarlos en el mejoramiento del nivel de vida. Las mayores caídas del gasto social se han presentado durante las crisis; tanto como proporción del PIB como en términos reales, éste disminuyó considerablemente durante los ochenta, al igual que en el caso de la educación y la salud.

c) Se debe evitar el paternalismo estatal a través del gasto social, de manera que promueva la iniciativa individual. Se resalta la crítica —justificada en muchos sentidos— a los programas con aspiraciones universales como los subsidios a la producción o al consumo, los cuales no lograron sus objetivos, contribuyeron al desfaldo de las finanzas públicas y generaron una actitud de dependencia de los más pobres hacia la ayuda oficial. Sin embargo, este cuestionamiento no aborda el hecho de la profundización de la desigualdad y del empobrecimiento.

d) Los recursos para crecer deben obtenerse de fuentes sanas, no inflacionarias. El argumento es que el peor impuesto que paga una sociedad es el inflacionario, es decir, cuando el Estado financia un excesivo gasto que genera inflación, en la medida que provoca un exceso de demanda que la economía no está en condiciones de enfrentar en el corto plazo. Los beneficios de la expansión de la demanda son rápidamente contrarrestados por la inflación que provocan, de manera que en realidad se está perjudicando a los segmentos de menores ingresos, pues tienen una mayor propensión a consumir y prácticamente no cuentan con activos para protegerse durante la aceleración de precios.

4. POBREZA Y CONCENTRACIÓN DEL INGRESO.

Mediante esta supeditación de los objetivos de justicia social a los económicos, las PAE han aumentado considerablemente la concentración del ingreso y el número de pobres. El cuadro 1 muestra cómo entre 1984 y 1994, el 20% de la población más rica aumentó su participación en el ingreso corriente total de 49.5 a cerca del 55%, mientras que el 20% de los más pobres la redujo de 4.8 a 4.3%.⁶ En el mismo periodo, el coeficiente de Gini aumentó 11%, de 0.4292 a 0.4770. Para 1998, tres años después de la última gran crisis, la apropiación del ingreso de la quinta parte más rica fue de 54.08% y de la más pobre de 4.16 %. Esto demuestra un leve descenso en la participación de los estratos más ricos, lo cual no impidió un empeoramiento en la participación del 20% más pobre. El índice Gini, que para ese año fue de .04761, muestra que la concentración del ingreso se mantuvo y que la ligera redistribución entre estratos no benefició a los más pobres.

En cuanto al número de pobres, es difícil dar una cifra definitiva en virtud de la variedad de definiciones y metodologías de los especialistas. Podemos mencionar, entre otros, los cálculos que han realizado COPLAMAR, el PRONASOL, la CEPAL, Julio Boltvinik, del Colegio de México, quien participó en los trabajos de investigación e implementación del COPLAMAR, y los realizados por Santiago Levy, que sirvieron de base para el PROGRESA. La discusión de estos tópicos va mucho más allá de un simple debate teórico: la cantidad de pobres, sus características y su ubicación ponen en juego el diseño y enfoque de la política social, el monto de recursos y la estructura administrativa para atacar el problema. No es lo mismo considerar la cantidad de pobres en 60 millones de personas, que en 26; o atacar el problema mediante un programa de focalización que mediante políticas productivas. A lo anterior habría que añadir el debate ideológico que implican los enfoques de la política social y contra la pobreza, en el cual han participado activamente, además de todos los actores mencionados, las

⁶ Secretaría de Desarrollo Social. *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*. **Diario Oficial de la Federación**, 2 de febrero de 1998. p. 8

Instituciones Financieras Internacionales y las de desarrollo como UNICEF y el PNUD. Con estas salvedades, mostramos algunas cifras al respecto.

El Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad calculó que entre 1981 y 1987 los pobres extremos pasaron de 13.7 a 17.3 millones y los pobres moderados cambiaron de 18.4 a 24.0 millones.⁷ Por su parte, la CEPAL calculaba que entre 1984 y 1989 los pobres extremos pasaron de 11.0 a 14.9 millones de personas, es decir, 3.9 millones más, aunque para 1992 calculó una disminución de 1.3 millones.⁸ Con base en la ENIGH-94, el PROGRESA calculaba en 24 millones de personas en pobreza extrema, o sea, 26% de la población,⁹ que, de todas maneras implicaría un aumento de entre **siete** millones (PRONASOL) y **diez** millones (CEPAL), sólo de pobres extremos. Julio Boltvinik ha calculado que en la actualidad la cantidad total de pobres (extremos y moderados) sería de alrededor de 70% de la población, o 70 millones de personas en esa condición.

Los pobres extremos son aquellos que “no pueden proveerse de una alimentación suficiente para desempeñarse adecuadamente”, es decir, los que no alcanzan ni siquiera una ingesta mínima de alimentos según las normas. Los pobres moderados o relativos son los que, dado el nivel de desarrollo del país, no pueden satisfacer necesidades que se consideran básicas.¹⁰

Los hogares pobres tienen un número mayor de miembros que los no pobres (5.8 y 4.3, respectivamente), y también de menores de 12 años (2.4 contra 1.0). Incluso el PROGRESA aceptaba: “en términos agregados, la pobreza se concentra en los niños, 4 de cada diez personas pobres son niños”. De esta manera, un número elevado de hijos permite la posibilidad de sortear un ingreso bajo mediante la incorporación de más miembros al trabajo, así sea en las peores condiciones.

⁷ Consejo Consultivo del PRONASOL. *El combate a la pobreza*, en **El Nacional**, México, 1990. p. 24

⁸ Comisión Económica para América Latina. **Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe Metodológico**. México, INEGI, 1993. p. 68

⁹ Poder Ejecutivo Federal. **Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Lineamientos Programáticos**. México, 1997.

¹⁰ PROGRESA. *Op Cit.*

Política social y niñez.

El ataque a la pobreza se reinicia en los noventa, a partir de la renegociación mexicana de la deuda externa con el Club de París, lo cual permite liberar algunos recursos para crecer y lanzar el Programa Nacional de Solidaridad así como firmar posteriormente los acuerdos de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Estos últimos programas fueron ya instrumentados bajo las condicionantes de los ajustes y se reconoció la prioridad de la estrategia económica sobre la social:

“Para ayudar al cumplimiento de los compromisos de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, la definición del Presidente de México por un aumento de la productividad con estabilidad social y la orientación de la economía para reducir la transferencia de fondos al exterior, propicia inversiones generadoras de empleo, disminuye la inflación y preserva el poder adquisitivo del salario.”¹¹

Además, el cumplimiento de los compromisos hacia la infancia operó bajo el cobijo del PRONASOL, tanto en filosofía como en acciones. En cuanto al primer aspecto, se trataba de implementar programas compensatorios y focalizados particularmente a las mujeres y niños de mayor riesgo y en estado crítico, para otorgarles un piso social básico en materia de salud, alimentación, vivienda y educación. Las acciones se dirigieron al bienestar social, el desarrollo regional y los proyectos productivos. Al compartir la plataforma del programa emblemático del salinismo, la atención a la niñez se vio limitada por los vicios y desviaciones de éste. De forma similar que en el sexenio anterior, el Programa Nacional en Favor de la Infancia 1995-2000 le confiere gran parte de su efectividad a la aplicación de un paquete de apoyos básicos que se materializarían dos años más tarde en el programa emblemático del zedillismo: el PROGRESA. Mediante éste, la política contra la pobreza se restringe aun más, a un paquete de servicios básicos de alimentación, salud y educación hacia los niños y mujeres pobres extremos de comunidades rurales.

Sin embargo, el problema no es de los programas, ciertamente necesarios en el contexto de la marginación tan extendida, sino de la concepción misma de la política social:

En la medida que se abandona el discurso de la lucha contra la pobreza como una cuestión de justicia social, se postula que la política social no debe asumir funciones de redistribución del ingreso, sino únicamente generar igualdad de oportunidades en los mercados para todos los individuos. Para ello, basta un paquete reducido de apoyos básicos, de manera que “lo que a las personas les corresponde como *derecho* parece que ahora lo tienen que agradecer como si fuese un *favor*”.¹²

En un mundo de recursos siempre escasos y en medio de una transición demográfica que presiona constantemente por mayores apoyos para los extremos de la distribución etárea, la focalización se presenta no sólo como el mejor mecanismo para atender a los grupos-objetivo sino como un acto de responsabilidad, para no afectar el equilibrio fiscal y, por tanto, las bases del crecimiento. Una de las razones esgrimidas por autoridades e instituciones financieras para focalizar hacia los niños y dentro de estos a los más pobres, es que la tendencia al envejecimiento de la población provocará una competencia por el gasto social entre la población infantil y juvenil y los adultos mayores.

Desde el enfoque de las autoridades mexicanas y del Banco Mundial, la educación es el elemento clave para la superación de la pobreza, en virtud de que las disparidades de ingreso entre países o sectores de la población se deben fundamentalmente a las diferencias en su capacitación. De esta manera, se debe privilegiar la inversión en recursos humanos “para alcanzar la competitividad y productividad requeridas por las economías modernas y para que su población contribuya como ciudadanos dignos a sus

¹¹ **México y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.** Secretaría de Salud. México, 1991, p. 12

respectivas sociedades”.¹³ Obviamente, este enfoque no toma en cuenta las restricciones impuestas por un mercado laboral con una enorme proporción de trabajadores en la informalidad, o las limitantes de una estructura industrial dominada por las maquiladoras.

Dado el objetivo de igualar oportunidades, y bajo el supuesto de que la educación es el principal elemento de movilidad social, los niños y niñas se presentan como los sujetos idóneos para recibir los apoyos gubernamentales. Este enfoque profundiza en los postulados de la teoría del capital humano, de manera que la atención a la infancia no se asume como una cuestión de derechos fundamentales sino como el mejor momento para “invertir” en ellos:

“El PROGRESA representa una inversión temporal en las familias, ya que sus componentes toman en consideración las condiciones variantes de éstas en el tiempo....toma en consideración el ciclo de vida de los individuos, desde su gestación hasta la senectud, y enfatiza la aplicación de aquellas acciones que tienen una mayor impacto sobre su bienestar.”¹⁴

Como señala Eduardo Bustelo, las actuales políticas para el bienestar se basan en la lógica Crecer-Educación-Focalizar, bajo el supuesto de que mediante este modelo se establecen encadenamientos automáticos entre los tres aspectos,¹⁵ de manera que se justifica la no-intervención o el bajo perfil del Estado en este hipotético “círculo virtuoso”. En este esquema, los niños son los sujetos reales de atención —y casi los

¹² Bustelo Graffigna, Eduardo S. *Pobreza moral. Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible* en Suman Bhattacharjea (Comp.). **Infancia y política social**. UNICEF-UAM, México, 2000. p. 27

¹³ *Segunda Cumbre de las Américas*, en Banco Mundial, **Educational Change in Latin America and the Caribbean**, Washington, 1999. p. 22

¹⁴ PROGRESA, *Op Cit.*

únicos— pues en la práctica, más que reducir las condiciones de pobreza de las familias, se busca que ésta no se reproduzca en las siguientes generaciones, lo cual también está lejos de cumplirse mediante el actual modelo de política social y de atención a necesidades específicas.

¹⁵ Bustelo Graffigna, Eduardo S. *Op Cit*, p. 33-34

4. SITUACIÓN ACTUAL DE LA NIÑEZ

Alimentación.

Dentro de las posibilidades de estar o no bien alimentado intervienen tanto factores biológicos, como culturales y socioeconómicos. Sin embargo, a medida que se realizan más estudios, aun con diferentes metodologías, se llega a la conclusión de que hay una relación directa entre el nivel de ingresos del grupo familiar y la cantidad de calorías que consumen. No es que los pobres no sepan comer, simplemente no disponen de los recursos económicos para procurarse una dieta adecuada. En un país con una alta concentración del ingreso, hay quienes simplemente no tienen ingresos que distribuir.¹⁶

Problemas en el acceso y consumo de productos básicos.

Las dificultades históricas en cuanto a producción, distribución y comercialización de bienes de la canasta básica se agudizaron con el estallido de la crisis. Uno de los efectos inmediatos fue el colapso de la producción en general y particularmente la de alimentos, ocasionado por el excesivo endeudamiento de las empresas, la devaluación y la caída en la demanda. De esta forma, se profundizaron las desigualdades en el acceso a ciertos bienes de consumo básico: leche, huevos, carne, pollo, pan, maíz y sus derivados, aceites, azúcar, entre otros. Precisamente aquellos productos que constituyen las principales fuentes de abastecimiento calórico y proteínico humano y que son fundamentales en el proceso de desarrollo infantil.

Durante la implementación de las PAE presenciamos dos fenómenos simultáneos. Por una parte, el dislocamiento de las cadenas productivas relacionadas con estos alimentos, cuya expresión fue la escasez, el acaparamiento y la especulación de precios con ellos. Por otra, el enfoque gubernamental, que en vez de restituir estas cadenas cuando más faltan hacían, les retiró gradualmente todo apoyo oficial y sustituyó el abasto interno mediante las importaciones. Ante la desaparición del SAM y del PIDER se crearon programas de emergencia, compensatorios, con afanes de reordenar el aparato

productivo y al mismo tiempo proteger el consumo de las mayorías; para ello se buscó abrir la economía a la competencia externa y adoptar un esquema “realista” de precios.

La política de apertura comercial permitió —aunque a un alto costo económico— sortear el desabasto de productos básicos. Asimismo, sirvió para contener las tendencias inflacionarias derivadas de este problema y para presionar a los particulares que querían sacar provecho de la especulación con los alimentos. Ciertamente, con ello se sustituye la inflación interna por la internacional pero esto impacta en el crecimiento y aumenta la tendencia a la desindustrialización, con sus consecuencias en el aumento del desempleo así como en el crecimiento del déficit comercial.¹⁷ Adicionalmente, como el objetivo era el reajuste de los precios relativos, se fueron eliminando los controles de precios, primero de manera abrupta a la mayoría de ellos (4,700 artículos en 1983) y posteriormente de forma gradual a los restantes. Durante la etapa de los pactos económicos, se utilizaron mecanismos institucionales y de mercado para contener los precios, hasta que sólo la oferta y la demanda determinan el precio de los artículos.

Ligado a lo anterior, la reorientación de la política de apoyos a la producción agrícola contribuyó a restringir el acceso a los alimentos por parte de los sectores populares. Como muestran los cuadros 4 y 5,¹⁸ a mediados de los ochenta los 17 principales productos agropecuarios para la alimentación tenían un sistema que consistía en apoyos a los precios, medidas de protección frente al comercio exterior basadas en permisos de importación y aranceles, subsidios al consumo y programas sociales, techos a los precios al menudeo y subsidios a los insumos. Para 1995 el maíz y el frijol mantenían apoyos a los precios; ocho productos recibían el PROCAMPO, que incentiva la sustitución de cultivos tradicionales; todos los productos se rigen por los convenios del TLCAN y el GATT-OMC; el maíz y la leche mantienen algún programa social, y el trigo y el frijol

¹⁶ Padilla Nieto, Ernesto. *Los doblemente pobres del México actual*, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (Coords.), **Los Rostros de la pobreza. El debate**, Vol II. UIA-ITESO, Guadalajara, 1998. pp. 303-305

¹⁷ Arroyo, Alberto. *Política económica, política social y democrática*, en **Crisis económica, pobreza y política social**. Enrique Valencia Lomelí (coord.) IDEA/ITESO/UdeG, México, 1995, p. 3

¹⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). **Examen de las políticas agrícolas de México**. OCDE, París, 1997.

reciben transferencias del gobierno al primer comprador de la producción; sólo el maíz, el trigo, la caña de azúcar y la leche mantenían un techo al precio de menudeo;¹⁹ y, finalmente, los subsidios para ampliar la base productiva se redujeron drásticamente, además del efecto aun no determinado de la liberalización del mercado de tierras, quizá constatable hasta el próximo censo agrícola.

Dentro de la producción alimentaria, la mayoría de granos básicos sufrieron severas caídas entre 1981 y 1990; el maíz y el frijol, por ejemplo, no recuperaron sus niveles de producción hasta inicios de la década de los noventa. Otros cultivos básicos como el cártamo, el sorgo o la soya simplemente ya no se recuperaron y en 1995 sus niveles productivos estaban muy por debajo de su nivel de 1981, año tomado como base de los cálculos. Por su parte, el consumo aparente de los principales productos alimentarios también cayó al menos durante la década de los ochenta. La reducción de subsidios se reflejó también en el aumento inmediato de los precios de los bienes básicos y en su constante actualización con respecto a la inflación. Otra de las consecuencias fue el retiro paulatino de CONASUPO de las funciones reguladoras de la comercialización de básicos, hasta su desaparición.

La cuestión de los precios de los artículos de consumo popular no es un asunto menor; como señala el epígrafe de la columna semanal de Julio Boltvinik: “el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente”.²⁰ En teoría económica, existe la tesis de que entre mayor es el nivel de ingreso, la propensión marginal al consumo de productos básicos es menor: si una persona puede escoger con base en sus preferencias y no en el precio, difícilmente comprará tortilla subsidiada o leche CONASUPO. En contrapartida, cuando para una persona lo determinante es el menor precio, el consumo de este tipo de artículos se ve

¹⁹ En la actualidad no existe ya ningún control oficial de precios, aunque últimamente la SECOFI, por motivos no muy claros, ha utilizado la Ley de Competencia Económica para reprimir alzas precisamente a los precios de leche, tortilla y azúcar.

²⁰ Julio Boltvinik. *Economía Moral*. Periódico **La Jornada**, México.

incrementado.²¹ De esta forma, el retiro de apoyos actuó directamente sobre la capacidad de la población para alimentarse, especialmente si los apoyos focalizados no han tenido la cobertura que las circunstancias demandan.

Estos efectos fueron constatados por los participantes en los talleres del ejercicio CASA-SAPRIN. Sin embargo, los participantes no los ubicaron al estallido de la crisis, quizá porque se venía de un largo periodo de altas tasas de crecimiento, además de que todavía circulaban en la economía recursos de la renta petrolera, a través de los apoyos a la producción y a reducir la marginación. El inicio en el deterioro de su nivel de vida, lo establecieron entre 1984-85, lo cual coincide con el retiro de subsidios y la desaparición de programas sociales. En el medio rural, señalaron como cambios importantes la modificación en los hábitos de consumo y el aumento en las compras de productos chatarra, el aumento en los costos de producción y de los bienes básicos, el retiro de los subsidios al campo: "Los campesinos sembraban maíz, frijol, arroz, ajonjolí. Antes los campesinos trabajaban más la tierra porque se daba de todo. Las cosas eran más baratas. El dinero alcanzaba más, se podía comprar carne, ropa, entre otras cosas con \$50.00-100.00 nos alcanzaba para más compras. Se cosechaba más maíz. Viajar en tren salía más barato".²²

En el medio urbano, la pérdida del poder adquisitivo y la carestía de los productos ha provocado impactos importantes en el deterioro de la dieta de los mexicanos, ante lo cual distintas organizaciones crearon cooperativas de consumo y defensa ante la carestía, a pesar de estar en completa desventaja ante la espiral inflacionaria.²³ Los niños y las niñas resienten no poder consumir ciertos alimentos que antes consumían.²⁴

Las autoridades tardarían alrededor de diez años para poner en orden los mercados de productos básicos, aunque bajo una premisa distinta: que sea el mercado

²¹ Aranda Izguerra, José. **Economía y agricultura en México, 1980-1990. (Antecedentes y perspectivas)**. México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), 1991. p. 82.

²² Comunidad: Plan de San Luis, Oaxaca. 19 de Mayo de 2000. *Memorias de los módulos de Capacitación del ejercicio CASA-SAPRIN*, México, 2000.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural (CASA), México. **Informe de la Primera Etapa. Talleres regionales y sectoriales. Primer Foro Nacional**. México, 1999. p. 17

el que determine su precio y que los consuman quienes puedan pagar esos precios.²⁵ Podemos afirmar que las medidas tendientes a garantizar el abasto de alimentos mediante el estímulo a la oferta, ha tenido al menos tres efectos adversos: i) la destrucción de varias cadenas productivas agroalimentarias; ii) la creciente dependencia hacia la importación de alimentos, con sus consecuencias sobre la balanza comercial; y, iii) la profundización de la desigualdad en el acceso a los alimentos básicos.

Con respecto a este tema señala Amartya Sen:

“Que una persona sea capaz de ejercer dominio sobre la cantidad suficiente de alimentos para no morir de hambre depende de la naturaleza del sistema de derechos que opere en la economía en cuestión y en la propia posición de la persona en esa sociedad. Si reflexionamos sobre esto vemos que es algo completamente obvio, pero millones de personas han muerto a causa de posiciones que ignoran el enfoque de los derechos y se concentran en cambio en variables tales como la oferta de alimentos por unidad de población. Incluso cuando la proporción total de alimentos para la población es alta, determinados grupos pueden morir por su falta de habilidad para ejercer dominio sobre una cantidad suficiente de alimentos. Ver el problema alimentario como en el enfoque malthusiano, en términos de la producción alimentaria o la oferta per cápita, puede ser un error mortal, literalmente hablando”.²⁶

A los problemas de desabasto y aumento de los precios de los productos básicos hay que añadir la caída pronunciada y virtualmente permanente de los ingresos de la clase trabajadora, debido a dos factores altamente relacionados: el desempleo y la precarización ocupacional, y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Como consecuencia de ello, Julio Boltvinik señala, con base en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares 1996 (ENIGH), que el porcentaje de la población que con su ingreso familiar no alcanzan a comprar una Canasta Normativa Alimentaria (CNA),

²⁵ En la actualidad sólo queda el subsidio en el precio de la leche CONASUPO; en cuanto al consumo alimentario, existen varios programas como el mismo LICONSA, FIDELIST, desayunos escolares del DIF y los derivados del PROGRESA, pero están focalizados a grupos muy específicos.

podría alcanzar hasta 61.1 % en los cálculos de la CEPAL, que ubica el límite superior,²⁷ lo cual equivaldría a 56 millones de personas.²⁸ Según el mismo autor, el cálculo más conservador, de Santiago Levy, ubicaría la incidencia de la pobreza alimentaria en 20.4%, es decir, alrededor de 19 millones de personas. Pero este último dato no se sostiene por sí mismo si consideramos que el mismo PROGRESA, calculaba que en 1994 había al menos 24 millones de pobres extremos, es decir, aquellos que no pueden proveerse de una alimentación suficiente para su desarrollo. La media de estos dos extremos arrojaría una cifra de 37 millones de pobres alimentarios.

Condiciones de nutrición de los niños y las niñas

En México existían en 1994 al menos 4.2 millones de hogares cuyas familias presentaban algún grado de desnutrición. A esto habría que añadir las carencias en cuanto a disponibilidad de condiciones adecuadas de higiene, la educación de los padres o el acceso a servicios de salud adecuados y oportunos. Los niños no sólo son más susceptibles a los cambios de su entorno físico: los que presentan bajo peso al nacer están más expuestos a los patógenos del medio ambiente y, por lo tanto, tienen más riesgos de enfermar y morir. También lo son a otros factores como el afecto y la estimulación psicosocial. Los niños que viven en condiciones de miseria pueden sufrir retardos en su desarrollo intelectual y psicomotor.²⁹

Según el *Primer Censo Nacional de Talla en niños de primer grado de primaria* (1994), un indicador del nivel de nutrición de la población infantil es el de talla para la edad, pues ofrecen información de salud, de alimentación y de situación socioeconómica. Un niño crece al máximo de su potencial genético si se alimenta convenientemente y no se enferma en forma frecuente o severa; en contrapartida, si la alimentación está crónicamente por debajo de sus requerimientos, el organismo se

²⁶ Sen, Amartya. *Los bienes y la gente*, en **Revista Comercio Exterior**, dic. 1983, México.

²⁷ Boltvinik, Julio. *Pobreza alimentaria y desnutrición*, en **La Jornada**, 13 de octubre de 2000.

²⁸ Con base en un cálculo de 92 millones de personas para 1996, según la Encuesta Nacional de Empleo.

²⁹ Padilla Nieto, Ernesto, *Op Cit*, p. 306

defenderá conformando una estructura más pequeña y aparentemente normal.³⁰ Cuando el peso es muy bajo para la talla, la persona puede adelgazar hasta límites que ponen en peligro su vida y puede ser síntoma de desnutrición aguda.³¹

El citado *Censo de Talla* resume también los resultados de la *Encuesta Nacional de Nutrición 1988* y de algunos estudios posteriores. La prevalencia de desnutrición en preescolares en México fue de 41.9%, de acuerdo al indicador peso para la edad, lo que indicaría que en ese año padecían algún grado de desnutrición 3.7 millones de niños. La desnutrición grado II y III, es decir, más severa, tuvo una prevalencia de 8.8%; esto significó que 720 mil menores de cinco años presentaban desnutrición en grado II y 66 mil en grado III. En cuanto a la talla para la edad, la prevalencia de desnutrición a nivel nacional fue de 37.5%. La prevalencia de bajo peso al nacer (menos de 2.5 kg.), que indica el estado de desnutrición de la madre, se estimó en 6.5% en 1990. A nivel nacional la desnutrición se encontró entre las principales 10 causas de muerte en la población lactante, preescolar y escolar; además, en 1991 ocupó la quinta posición entre las causas de mortalidad infantil y preescolar y la octava, en la población escolar. Por su parte, la Encuesta Nacional de Nutrición 1999 revela que a nivel nacional, la prevalencia de desmedro (baja talla) fue de 17.7%; la de bajo peso, de 7.5% y la de bajo peso para la talla (emaciación), de 2.0%, la cual indica desnutrición aguda. De aproximadamente 10.3 millones de niños y niñas menores de cinco años en 1998, estaríamos hablando de 1.832 millones de menores con desmedro, 775 mil con bajo peso y 207 mil con emaciación. A pesar de los avances, el mismo documento indica que una reducción global de 5.1% en la prevalencia de desmedro en 10 años es inferior a la observada en la misma década para países en desarrollo y a ese ritmo, se necesitarían 15 años para alcanzar prevalencias de desmedro compatibles con un buen estado nutricional (alrededor de 3-4%).³²

³⁰ Secretaría de Educación Pública (SEP)-Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). **Primer Censo Nacional de Talla en niños de primer grado de primaria**. México, DIF-SEP, 1994.

³¹ Boltvinik, Julio. *Pobreza alimentaria y desnutrición*. *Op Cit.*

³² Instituto Nacional de Salud Pública. **Encuesta Nacional de Nutrición 1999, Tomo I, Menores de cinco años**. INSP, Cuernavaca, Morelos, 2000.

Otro trabajo reciente demuestra que la situación puede ser peor. El estudio titulado “La desnutrición a nivel municipal en México de acuerdo a un indicador mixto de estado nutricional” señala, con base en el seguimiento de varias encuestas de nutrición, que alrededor de 4.5 millones de familias tienen problemas nutricionales, de las cuales, dos terceras partes (3 millones) se encuentran en las zonas críticas y el resto en áreas más dispersas, principalmente en las zonas periféricas de las ciudades.³³ Más adelante apunta: “el punto más serio es que estos 4.5 millones de familias siguen teniendo un hijo cada dos o tres años, o sea que es probable formen los hogares del 75 a 80% de los futuros mexicanos”.³⁴

Por otro lado, la prevalencia del déficit de talla en niños de primer grado de primaria a nivel nacional fue de 18.4% del total de censados (ver cuadro 6) aunque con grandes diferencias regionales; con una talla promedio nacional de 116.8 cm., entre los valores extremos se encontró una diferencia de 8.4 cm. que difícilmente se puede atribuir a diferencias únicamente genéticas pues los estados que presentaron los valores extremos fueron Baja California Norte (121.4) y Oaxaca (113.0 cm.). Abundaremos en este aspecto cuando se traten las dimensiones regionales del problema.

En cuanto a la edad de ingreso al primer grado de primaria (cuadro 6), a nivel nacional el 13.1% de los niños de seis años presentaron déficit de talla, que es considerada la edad más adecuada para comenzar sus estudios; mientras que la prevalencia en los niños de siete años fue de 19.6%, 32.7% en los de ocho años y 40.3% en los niños de nueve años que estaban en primer grado. Aun cuando el estudio no da información sobre las razones del inicio tardío de los niños mayores de seis años, estos datos serían indicativos de una relación directa entre los problemas de desnutrición y los de inicio y aprovechamiento escolar, lo cual se confirma al analizar las

³³ Roldán, J. Antonio, Et al. **La desnutrición a nivel municipal en México de acuerdo a un indicador mixto de estado nutricional.** Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ), México, 2000. Aun cuando es un estudio muy reciente, no contaban con los datos del último censo de población, por lo que sus cálculos los realizaron con base en una estimación de 100 millones de mexicanos en el año 2000, lo cual en nada modifica las conclusiones que se pueden obtener del estudio.

diferencias estatales. Cabe resaltar que por la fecha de realización del censo (1993) se recolectaron las características de los niños que nacieron entre 1984 y 1987, en el periodo más difícil de la crisis, es decir, los que probablemente recibieron los primeros efectos de las políticas de ajuste. Recordemos también que los niveles de gasto público total así como en educación y salud sólo recuperaron sus niveles de 1982 hasta diez años más tarde.

Como puede observarse en la gráfica 2, la prevalencia es más alta entre los niños (20.4%) que entre las niñas (16.3%). Si comparamos las cantidades absolutas de alumnos y alumnas hay una diferencia muy pequeña en la matrícula, tanto a escala nacional como estado por estado, lo cual indica que, al menos en este censo, las diferencias entre niños y niñas no están sesgadas por diferencias significativas en el tamaño de la muestra en referencia al sexo. La revisión estado por estado muestra en todos los casos prevalencias más altas de los niños con respecto a las niñas. Estos datos muestran que, al menos en el caso del indicador de talla para la edad, no existe un sesgo de género desfavorable para las niñas, sino al contrario; en todo caso, las diferencias geográficas son en estos datos mucho más determinantes que las de género. Tal parece que los niños y las niñas que han logrado matricularse al menos en el primer grado de primaria presentan condiciones menos desiguales de alimentación. Finalmente, por tipo de escuela (cuadro 7), se encontró una prevalencia de 17.1% a nivel nacional, en las escuelas oficiales; sólo 3% en las escuelas privadas; 57.5% en las escuelas indígenas y 25.1% en las del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Algunas dimensiones de la desigualdad regional y étnica.

Como vimos en el punto anterior, los promedios nacionales muestran muy poco de las enormes diferencias entre las entidades federativas. Prácticamente en todos los indicadores analizados los estados del sureste presentaron los valores más altos, lo cual muestra la persistencia de desigualdades históricas, no por ello menos graves.

³⁴ *Ibidem.* p. 9

Reseñamos algunos hallazgos del estudio sobre la desnutrición a nivel municipal.³⁵ A través de las encuestas de nutrición que viene aplicando el INNSZ, se puede afirmar que la desnutrición preescolar moderada o grave alcanza 20% en el medio rural mientras que en el urbano es de 7% y que éstas proporciones se han mantenido prácticamente sin cambios desde 1982. La reducción del promedio nacional se ha dado por el aumento de la población urbana, más que por el abatimiento del problema.

A través de una reseña histórica señala el estudio que las regiones críticas en cuanto a desnutrición prácticamente no han cambiado en los últimos treinta años y en algunos casos, han empeorado. En Chiapas sólo la costa ha mejorado un poco y el resto del estado junto con Oaxaca, se mantienen igual; Guerrero, la Sierra de Puebla y la Huasteca están peor y Yucatán, después de una leve mejoría ha vuelto a empeorar, como señala: “En general el problema se ha hecho más rural, más indígena y más de los municipios aislados, pequeños y marginales. En otras palabras podemos hablar de una polarización cada vez mayor de las deficiencias.”³⁶ Sin embargo, en la base de las diferencias se encuentran factores económicos y sociales, más que geográficos.

Comparando los resultados de las encuestas nacionales de alimentación de 1979 y 1989 se puede afirmar que las regiones centro, sur y sureste se mantienen con la incidencia de desnutrición alta y muy alta, además de que se agudizó el problema en la península de Yucatán y en la región serrana de Chihuahua y Durango, precisamente en la zona de asentamiento de Tarahumaras, Coras y Huicholes, entre otros. Esta situación no varía de los resultados de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural (1996).

Este último dato señala un hecho incuestionable: las entidades o regiones con mayor población indígena coinciden plenamente con las regiones críticas en cuanto a desnutrición. “Lo que ocurre es que virtualmente son las mismas” señala el estudio en cuestión. Esta regionalización de la desnutrición también coincide cualitativamente con el mapa de marginación de CONAPO (1990).

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem*, p.7.

En lo que respecta al indicador de talla para la edad, no viene sino a confirmar todas las observaciones anteriores. Mientras la prevalencia de déficit se ubica en 18% en lo nacional, los valores más altos los presentan Chiapas (45.1%), Oaxaca (42%), Yucatán (36.2%) y Guerrero (32.5%), es decir, el doble o más que la media nacional, y más de diez veces mayor que los valores mínimos. Cualitativamente, estos datos se repiten en todos los cortes que se hacen: por edad, la prevalencia en niños de nueve años llega a ser hasta de 62 y 60% para Chiapas y Oaxaca, respectivamente. Finalmente, las diferencias étnicas son quizás las más dramáticas pues no se dan sólo entre entidades sino al interior de éstas, las prevalencias más altas se encuentran en las escuelas indígenas, llegando en algunos casos a ser varias veces más altas que en las escuelas oficiales.

Salud

Un indicador comúnmente aceptado del grado de desarrollo de un país es el estado de salud de su población, y especialmente de sus niños y niñas. En la medida que la salud no es sólo un hecho biológico sino también socioeconómico, está determinada en buena por las políticas públicas. De esta forma, a través de los programas de ajuste se ha afectado el bienestar físico de la población. A pesar de la baja en los indicadores clave, como el de mortalidad de menores de 5 años, las políticas públicas no han podido acabar con las desigualdades en el acceso a los servicios, y por lo tanto, en las condiciones de salud de la población. La segmentación en la cobertura del sistema de salud, las diferencias de calidad en el servicio y las limitantes de los programas focalizados explican en buena medida la persistencia de dichas desigualdades.

Segmentación y desigualdad del sistema de salud

El sistema de salud arrastra desigualdades “de origen” que no han podido ser revertidas mediante las medidas de ajuste y en algunos casos sólo reforzaron la situación de ventaja de algunos grupos o entidades con relación a otros. Incluso la OCDE, en su análisis sobre el sector salud, afirma que los resultados de la primera etapa de descentralización de los servicios a los estados, iniciada en 1984, dejó mucho que

desear: en términos de calidad de los servicios y acceso a éstos por parte de los sectores más pobres de la población, los estados con mejores resultados fueron aquellos con mayor capacidad administrativa y más recursos económicos para asumir las nuevas responsabilidades, es decir, los que gozaban de una relativa situación de ventaja previa a la descentralización.³⁷

Por otro lado, la gran mayoría de personas que tienen acceso a la seguridad social, lo hacen en función de su estatus laboral, es decir, de tener un empleo en el sector formal de la economía. Debido a la precaria situación de la mayoría de micro y pequeñas empresas, ha disminuido considerablemente el peso económico de este sector y sigue creciendo la informalidad. Es así como el esquema de ventajas entre los estados se reproduce a nivel de los grupos de población, pues los mejores servicios médicos los reciben quienes gozan de una situación económica relativamente superior con respecto a quienes se desempeñan en los empleos más precarios. A lo anterior, habría que añadir otro aspecto poco explorado de la seguridad social: la insuficiencia de servicios de guardería y atención educativa inicial. Un dato revelador al respecto es que actualmente la mortalidad preescolar por accidentes ocupa el primer lugar con 20% del total. A reserva de contar con mayor información para corroborar la hipótesis, es muy probable que estas muertes estén relacionadas con ausencias más prolongadas de los jefes de familia o algún adulto en el hogar.

Según los resultados de una muestra del Censo 2000 (cuadro 8), el 60% de los niños y niñas entre 0 y 14 años no son derechohabientes; de hecho, los extremos de la distribución etárea son los que presentan los porcentajes más altos de no pertenencia a la seguridad social, lo cual denota su situación de alta vulnerabilidad. A medida que las poblaciones son más pequeñas, disminuyen los servicios de seguridad social llegando a más de 80% de no derechohabiencia en las localidades de menos de 2,500 habitantes. Se busca subsanar estas carencias mediante el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) el cual ofrece un paquete de servicios básicos de salud para el conjunto de "sólo" 10 millones de personas sin cobertura de los servicios de salud. Sin embargo, se pueden

³⁷ OCDE. **Estudios Económicos de la OCDE. México 1998.** OCDE, París, 1998, p. 117

plantear al menos dos cuestionamientos a este programa: en primer lugar, la cobertura teórica de los servicios de salud no necesariamente coincide con la cobertura real: las condiciones de aislamiento de las poblaciones más alejadas provocan que muchas veces no se utilicen los servicios de las clínicas más cercanas por cuestiones de accesibilidad y oportunidad, de manera que se está subestimando la demanda de servicios de salud de los grupos más necesitados; en segundo lugar, el conjunto de servicios brindados por las entidades de atención a población abierta no se comparan con los de las instituciones de seguridad social.

El IMSS tiene un gasto per cápita para sus usuarios reales tres veces superior al que tiene el sector de la asistencia pública para población abierta.³⁸ Esto se refleja en el gasto familiar en salud: a pesar de sus escasos recursos, los hogares de localidades de menos de 2,500 habitantes dedican alrededor de un punto porcentual más de su gasto corriente a cuidados médicos y conservación de la salud, en comparación con el resto de los hogares. John Scott, investigador del CIDE, cuestiona también el supuesto de que actualmente hay una mayor equidad del gasto. Si se divide al total de la población en cinco partes (quintiles), el 20% más pobre recibe una proporción del gasto en salud (17.6%) menor que los siguientes tres quintiles de ingreso (23.9, 24.4 y 21.8%, respectivamente), y sólo superior al quintil más rico (12.3%).³⁹

Sin embargo, es necesario insistir que a pesar de esas distorsiones distributivas, la focalización del gasto y de los programas contra la pobreza no es una solución viable en el largo plazo pues no se atacan de raíz los problemas generados por el modelo económico, esto es, la concentración de los beneficios del crecimiento y la polarización regional y social. La solución debe desprenderse de una política económica que mejore los ingresos de la población y una política social que equilibre las medidas de cobertura general con las focalizadas.

³⁸ *Ibidem*, p. 100

Acciones y programas compensatorios en materia de salud

Las políticas hacia el sector salud ha seguido las mismas pautas que la de los demás elementos de la política social. Durante las crisis de los ochenta, se redujeron los programas sociales y se buscó la desconcentración de los servicios en el marco de la “racionalización” del gasto público. En una primera etapa (1984), se transfirieron a los gobiernos estatales los servicios de salud que prestaba la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Esta medida operó en el sentido de reestructurar administrativamente los servicios en 14 estados del país pero sin una transferencia en la gestión de recursos. Con respecto a la seguridad social, los servicios que proporcionaba el IMSS-COPLAMAR pasaron también a ser administrados estatalmente. Además, en medio de la segunda crisis petrolera, en 1986 el IMSS autorizó la ampliación del plazo reglamentario para la conservación de derechos de los asegurados que hubieran causado baja. Así, los “beneficiarios” podrían seguir recibiendo los servicios de la institución por 18 semanas adicionales a los dos meses que marcaba la ley.

Esta reducción en la cobertura de los servicios de salud y seguridad social tienen un gran impacto negativo sobre la salud de los grupos más vulnerables; baste señalar que de las principales causas de mortalidad infantil, alrededor del 70% del total de muertes está relacionado con afecciones prevenibles mediante atención médica adecuada y oportuna: algunas afecciones perinatales, neumonía e influenza, enfermedades diarreicas, deficiencias de nutrición e infecciones respiratorias agudas, entre otras.⁴⁰

A principios de la década de los noventa se pusieron en práctica los programas compensatorios en el marco del Programa Nacional de Salud 1990-1994, con el objetivo de revertir los efectos de las crisis y el ajuste, y se profundizó el proceso de descentralización. En la actualidad operan tres programas de salud focalizados a los más pobres: i) el IMMS-Solidaridad, el cual se derivó del que operaba el COPLAMAR y busca

³⁹ Scott, John. *Desarrollo económico y humano. El fracaso social de la revolución*, en **Enfoque**, Núm. 350, 15 de octubre de 2000, Periódico Reforma, México. p. 6

⁴⁰ Datos tomados de: **Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000**, México, Comisión Nacional en Favor de la Infancia, Secretaría de Salud, 1995

la ampliación de la seguridad social a la población marginada no cotizante; ii) el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), que busca ofrecer un paquete de servicios básicos de salud; y iii) el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), cuyo objetivo es brindar un paquete de apoyos en materia de salud, alimentación y educación, para garantizar la asistencia de los niños y las niñas durante la educación básica.⁴¹

El Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)

Con financiamiento del Banco Mundial (350 mdd), se pone en marcha la primera etapa de un programa de atención a la población no asegurada de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Guerrero, el cual operaría durante el periodo 1991-1995. Bajo la lógica de la focalización, se trataba de apoyar la atención hacia la población más pobre que formalmente⁴² no recibía ninguna atención del sistema de salud, esto es, alrededor de 6 millones de personas en 1991. En 1995 se convierte en el actual PAC, también financiado por Banco Mundial para atender a aproximadamente 10 millones de personas localizadas en las zonas más marginadas y dispersas.

El PAC es el modelo buscado por las autoridades y las multilaterales para la reforma del sector salud y apunta hacia dos objetivos principales: focalización de las acciones hacia los más pobres y descentralización hacia los estados y municipios, de las acciones y los recursos del programa. Consiste esencialmente en ofrecer, a través de promotores comunitarios, un paquete de servicios básicos de salud financiada con transferencias federales etiquetadas y, en términos de la OCDE, “con una adecuada relación costo-beneficio”.⁴³ El programa prevé 12 tipos de intervenciones, la mayoría de las cuales están relacionadas con el ataque a las causas de muerte de menores: saneamiento básico, planificación familiar, atención prenatal y postparto, vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil, inmunizaciones, manejo de casos de diarrea, tratamiento antiparasitario, manejo de infecciones respiratorias agudas, prevención de tuberculosis,

⁴¹ Dado que el PROGRESA busca atender simultáneamente estos tres componentes, será analizado en una sección aparte.

⁴² Decimos “formalmente” porque la cobertura teórica o legal de la seguridad social no necesariamente coincide con la atención real.

prevención de hipertensión y diabetes, prevención de accidentes y capacitación para el autocuidado de la salud.⁴⁴

La campaña “El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres” realizó una evaluación de la cual exponemos algunos de los comentarios más importantes.⁴⁵ El programa pretende enfatizar un enfoque preventivo en vez de curativo; evitar inadecuados hábitos de higiene; promover la participación comunitaria; y priorizar los servicios de atención a la salud en áreas rurales. En primer lugar, se reconocen algunos progresos como el fomento a la colaboración entre mujeres de la comunidad, la aceptación para que la comunidad participe en la definición de prioridades de salud, el aprovechamiento de las capacidades y experiencias acumuladas, y la incorporación de estrategias diferentes a las contempladas originalmente en el programa. Sin embargo, en el aspecto operacional señala: a pesar de su supuesto enfoque de género, no hay equidad en las posiciones ocupadas por mujeres con respecto a los hombres, las instalaciones no son adecuadas para la aplicación del PAC y hay escasez de medicamentos necesarios. En cuanto a lo que se puede esperar de él se afirma que el acceso a servicios y atención de calidad es limitado, las mujeres pobres en realidad sólo tienen el derecho a una atención muy básica en salud, y contribuye muy poco a la erradicación de la pobreza.

Como puede observarse, este modelo de atención no busca atacar la pobreza y la marginación, que son las causas primarias de la mortalidad y la morbilidad, sino ofrecer un *mínimo* de atención simplemente para que no empeoren sus condiciones de salud. A través de este programa se mantiene el modelo de segmentación entre ciudadanos de primera y segunda categoría.

Mortalidad infantil

La tasa de mortalidad de menores de 5 años es uno de los indicadores más utilizados para medir el desarrollo social y su abatimiento representa uno de los principales objetivos del gobierno mexicano ante los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial

⁴³ OCDE. *Op Cit*, p. 118

⁴⁴ Secretaría de Salud. **Programa de reforma al sector salud**. México, 1995.

en favor de la infancia. Ciertamente, la tasa global de mortalidad ha descendido en los últimos años, sin embargo, algunos estudios de Organizaciones No Gubernamentales expresan sus reservas debido a la disparidad de cifras oficiales. Comexani, en su "IV Informe sobre los derechos y la situación de la infancia en México" observa que a pesar del ajuste realizado para tomar en cuenta el subregistro, probablemente todavía estaría subestimada la tasa de mortalidad infantil.⁴⁶ Esto se debe a la ausencia de atención profesional precisamente donde es más necesaria, es decir, entre los grupos de mayor morbi-mortalidad.⁴⁷

Pero el subregistro es un problema que presentan prácticamente todos los datos estadísticos. Algunos demógrafos abordan el problema desde otra perspectiva: indican que dicha tendencia no se presenta uniformemente cuando se analizan diversas variables determinantes en su evolución. Es decir, cuando se secciona el indicador global mediante variables socioeconómicas (edad y educación de la madre, condiciones de la vivienda, tamaño de la localidad, etc.) se descubren grandes diferencias y nuevamente los factores de riesgo son mucho mayores entre la población más pobre. Un demógrafo indica que "tal vez convenga reformular la hipótesis respecto del impacto de la crisis, ya que ésta no se expresa en un cambio en la tendencia al descenso de la mortalidad infantil sino en un aumento de la desigualdad".⁴⁸ De esta manera, es importante analizar los datos más en términos cualitativos y de tendencias, que en relación con sus cambios absolutos.

Los datos sobre mortalidad infantil para el periodo 1990-1997 (cuadro 9) muestran que las disparidades entre estados no son tan sencillas de reducir. En 1990 la tasa de defunciones para los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero era de 50.7, 51.2 y 46.6

⁴⁵ Aguilar, Martha Patricia y Luna Circe. **Equity, Participation and Consistency? The World Bank at Beijing + 5**. México, Campaña el Banco Mundial en la Mira de las Mujeres, 2000. pp. 76-87

⁴⁶ Comexani. **Los hechos se burlan de los derechos. IV Informe sobre los derechos y la situación de la infancia en México, 1994-1997**. México, Comexani, 1998.

⁴⁷ Behm Rosas, Hugo. *Sobrevivencia en la infancia: las dimensiones del problema en América Latina (Documento de Trabajo)*, en **Population Council México** núm. 17, 1985. p. 11.

⁴⁸ Bronfman, Mario. *Mortalidad infantil y crisis en México*, en **Estudios Sociológicos de El Colegio de México**, Vol. III, núm. 23, México, mayo-agosto de 1990.

respectivamente, más del doble de las del D.F. (20.8), Baja California (22.9) y Nuevo León (23.7); aun cuando han bajado estas tasas en todos los estados, para 1997 esta relación de dos a uno se mantiene y se trata de las mismas entidades en los valores extremos: Chiapas, Oaxaca y Guerrero tenían 35.9, 36.2 y 33.3 defunciones de menores de 1 año, respectivamente, mientras que el D.F., Baja California y Nuevo León sólo 17.1, 18.5 y 18.9. Estas brechas persisten a pesar de la aplicación de programas focalizados hacia los más pobres durante la década de los noventa.

Es interesante observar que el porcentaje de reducción de la mortalidad entre los estados más pobres es en promedio de 40% mientras que en los más desarrollados ronda el 20%. Es factible suponer que sigue existiendo un porcentaje considerable de subregistro entre los estados más atrasados. Una hipótesis alternativa es que realmente hubiera ocurrido esa reducción, a lo cual Hugo Behm explica “el análisis de las enfermedades letales predominantes en la infancia de América Latina, muestra que en su mayoría son afecciones cuya prevención o tratamiento **se conoce**, y que el problema radica en los diversos factores que comprenden la plena utilización de este conocimiento”.⁴⁹ En este caso, el ataque a las causas de la mortalidad infantil es principalmente una decisión gubernamental y una cuestión de prioridades. Como se ha demostrado a través de la evaluación ciudadana del ajuste, el gasto y los programas sociales se han sacrificado una y otra vez para garantizar el cumplimiento de los compromisos ante los acreedores externos, por lo cual los gobiernos en turno son responsables del atraso y la muerte infantil en grandes regiones del país. Jesús Kumate, él mismo exresponsable del sector salud, señala ahora –sin mucha autocrítica-- que las elevadas tasas de mortalidad infantil no llamaron la atención para reducirlas y siguen “inadmisiblemente altas en muchos países, México inclusive”, seis veces superior a la tasa de Japón o los países nórdicos.⁵⁰

Las causas de mortalidad tampoco pueden definirse como hechos puramente biológicos pues están relacionadas con factores sociales y económicos que determinan

⁴⁹ Behm Rosas, Hugo, *Op Cit*, p. 15. El énfasis es nuestro.

⁵⁰ **La Jornada**, 29 de octubre de 2000

su incidencia. Un niño habitante de una zona rural tiene una posibilidad tres veces mayor de morir que uno de la ciudad.⁵¹ De igual modo, hay una estrecha asociación entre la educación de la madre y la sobrevivencia infantil; por su parte, la condición educativa de los padres, al igual que las condiciones de la vivienda, depende en buena medida del factor económico (ingresos).

Como ya se mencionó, la mayor parte de las muertes infantiles se deben a las llamadas enfermedades de la pobreza, es decir aquellas que son evitables mediante una adecuada atención. La serie histórica de las causas de mortalidad infantil muestra una baja continua de las enfermedades respiratorias agudas e intestinales, que en buena medida explican el abatimiento de la tasa global, mientras que las afecciones perinatales han pasado a ocupar el primer lugar como causa de muerte. Algunas de estas últimas afecciones también son evitables ya que están relacionadas con el deficiente control prenatal, por la carencia de los medios para una adecuada atención durante el parto o por recibir atención de personas no calificadas para ello.⁵² Como muestra el cuadro 10, al menos hasta 1985 las deficiencias de la nutrición no estaban incluidas entre las cinco principales causas de mortalidad infantil y para 1990 representaban el 4.0% del total de defunciones.

A pesar del descenso por causas de mortalidad durante la última década, las tasas tienden a estancarse. Esto se explica porque según un estudio demográfico, cuando se está en el rango de 20 a 80 muertes por mil, el control de enfermedades diarreicas y respiratorias tiene un importante impacto en la reducción total, de manera que es relativamente más fácil reducir la tasa que cuando se está por debajo de ese rango.⁵³ Hipotéticamente, un descenso mayor implicaría atacar problemas más estructurales, como son precisamente la marginación de las comunidades y la falta de infraestructura médica adecuada para esos lugares.

⁵¹ **La sobrevivencia infantil global: Una prioridad de los derechos humanos.** Minnesota Advocates for Human Rights. Minneapolis, USA, 1998.

⁵² **Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia,** *Op Cit*, p.97

⁵³ Behm Rosas, Hugo. *Ibid.*

Esto plantea una situación paradójica en cuanto al perfil epidemiológico del país: la incidencia todavía alta de muertes por enfermedades típicas de los países subdesarrollados e incluso el surgimiento de otras como el cólera, y al mismo tiempo la tendencia al aumento de enfermedades más comunes en los países desarrollados. Se evidencian así las limitantes de acciones como el PAC pues aun con sus aciertos no podrá sustituir los beneficios de una atención médica más sistemática.

Las tasas de mortalidad preescolar siguen en términos generales la misma tendencia que la infantil. En 1990 (cuadro 9) los estados que tenían las tasas más altas eran: Oaxaca (5.8), Chiapas (5.3) y Puebla (4.7) mientras que los que presentaban las más bajas fueron Durango (0.7), Sinaloa (0.8), el D.F., Baja California Sur, Nuevo León y Coahuila con 1.0. Las tasas más altas de estos estados duplican el promedio nacional y tienen una relación de cinco a uno respecto a los estados con las tasas más bajas. Para 1997 las diferencias se mantenían tanto de los estados más pobres respecto al promedio nacional como en relación a los estados con menores muertes preescolares.

En cuanto a las defunciones de preescolares, se ha invertido el peso relativo de las causas de muerte: en 1990 las enfermedades infecciosas intestinales ocupaban el primer lugar con 20.5% del total, seguida del sarampión con 14.0%, enfermedad prevenible mediante vacunación; después le seguían los accidentes (12.1%) y la neumonía e influenza (12.0%). Para 1997 ocupaba el primer lugar los accidentes (20.6%), seguido de la neumonía (11.7%) y las enfermedades intestinales (11.3); es decir, se trata de 47% de muertes evitables. Como mencionamos, es probable que este cambio esté relacionado con la mayor incorporación de las mujeres al trabajo y el alargamiento de la jornada, obligando a los jefes de hogar a dejar más tiempo solos a sus hijos e hijas. Después de las anomalías congénitas, el quinto lugar como causa de muerte son las deficiencias de la nutrición, la cual ha amentado su importancia relativa al pasar de 6.2% en 1990, a 7.0% en 1997. Los accidentes son también la principal causa de mortalidad escolar, con 40% del total en 1997 y le siguen afecciones no prevenibles como tumores y enfermedades congénitas.

Educación

La educación básica en México es uno de los derechos que tiene de las mayores coberturas y, al menos discursivamente, está más cerca de las aspiraciones universalistas emanadas de la Constitución. Al igual que los demás aspectos de la política social, las políticas educativas se han transformado durante la aplicación de las políticas de ajuste, con resultados diferenciados sobre la población infantil. En esta sección se abordan algunas de las medidas generales orientadas a la educación y la situación educativa de los niños y las niñas en cuanto a cobertura, equidad, eficiencia y calidad.

El gasto público en educación

Durante los ochenta, hubo grandes caídas del gasto educativo; aun si observamos las estadísticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (cuadro 3), solamente en 1983 el gasto federal total en educación⁵⁴ se redujo en términos reales 40.8% respecto al año anterior. Entre 1987 y 1989 se observaron los niveles más bajos de gasto educativo de los últimos veinte años y sólo hasta 1992 se alcanzó un nivel ligeramente superior que el de diez años antes (medido en pesos del 2000). Después de la crisis de 1994, nuevamente hay una caída de 13.5% de este gasto y sólo hasta 1998, se superó el nivel anterior a los "errores de diciembre". Como porcentaje del PIB, mientras en 1982 representaba 3.5%, entre 1983 y 1991 fue alrededor de un punto porcentual menos y hasta 1993 alcanzó una participación del 3.7%. Sin embargo, actualmente el nivel ronda el 4%, después de la caída del 94. A pesar de estas variaciones, el gasto

⁵⁴ Actualmente el gasto educativo incluye los ramos presupuestarios de: Educación Pública (Ramo 11); Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal (Ramo 25); desde 1998, la parte correspondiente a Educación de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), que comprende el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), la parte correspondiente a infraestructura del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), y a partir de 1999, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Por último, y por única vez, para el año 2000 se incluye un estimado de 1,374.1 millones de pesos que se ejercerán a través del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) del Ramo 23. Cabe señalar que el desglose por ramo presupuestario se refiere a la clasificación administrativa del gasto. Zedillo, Ernesto. **Sexto Informe de Gobierno**. Poder Ejecutivo Federal, México, 2000. p. 181.

educativo efectivamente ha aumentado en términos reales, durante la última década aunque a partir de niveles bajos con respecto a la década de los ochenta, además de que actualmente se contabiliza como gasto educativo, partidas que antes eran consideradas como aportaciones a los estados.

Dentro del gasto público total, el gasto educativo representa una de las participaciones más importantes, y de este último, la educación básica es la que mayores recursos demanda. Si bien, el gasto federal en educación básica ha aumentado tanto en términos absolutos como relativos al total del gasto educativo, el porcentaje dedicado a los otros niveles ha disminuido: mientras en 1990 el gasto en educación básica representaba 57.8% del total contra 25.7 y 16.5% de la educación media y la superior, respectivamente, en 2000, se gasta el 65.4% en el nivel básico, 23.1% en el medio y sólo 11.5% en la educación superior.⁵⁵

A pesar del avance que representa el crecimiento del gasto, sus efectos redistributivos no necesariamente han correspondido con ese esfuerzo. Según John Scott,⁵⁶ si se ordena a la población en grupos del 20% cada uno (quintiles) que vayan del nivel más pobre al más rico, en términos agregados y tomando como referencia 1996, el gasto social beneficia a todos los quintiles en las mismas proporciones, lo cual contrasta fuertemente con la cantidad del ingreso nacional que detentaba cada uno: 4.79% del 20% más pobre contra 52.63% del 20% más rico. En el caso del gasto educativo al nivel de la primaria el 20% más pobre obtiene una proporción mayor del gasto (30.6%), y los demás quintiles van obteniendo proporciones cada vez menores; sin embargo, al nivel de la educación secundaria, los beneficios redistributivos se invierten: el 20% más pobre obtiene la menor proporción de este gasto (12.2%) aun en comparación con los más ricos (15.5%) y prácticamente la mitad de los tres quintiles intermedios.

⁵⁵ Subsecretaría de Egresos. **El presupuesto de egresos de la federación 1995-2000**. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 2000. p. 66

Descentralización educativa sin independencia financiera

En 1983 el gobierno emprendió medidas de descentralización, como fueron la eliminación del COPLAMAR y la transferencia administrativa de sus programas a las secretarías correspondientes: el componente de educación a la Secretaría de Educación Pública. En 1984 se concretan los primeros convenios para descentralizar la educación básica y normal mediante la transferencia a los estados de los recursos financieros y materiales destinados a este rubro, aunque con un gasto público 32% menor que el de 1982. En realidad, se trató de una desconcentración administrativa a las delegaciones estatales, con menores recursos para los estados y manteniendo el control político y financiero el gobierno central. A esto habría que añadir otros elementos de la estrategia económica como la política salarial y la búsqueda de reducción de conquistas laborales, que afectaron a los maestros. El proyecto de descentralización de la educación que quiso ponerse en práctica durante la década de los ochenta, golpearía directamente al gremio magisterial, pues creaba la posibilidad de tener que negociar separadamente sus condiciones laborales con las entidades encargadas de cada estado.

Siguiendo las pautas del Banco Mundial, el gobierno salinista lleva a cabo el proceso de descentralización en 1992, cuando se pone en marcha el Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual comprendía, además de la obligatoriedad de la educación secundaria, la transferencia a los gobiernos de los estados de la conducción y operación de la educación básica y normal, la reformulación de los contenidos de los materiales educativos y un sistema de estímulos para los docentes. Aunque el establecimiento de la carrera magisterial ha generado un relativo aumento de las remuneraciones de algunos maestros, profesores de Veracruz que participaron en el ejercicio CASA-SAPRIN señalaron que este último mecanismo está dividiendo al gremio entre maestros de primera, es decir los que tienen la oportunidad y el tiempo de llevar los cursos de actualización, y los de segunda, que no pueden tomarlos. Además de las disparidades salariales, también se crea una competencia por los estímulos al interior del gremio y se debe negociar su contrato con cada autoridad

⁵⁶ Scott, John. *Op Cit*, p. 6

estatal. El investigador Carlos Ornelas expone que “en las negociaciones salariales de cada mayo, la SEP —que no es la patrona de los trabajadores— les dice a los gobiernos de los estados —que sí son los patrones— a partir de tal fecha ustedes deberán pagar tanto a cada trabajador”, con lo cual el incremento de los salarios afecta los presupuestos estatales.⁵⁷

Actualmente, una buena parte de los recursos para la educación se distribuyen mediante el Ramo presupuestal 33. No obstante, como señala el documento: “La situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México. Informe Alternativo de organizaciones civiles, sociales y redes mexicanas al Tercer Informe Periódico del gobierno mexicano ante el Comité de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (en adelante, Informe alternativo sobre los DESC), la distribución actual no responde a criterios de equidad claros que compensen los rezagos, sino que se basa en acuerdos bilaterales del centro con cada estado sin la participación de los involucrados directos, contrariamente a los argumentos para la descentralización. Asimismo, la ausencia de mecanismos claros para exigir responsabilidad y rendición de cuentas genera nuevos factores que condicionan la eficiencia del sistema: los recursos aportados por la federación, algunos estados los destinan principalmente a las zonas urbanas, pues es más redituable políticamente.⁵⁸

Programas compensatorios: ampliación de cobertura, menor calidad

Los programas compensatorios para la educación se iniciaron con la puesta en marcha del Programa niños en Solidaridad (1990) el cual es el antecedente del PROGRESA: se trataba de garantizar que los niños más pobres terminaran la primaria mediante el otorgamiento de becas, una despensa básica, atención médica preventiva y curativa, así como formación de hábitos de higiene y nutrición. Sin embargo, los usos electorales del PRONASOL impidieron que estos programas tuvieran continuidad o que fueran sometidos a evaluaciones independientes sobre su eficacia. Implícitamente estos

⁵⁷ **El Financiero**, 27 de octubre de 2000.

⁵⁸ **La situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México. Informe Alternativo de organizaciones civiles, sociales y redes mexicanas al Tercer**

programas fueron un reconocimiento de los estragos de la crisis: en 1990 del total de la población entre 6 y 14 años, 2.92 millones no tenían instrucción y 11.33 millones tenía la primaria incompleta, es decir, 75.6% de la población infantil tenía problemas para completar sus estudios de primaria.⁵⁹

Por su parte, el Banco Mundial afirma que cambió la orientación de sus préstamos, de la creación de infraestructura física al mejoramiento de la calidad educativa.⁶⁰ A partir de 1991 ha otorgado préstamos para apoyar el mejoramiento educativo y, para los jóvenes, la capacitación técnica a través del CONALEP. En 1992 aprueba otro financiamiento para aumentar la educación inicial, preescolar y primaria mediante el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. Nuevamente señala el *Informe Alternativo sobre los DESC*, que la evaluación de este programa mostró una contribución muy reducida en el aprendizaje de los niños y niñas, significativa sólo en algunas escuelas urbanas cercanas a las capitales, entre otras razones, porque se utilizaron técnicas pedagógicas inadecuadas.

Con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) se distribuye a los niños y niñas de comunidades aisladas y dispersas paquetes de útiles escolares de acuerdo al grado escolar y grado de marginación, además de materiales didácticos, mobiliario para las escuelas y recursos para las asociaciones de padres de familia. A pesar del objetivo de *igualar oportunidades educativas*, éste no se ha logrado, en parte por la magnitud de los rezagos, pero principalmente por sus condicionantes socioeconómicas, es decir, los niños y niñas pobres enfrentan condiciones de desigualdad *de origen*, en un triple sentido: i) por la menor posibilidad de ingresar a las escuelas; ii) por la incapacidad de permanecer en ellas el tiempo suficiente; o, iii) por la menor posibilidad de alcanzar el mismo nivel de aprovechamiento escolar que los que están en mejores condiciones económicas; como muestra el cuadro 7, los niños y niñas de estas escuelas presentan la

Informe Periódico del gobierno mexicano ante el Comité de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, Noviembre 1999. pp. 94-96

⁵⁹ Cálculos realizados con base en datos del XI Censo General de Población y Vivienda publicados en **Los niños en México**. INEGI, México, 1993.

⁶⁰ World Bank. **Educational Change in Latin America and the Caribbean**. Washington, 1999, p. 68

prevalencia de déficit de talla más alta después de las escuelas indígenas. Si bien es positivo que existan estos programas, mientras no se ataquen los problemas de raíz, estas medidas no pasarán de ser meros paliativos para la deserción y el bajo aprovechamiento escolar.

Hay que señalar además que estos programas difícilmente logran reincorporar a aquellos niños y niñas que ya han abandonado la escuela. Como muestra, aunque actualmente se tiene casi cubierta la demanda de educación primaria, el sistema no ha sido capaz de incorporar a la población que por diversos motivos no pudo concluir siquiera la educación básica. Según el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con base en las últimas cifras del Censo de Población 2000 existen alrededor de 35 millones de mexicanos y mexicanas mayores de 15 años que no tienen completa la educación básica, desde los que tienen la secundaria incompleta hasta los que son analfabetas.⁶¹

A otro de los programas para zonas marginadas, el de Telesecundaria, se debe una buena parte del incremento en la satisfacción de la demanda de ese nivel. Señala el Observatorio Ciudadano de la Educación⁶² que alrededor del 44% de los nuevos alumnos se incorporaron mediante esta modalidad pero los rendimientos académicos de estos alumnos, medidos en diversas evaluaciones, están por debajo de los del resto de las escuelas.

Aun cuando es necesario reconocer ciertos avances de estos programas comparados con una situación en la cual no se hubieran establecido, no resuelven los problemas que dan origen a la deserción escolar. A pesar de ello, tanto el gobierno mexicano como Banco Mundial consideran el esquema del CONAFE y la Telesecundaria como el mecanismo más idóneo para satisfacer en su totalidad la demanda al sistema educativo. Para confirmar el hecho de que México ha servido de campo de experimentación de sus políticas de ajuste, el Banco Mundial anuncia que seguirá

⁶¹ **El Financiero**, 7 de agosto de 2000, p. 68

apoyando financieramente a estos programas y buscará que otros países adopten esquemas similares.⁶³

Algunos indicadores de la situación educativa de niños y niñas

Cuando los niños y niñas tienen acceso a la educación inicial y preescolar tienen mejores rendimientos en la educación primaria. Como ya se mencionó, la ampliación de la cobertura en este nivel se inició apenas en 1991, con el apoyo del Banco Mundial. Según el cuadro 11, para el ciclo 1997-98 la atención a niños y niñas de tres años se ubicaba apenas en el 12% y hay algunos estados donde es prácticamente inexistente como en Durango, Michoacán e Hidalgo. Chiapas y Guerrero son de los estados que presentan los porcentajes más altos, con 41.7 y 25.7%, respectivamente, pero Hidalgo y Oaxaca, que también fueron objeto del mismo programa, presentan una atención muy deficiente a este nivel: 4.3 y 13.4%, en el mismo orden. Las enormes disparidades de estas cifras demuestran que no existe ninguna estrategia definida para atender la educación inicial.

El mismo cuadro muestra que en el caso de niños y niñas de cuatro años la atención aumenta, pero esto no ha impedido que se mantengan las diferencias entre los estados y que la satisfacción de la demanda se ubique en el ciclo escolar 98-99 en casi 58%, cifra muy alejada de la meta de 65% del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE). La cobertura de educación preescolar de 5 años aumenta a 81.4% a nivel nacional, pero se mantienen las diferencias de cobertura por estados. A pesar de que la población de esa edad prácticamente se ha mantenido constante en los últimos diez años, para el ciclo 1998-99, existían alrededor de 3.25 millones de niños y niñas sin atención en la educación preescolar.⁶⁴

Aun cuando actualmente la mayoría de la población infantil logra inscribirse al primer año de primaria, en 1995 alrededor del 13.7% de la población entre 6 y 14 años

⁶² Muñoz Izquierdo, Carlos. *Resultado de las políticas educativas nacionales*. **Observatorio Ciudadano de la Educación**, México, sin fecha, en www.observatorio.org

⁶³ World Bank, *Op Cit*, p. 27 y 51

⁶⁴ Corresponden a las cifras de la Secretaría de Educación Pública (SEP), conforme a las proyecciones de CONAPO de una población de 6,611,541 niños de 3 a 5 años menos una matrícula de 3,362,952 inscritos.

no sabía leer ni escribir, es decir, 2.7 millones de niños y niñas. Desde el Censo del 90 es posible corroborar que a partir de los 12 años el porcentaje de niñas que deja de asistir a la escuela es mayor que el de los niños en alrededor de cinco puntos porcentuales (cuadro 12). Sin embargo, se establece tanto una brecha socioeconómica como de género. Los niños y niñas de las familias pobres y rurales asisten en menor cantidad a la escuela, pero las niñas tienen mayores dificultades para permanecer debido a la existencia de valores, creencias y prácticas prevalecientes en la sociedad y en la familia que le confieren distintos roles a niños y niñas dentro de sus estrategias de supervivencia.⁶⁵

Respecto a las dificultades para asistir a la escuela, Julio Boltvinik señala que en el censo del 90 se eliminó la pregunta del censo anterior sobre las causas de la inasistencia escolar. Los asistentes a los talleres del ejercicio CASA-SAPRIN claramente señalan que las causas estuvieron en el deterioro del nivel de vida: la caída en los ingresos de las familias aunada a la carestía y el retiro de apoyos del Estado provocó la incorporación masiva de mujeres, ancianos y niños al mercado laboral para completar su gasto, aunque también deterioró la integración familiar pues redujo sustancialmente su tiempo libre.

Por otro lado, el sexto informe de gobierno de Ernesto Zedillo declara que se rebasaron las metas en cuanto a cobertura de la educación primaria pues el PDE contemplaba 14.5 millones de niños inscritos y se logró al final del sexenio una cifra de 14.8 millones.⁶⁶ Pero si observamos los indicadores de aprovechamiento de la educación

⁶⁵ Al respecto señala Florinda Riquer: "...la desigualdad de género (expresada, entre otros indicadores, en diferenciales en el logro educativo de hombres y mujeres, en el tipo de ocupaciones que realizan, en la remuneración que perciben) no necesariamente produce la pobreza de las mujeres. Con seguridad la afirmación es temeraria porque va contra la corriente de la postura que en el medio académico y en el de organismos internacionales y nacionales no gubernamentales se sostiene. Queremos arriesgarnos, no obstante, a dejar planteada la necesidad de diferenciar desigualdad de género de pobreza femenina así como una pregunta para la que aun no encontramos respuesta: ¿en qué condiciones la desigualdad de género produce o reproduce pobreza en general y la de las mujeres en particular?". Florinda Riquer y Josefina Pantoja, *Mujer, género y pobreza: estado de la discusión en los noventa*, en **Los rostros de la pobreza**, *Op Cit*, p. 203

⁶⁶ Observatorio Ciudadano de la Educación. *Informe de Gobierno: ¿Balance educativo o mensaje político?*, en **La Jornada**, 8 de septiembre de 2000

primaria del cuadro 14, concluimos que cantidad no significa calidad. Para el ciclo 1997-98, aun cuando el coeficiente de egresión fue cercano al 100%, la eficiencia terminal de la educación primaria fue de 84.8%, el índice de reprobación fue 7.5%, la deserción 2.9% y el coeficiente de repetición del primer año 11.3%. Esto quiere decir que sólo durante ese ciclo escolar 2.22 millones de niños y niñas no concluyeron la primaria en el tiempo establecido de acuerdo a su edad, aproximadamente un millón reprobó algún año, 424,000 niños y niñas tuvieron que abandonar definitivamente sus estudios, y 280,000 tuvieron que repetir el primer año. La evolución de estos indicadores en los últimos diez años muestra reducciones no muy significativas si tomamos en cuenta que en términos prácticos, la matrícula se ha mantenido constante debido al menor crecimiento demográfico.

Desde una perspectiva regional, nuevamente las diferencias de aprovechamiento se acentúan considerablemente, mostrando a las entidades más pobres (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) con los peores índices en todos los sentidos: reprobación, deserción, repetición del primer año y eficiencia terminal. El estudio de Carlos Muñoz Izquierdo, del OCE, comenta que en evaluaciones sucesivas aplicadas a unos 7 millones de alumnos desde tercero de primaria a tercero de secundaria las escuelas que obtienen rendimientos "muy bajos" están concentradas principalmente en las entidades con mayores grados de marginación, y resume en una frase sus conclusiones:

"Cuando el desarrollo educativo sigue las mismas pautas del desarrollo socioeconómico (lo que equivale a decir que favorece más a los estados más desarrollados y viceversa) la educación tiende a reforzar –en lugar de combatir- las desigualdades que ancestralmente han existido entre los niveles de vida de las diferentes entidades federativas del país."

Marginación, bajo rendimiento escolar y desnutrición son fenómenos que se refuerzan mutuamente. Para apoyar esta afirmación construimos una gráfica con datos a nivel estatal del coeficiente de repetición del primer año (eje X) para el ciclo 1993-94 (datos de la SEP) contra el porcentaje de niños de 7 años con prevalencia de déficit de talla (eje Y) del *Censo de Talla* realizado en 1993. Existe una alta correlación entre

repetición del primer año y desnutrición infantil: pareciera que todos los niños desnutridos son los que con mayor frecuencia reprueban el ciclo escolar. Asimismo, la brecha en los estados con mayor prevalencia de déficit de talla nos indica que es donde más menores inician tardíamente su primaria. Las características en las cuales inician su primaria son determinantes para su posterior desarrollo educativo y son un buen indicador de sus condiciones socioeconómicas y nutricionales previas, y precisamente no se están realizando evaluaciones de aprovechamiento escolar en los dos primeros años.

En el caso de la educación secundaria destaca que la eficiencia terminal disminuyó después del ciclo escolar 93-94 como muestra el cuadro 15, cuando alcanzó 77.5% y en los años subsecuentes del gobierno zedillista no ha logrado recupera este nivel (76.1% en 98-99). Igualmente, el índice de deserción aumentó casi dos puntos porcentuales, en otras palabras, en el ciclo escolar 98-99 estarían desertando 111,700 niños y niñas más que en el ciclo 94-95. En este rubro Chiapas representa un caso excepcional (Cuadro 13) pues presenta uno de los índices de eficiencia terminal más altos del país (80.1%) y uno de los más bajos en cuanto a deserción (6.6%), sólo por arriba de Nuevo León y Baja California en este último punto. Estos datos no se corresponden en lo absoluto con todos los demás indicadores analizados, lo cual nos lleva a suponer que se trata de una estimación muy optimista, sin descontar que este cambio se haya dado en detrimento de la calidad de la enseñanza.

En cuanto a la educación que reciben los grupos étnicos, el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI) describe la situación que priva en las escuelas de las zonas indígenas de la siguiente manera:

“...escasez y precariedad material de sus aulas y escuelas, deficiente calificación y formación de los maestros del subsistema, ausencia o deficiente producción de materiales didácticos, promoción de un curriculum rudimentario que se concentra en la

enseñanza del español, aulas multigrado y presupuestos inferiores a los que se destinan a la educación básica convencional".⁶⁷

De hecho, las calificaciones obtenidas por los alumnos que asisten a escuelas con población predominantemente indígena, son estadísticamente inferiores a las de aquellos que asisten tanto a escuelas rurales convencionales como a escuelas en zonas marginadas urbanas. Entre otras razones, el OCE encuentra que muchos maestros no fueron formados en el interculturalismo o ni siquiera en el bilingüismo, mientras que en otras ocasiones son asignados a comunidades con una lengua distinta a la propia. También podemos observar en el cuadro que en estas escuelas se presentan los porcentajes más altos de niños y niñas con déficit de talla, es decir, de desnutrición.

De esta manera, las cifras de cobertura esconden los problemas del sistema educativo: inequidad en el acceso, enormes desigualdades en cuanto a servicios y calidad de la educación recibida, insuficiente evaluación y monitoreo del aprovechamiento escolar y programas que no responden a las necesidades de las regiones.

Trabajo infantil

En esta sección se analizarán algunos de los factores económicos y sociales que facilitan la expansión del trabajo infantil y se expondrá someramente el estado de la situación en México. No obstante, debido a la falta de estadísticas, a la multiplicidad de formas que adquiere, e incluso a la dificultad para definir cuándo es trabajo y cuándo es ayuda familiar, estos hallazgos se asumen como generalizaciones que deberán ser corroboradas por estudios posteriores.

⁶⁷ Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez. **Actualización y síntesis del "IV Informe sobre los derechos y la situación de la infancia en México 1994-1997: Los hechos se burlan de los derechos"**. Junio de 1999, p. 11

En los países en desarrollo el trabajo infantil es un problema particularmente grave, aunque por las formas que adquiere, no existen cifras exactas sobre la evolución de este fenómeno y de la cantidad de menores que actualmente trabajan. La OIT calcula conservadoramente que trabajan en el mundo alrededor de 250 millones de niños y niñas de entre 5 y 14 años, de los cuales el 7%, es decir, 17.5 millones se ubicarían en América Latina.⁶⁸

Cuando se habla de trabajo infantil no nos referimos a las actividades — remuneradas o no— que eventualmente realizan los menores ya sea para ganarse algún ingreso extra o en apoyo a las actividades de otras personas, que pueden ser sus familiares. Se refiere más bien a "...el trabajo que despoja a los menores de su infancia y su dignidad, que les impide el acceso a la educación y adquisición de capacidades, y el cual es desarrollado bajo condiciones deplorables que dañan su salud y su desarrollo".⁶⁹ En esta parte nos referiremos al trabajo que desempeñan los menores hasta 14 años, de acuerdo con la definición del Convenio 138 de la OIT y según los cortes de edad de las estadísticas oficiales como censos y encuestas.

Existe el consenso de que las políticas de ajuste estructural han provocado un aumento del trabajo infantil,⁷⁰ pues introdujeron cambios significativos en el entorno económico que han afectado directamente las estrategias de supervivencia de los hogares. Entre éstos podemos señalar:

- La reducción del poder adquisitivo del salario, como premisa de las políticas de "competitividad" y lucha contra la inflación. Baste señalar que para 1995 el salario mínimo promedio nacional ponderado había perdido 73.17% de su poder de compra con respecto a 1976, último año de tendencia al crecimiento del salario mínimo real.⁷¹

⁶⁸ UNICEF. **Education and child labour. Background paper.** International Conference on Child Labour, Oslo, october 1997

⁶⁹ UNICEF. **Strategies for Eliminating Child Labour: prevention, removal and rehabilitation.** Synthesis document. Oslo, International Conference on Child Labour, october 1997. Traducción libre, p. 2

⁷⁰ Se pueden consultar los documentos de la Conferencia Internacional sobre Trabajo Infantil, Oslo, 1997.

⁷¹ Arroyo, Alberto. *Política económica, política social y democracia*, en Enrique Valencia Lomelí (Coord.), **Crisis Económica, pobreza y política social**, México, IDEA/ITESO/UdG, 1995. p. 10.

- El deterioro del empleo y el aumento de la informalidad. La creciente precarización del empleo, el aumento del subempleo y del desempleo disfrazado, así como la expansión de la informalidad son sólo algunas de las consecuencias de las políticas de privatización, reestructuración de la administración pública y de reducción de conquistas laborales en los ochenta, y de flexibilización laboral de los noventa.⁷²

- El aumento del costo de los satisfactores básicos. Debido al retiro de subsidios, especialmente a los alimentos, así como de la estrategia de actualización de precios. Según Julio Boltvinik, mientras en 1982 se necesitaban, por familia, 1.76 perceptores de un Ingreso Mínimo Legal Anual (IMA) en el D.F. para comprar la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para 1989 ya se había más que duplicado el número a 3.80 y para mediados de 1995 el número necesario de perceptores había subido a 6.08.⁷³

De esta forma, aunque el trabajo infantil no es una problemática nueva, el actual modelo económico agudiza ciertos problemas que, por un lado, “empujan” a los niños y niñas a buscar trabajo, y por otro, generan una demanda de mano de obra para ser contratada en las peores condiciones.

Empobrecimiento de los hogares

Tanto los organismos internacionales como los especialistas coinciden en que la necesidad económica es la principal causa del trabajo infantil. Los hogares pobres tienen en promedio un número mayor de miembros por hogar que los no pobres, de los cuales, los primeros tienen 2.4 menores de 12 años mientras que los segundos sólo 1 (cuadro 2). La necesidad de mayores ingresos se ha solventado aumentando el número de

⁷² Pérez Rocha, Manuel. La exposición detallada de las políticas laboral y salarial queda fuera de los objetivos de este trabajo, además de que existen innumerables estudios que analizan la reducción del poder adquisitivo del salario mínimo. Particularmente, dentro del ejercicio CASA-SPRIN se puede consultar la investigación de este autor titulada *MPYME, Trabajo, y Condiciones de Vida Frente al Ajuste Estructural*.

⁷³ Boltvinik, Julio. *Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los setentas y ochentas*, en **Crisis económica, pobreza y política social**, Enrique Valencia Lomelí (Coord.), México, IDEA/ITESO/UdeG, 1995. pp. 65-70. El IMA está definido como el salario mínimo general del D.F. multiplicado por 390 días: 365 días del año, más 15 días de aguinaldo y una estimación de 10 días por concepto de prima vacacional y reparto de

perceptores, lo cual obliga a una incorporación más rápida de los menores al trabajo cuando las percepciones familiares son insuficientes.

Esto se ha agravado debido a la aplicación, durante las últimas dos décadas, del mismo tipo de políticas en cada crisis: caída del salario real, restricción del gasto, aumento de precios de bienes y servicios, etc. Como muestra, la Asociación Mexicana para la Defensa del Consumidor (Amedec), afirma que tan sólo durante el sexenio de Ernesto Zedillo la canasta básica aumentó aproximadamente 321%, al pasar de un promedio de 640 pesos a 2,055.⁷⁴

Evidentemente el trabajo infantil está cumpliendo la función de amortiguar los impactos negativos de las crisis; en una entrevista, Clara Jusidman lo explicaba así: “[un funcionario] pedía que nos explicáramos por qué este país no ha explotado a partir del brutal deterioro en el nivel de vida. Yo creo que todos los que estamos aquí podemos constatar que quienes han soportado este terrible deterioro han sido las mujeres, que han tenido que incorporarse al trabajo, aun cuando a veces no lo quieran, y los niños y niñas que han sido usados como fuerza de trabajo para completar el ingreso familiar”.⁷⁵ Algunos estudios de caso indican que aunque bajo, el ingreso de los menores llega a representar hasta 20% del ingreso total familiar. En otras ocasiones su importancia radica en el tiempo que libera de los adultos para que éstos puedan buscar otro trabajo o alargar su jornada. En cualquier caso, se están privando de un desarrollo físico e intelectual de acuerdo con su edad.

La disyuntiva entre escuela y trabajo

A pesar del factor económico, no todas las familias pobres mandan a sus hijos a trabajar: “Si la pobreza bastase para explicar el trabajo infantil, en países de tan extendida pobreza deberían haber más niños trabajando”.⁷⁶ Una razón determinante es la disyuntiva que plantea la asistencia escolar. Si bien la caída de los ingresos familiares

utilidades. En el mismo texto se puede consultar a detalle la metodología utilizada por el autor para realizar los cálculos.

⁷⁴ **La Jornada**, 2 de noviembre de 2000.

⁷⁵ **La Jornada**, 1 de noviembre de 2000.

⁷⁶ OIT-UNICEF. **El trabajo infanto-juvenil en América Latina y el Caribe: situación actual y perspectivas**. Bogotá, UNICEF, 1998, p. 5.

acentuó la aceptación tácita de que otros miembros del hogar contribuyan al gasto familiar, también está asociado a la valoración que se tenga de la educación con respecto al trabajo. Es decir, de las ventajas o desventajas que los jefes de hogar perciban respecto a la escolarización de los hijos.^{77 78}

Una primera actitud relacionada con esta disyuntiva es el hecho de que aun bajo el supuesto de una educación “gratuita”, los jefes de hogar deben incurrir en gastos (dependiendo del caso, pueden ser útiles, transporte, uniformes, desayunos, cuotas) que no siempre se pueden solventar, especialmente cuando se tiene más de un hijo en la escuela. Según las encuestas de ingreso-gasto de los hogares, éstos dedican alrededor de 10% de su gasto corriente a servicios de educación y esparcimiento, aunque en las localidades de menos de 2,500 habitantes apenas el 4%. Adicionalmente, si el niño o la niña está desnutrido(a) tendrá un bajo rendimiento escolar o probablemente repruebe el curso. Esta posibilidad de repetición, con su impacto sobre la autoestima del menor y sobre el gasto familiar, reduce aun más la baja valoración hacia la educación, pues el niño o la niña “no sirve” para la escuela, entonces, es mejor que se ponga a trabajar.

En segundo lugar, de acuerdo con sus características educativas y culturales, entre ciertos grupos sociales se prefiere la incorporación temprana de los menores a una actividad remunerada, en virtud de las pocas expectativas que le ven a continuar en la escuela, o al menos de estudiar únicamente. Pero los ingresos extras del trabajo infantil son sólo un paliativo que con el paso del tiempo se convierte en una desventaja: la esperanza de los padres de que sus hijos vayan adquiriendo en el mediano plazo ciertas calificaciones y experiencias que les aseguren un mejor salario, se desvanecen

⁷⁷ Consultoría en Desarrollo Social. **Voces de la Infancia trabajadora en la Ciudad de México.** México, DIF, 1997.

precisamente por su bajo nivel educativo.⁷⁹ Sin ninguna capacitación, los niños sólo pueden aspirar a trabajos de la más baja calificación y salarios miserables. La OIT calcula que el 90% de los menores entre 10 y 14 años tienen un ingreso menor o igual a un salario mínimo, mientras que la CEPAL estima que la pérdida de educación de los niños y niñas les significará durante su vida adulta un promedio de 20% menos de ingresos.⁸⁰

Otro aspecto difícil de cuantificar es la cantidad de niños y niñas que estudian y trabajan. Los niños y niñas trabajadores tienen problemas para asistir regularmente a la escuela y cuando lo hacen llegan tarde, cansados, con problemas de concentración y carecen del tiempo suficiente para estudiar en casa o hacer sus tareas.⁸¹ Con el paso del tiempo, el retraso en sus estudios se acentúa hasta que muchos abandonan definitivamente la escuela. Está comprobado que conforme avanza la edad la búsqueda de trabajo se incrementa; a partir de los doce años o del inicio de la secundaria, aumenta considerablemente la tasa de deserción de los niños, y más pronunciadamente de las niñas. Esto se confirma con los datos preliminares de una muestra del Censo de Población y Vivienda 2000: el 17.3% de niños y niñas entre 7 y 9 años que abandonaron la escuela lo hicieron por falta de dinero o porque tenían que trabajar, mientras que entre el grupo de 10 a 14 años el porcentaje fue de 27.9%.

Una estimación de este problema se puede obtener a partir de los coeficientes de deserción escolar. Con base en el cuadro 15, podemos observar que a pesar de que los niveles de deserción escolar en la primaria han bajado, aun abandonan la escuela alrededor de 400,000 niño y niñas entre los 6 y los 12 años. En contraparte, los niveles de deserción en la secundaria han aumentado desde la crisis y actualmente abandonan cerca de 500,000 alumnos. En suma, durante la última década un promedio anual de

⁷⁸ Lo que en teoría económica se conoce como costo de oportunidad, es decir, los ingresos que se estarían *sacrificando* al mandar al niño(a) a la escuela, en vez de mandarlo(a) a trabajar.

⁷⁹ Bequele, Assefa y Boyden, Jo. **La lucha contra el trabajo infantil**. Ginebra, OIT, 1990, p. 7

⁸⁰ OIT-UNICEF. **El trabajo infanto-juvenil...Op Cit**, p. 7-9

900,000 niños entre 6 y 15 años han abandonado sus estudios, sin contar los que simplemente nunca asistieron a la escuela.

Desde otro punto de vista, esta reducida confianza en la educación como medio de movilidad social es hasta cierto punto justificada. Tanto los Organismos de desarrollo como las instituciones financieras internacionales consideran a la educación como el principal medio para la superación de la pobreza y del trabajo infantil. Una mayor educación --argumentan-- permite empleos mejor remunerados así como la formación de familias más pequeñas y en mejores condiciones generales de bienestar. Adicionalmente, mencionan acciones y elementos de la política social para ser puestos en práctica así como una aplicación más estricta de la regulación en la materia. Sin embargo, en el caso de México esta apreciación tiene sus límites en el mismo modelo económico. Como se desprende de la evaluación ciudadana de las políticas de ajuste, la actual política económica está basada en la atracción de inversión extranjera directa con base en los bajos costos laborales del país. Las autoridades son las primeras en contener la recuperación salarial, y en contraparte, facilitan la destrucción de la planta industrial nacional para ser sustituida por un modelo de crecimiento basado en las maquiladoras. Para instalarse, estas últimas necesitan asegurar un amplio contingente de mano de obra dócil y con mínimos de capacitación. Sin demeritar la importancia de la educación y las acciones de la política social, poco se podrá hacer en México para romper el círculo de pobreza-deserción escolar-trabajo infantil sin una revisión del modelo económico.

La economía requiere de trabajo infantil

El modelo económico permite y alienta la existencia del trabajo infantil. Dada la ilegalidad del trabajo de menores de 14 años, es difícil que la industria formal contrate menores. Una excepción es el caso de contratación de adolescentes para realizar tareas secundarias como limpieza o mensajería y el más conocido, de los niños y las niñas que trabajan en las cadenas de tiendas de autoservicio, mejor conocidos como "cerillos". Pero el sector formal es cada vez más pequeño; el sometimiento de la industria nacional

⁸¹ Staelens Guillot, Patrick. **El trabajo de los menores**. México, UAM-A, 1993.

a una feroz competencia externa combinada con un régimen fiscal regresivo ha lanzado a las empresas a la informalidad: se calcula que actualmente el sector informal representa alrededor de 13% del PIB, y trabajan en él 9.3 millones sin seguro social, créditos o sistemas de pensiones.⁸² Para este sector, el trabajo infantil presenta algunas ventajas con respecto al de los adultos: se adaptan mejor a la demanda fluctuante de mano de obra y pueden ser despedidos con facilidad, su remuneración es más baja, carecen de contratos laborales y no pueden afiliarse a un sindicato.⁸³ Evidentemente, cumple la función de abatir costos en amplios sectores de la economía que se desenvuelven en condiciones muy precarias, como el pequeño comercio, en los talleres familiares, en una infinidad de servicios personales o en la construcción.

También los procesos más amplios de apertura comercial y desregulación incentivan la utilización de trabajo infantil. En particular el caso de la agricultura comercial, la cual ha sido favorecida por el actual modelo económico y vive una nueva fase de integración a los mercados externos a raíz de la firma de tratados comerciales, especialmente del TLCAN. Infinidad de estudios de caso sobre las condiciones de trabajo de los jornaleros agrícolas en las regiones ilustran cómo las grandes compañías agroexportadoras fomentan una mayor incorporación de mano de obra de mujeres y niños para mantener su posición en la competencia internacional. De esta forma, se han acelerado las corrientes migratorias de familias completas de jornaleros agrícolas pobres, indígenas o no, de las regiones más depauperadas del país (Oaxaca y Guerrero, entre otros) hacia las grandes regiones productoras de hortalizas para la exportación.

Una investigación presentada durante las Jornadas sobre Infancia expone que esta migración se debe, entre otras cosas, "a la aplicación de políticas neoliberales que propician la desregulación de los mercados, no solamente del mercado de trabajo sino también de tierras, de capital y de bienes primarios".⁸⁴ De acuerdo con la autora, gran

⁸² Cuenta Satélite del Subsector Informal de los Hogares, en Pérez Rocha, Manuel, *MPyME, Trabajo, y Condiciones de Vida Frente al Ajuste Estructural*, Ejercicio CASA-SAPRIN.

⁸³ Bequele, Assefa, *Op Cit*, p. 2

⁸⁴ Sánchez Saldaña, Kim. *Los niños en la migración familiar de jornaleros agrícolas*. Ponencia presentada durante las **Jornadas sobre Infancia**, UNICEF-UAM-DIF, México, 21-24 de noviembre 2000.

parte de la población infantil se integra a los flujos de migración estacional y aumenta la presencia de población indígena, cuyas condiciones de desigualdad social y cultural los coloca en una situación de vulnerabilidad aun mayor que el resto de los jornaleros. En buena medida la alta competitividad de estas empresas en los mercados internacionales se sustenta en dos factores: i) la alta calidad de la mano de obra migrante, en la cual los niños y las niñas también se especializan en alguna labor y complementan el trabajo adulto; y ii) los bajos salarios que pagan. Indígenas, mujeres y niños “constituyen una población *ad-hoc*, digamos, en el sentido de que como ya están socialmente desvalorizados, es más fácil desvalorizar el valor de su fuerza de trabajo”.⁸⁵ Pero el problema no es sólo de bajos salarios sino principalmente de las condiciones inhumanas en que viven, de las jornadas extenuantes a las que son sometidos y del uso de agroquímicos con sustancias tóxicas. Sobra decir que esto atenta contra todos los derechos de niños y niñas.

Para dimensionar la gravedad de este problema, otro estudio estima que hay 3.6 millones de jornaleros agrícolas de los cuales, 1.2 millones (un tercio del total) tienen entre 0 y 18 años de edad. Dentro de este último grupo hay 526,000 niños y niñas trabajadores entre 14 y 17 años, 374,000 trabajadores entre 6 y 14 años y 300,000 que no trabajan por tener entre 0 y 5 años de edad. Del grupo en edad de educación básica (6 a 14 años), únicamente están recibiendo atención educativa 47,000 niños y niñas.⁸⁶

Por otra parte, y sin entrar en la discusión de la problemática salarial, es obvio que el nivel actual del salario mínimo anula cualquier posibilidad de vivir dignamente, sea en el campo o en la ciudad, sea en el sector formal o informal. Volvemos con ello al punto medular del problema: la insuficiencia del ingreso familiar es la causa principal del trabajo infantil. La investigación de UNICEF titulada *Estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades* muestra cómo incluso entre los menores de y en la calle, 6 de 10 ganan más de un salario mínimo, aunque esto oculta la degradación social de su trabajo y que aun entre los pobres existen estratos más y

⁸⁵ *Ibidem*

menos marginados; se afirma: “Estos datos [sobre ingresos de este grupo] muestran también otra paradoja: el hecho de que aún las actividades menos valoradas socialmente, en este caso la medicina y la pepena, obtienen ingresos superiores al salario mínimo, llegando a ser hasta 39 y 35% más, respectivamente”.⁸⁷

En cuanto a los aspectos legales y de regulación, México ratificó la Convención de los Derechos de los Niños, la cual en su artículo 32 reconoce el derecho de los menores de estar protegidos contra la explotación y el desempeño de trabajos peligrosos, pero no ha ratificado el convenio 138 de la OIT, que prohíbe el trabajo de menores de 14 años. Según Patrick Staelens, aunque el problema principal es de índole económica, existen lagunas legales que impiden un tratamiento adecuado del problema. El marco jurídico actual se pensó para regular el trabajo dentro de las fábricas, es decir, cuando existe una relación de trabajo formal y bien definida. En cuanto a la mayoría de trabajo infantil, los empleadores no lo son en un sentido tradicional del término sino que se trata en muchos casos de trabajo a domicilio o callejero, y se complica cuando este empleador es un familiar o incluso los padres. Es necesario entonces introducir reformas para que las leyes impongan sanciones según el tipo de empleador, pues no es posible valorar de la misma forma el uso de trabajo infantil por imperativos económicos que la obtención de ganancias excesivas mediante la explotación de menores. En el primer caso son pertinentes acciones de tipo informativo, y en el segundo, sanciones en sentido estricto.⁸⁸

Pero antes de reformar la ley, el problema es que no se cumple la existente. Las autoridades correspondientes no realizan suficientes acciones de inspección sobre las condiciones de trabajo de los menores, o simplemente buscan donde no está el problema. En un documento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de 1993 se señalaba: “México ha puesto en marcha varios programas para combatir los efectos del trabajo ilegal de menores, así como para alentar significativamente la educación y el

⁸⁶ Ramírez Jordán, Marcela. *Situación de vulnerabilidad de las niñas y los niños migrantes de México. Jornadas sobre infancia*. México, UNICEF-UAM-DIF, 21-24 de noviembre de 2000

⁸⁷ UNICEF. *Estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades*. México, DIF-UNICEF, 1999, p. 32.

empleo”, y enumera al menos cinco programas de apoyo al trabajo de menores: 1) el Programa de Vigilancia al Trabajo de Menores; 2) la promoción de oportunidades de empleo mediante la capacitación y la contratación; 3) el Programa de Guía al Trabajo de Menores; 4) el Programa de Atención a los Casos Especiales; y, 5) el Programa de Apoyo a los Menores que Trabajan.⁸⁹ Cabe preguntarse si se ha sancionado alguna vez a los grandes agroindustriales del Norte por las condiciones en que trabajan los jornaleros agrícolas, adultos y niños.

Aun cuando no existen cifras exactas, los datos anteriores dan cuenta de las dimensiones que alcanza el trabajo infantil en nuestro país. Algunos estudios han estimado el total de trabajadores infantiles en 5 millones; el estudio de UNICEF habla de alrededor de 3.5 millones de trabajadores entre los 12 y los 17 años mientras que otra investigación habla de 2.8 millones de trabajadores entre 6 y 14 años. Por su parte, la Encuesta Nacional de Empleo 1999 muestra que tan sólo en el rango de 12-14 años hay casi 1.3 millones de trabajadores, de los cuales el 82% vive en poblaciones de menos de 100,000 habitantes. Además, del mismo grupo de edad que desarrolló actividades agropecuarias en los últimos seis meses, 550,000 fueron trabajadores sin pago y otros 70,000 trabajaron como jornaleros (Cuadro 17).

Finalmente, aunque hay estudios detallados al respecto, no debe dejar de mencionarse el fenómeno de los niños y niñas de y en la calle, que el UNICEF calcula una cifra aproximada de 130,000. Además, en otro estudio conjunto de UNICEF y el DIF, reseñado en la revista *Proceso*, se aborda una de las formas más denigrantes y atentatorias contra la dignidad humana: la explotación sexual infantil. Presente en prácticamente todo el territorio nacional, forzados y vendidos incluso por sus propios padres y tratados como esclavos, se habla de alrededor de 16,000 menores víctimas de algún tipo de explotación sexual, en las principales ciudades del país (sin contar el D.F.) como son Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tapachula y Tijuana. Algunas

⁸⁸ Staelens Gillot, Patrick, *Op Cit*, p. 61-62

de las causas de este problema son la pobreza, la violencia intrafamiliar, la descomposición del hogar y las adicciones.⁹⁰

Todos estos niños trabajadores y/o explotados, tienen en común el estado de pobreza en el que se encuentran, como señala una investigadora: “no todos los niños pobres trabajan; pero sin duda todos los que trabajan son pobres”.⁹¹ De esta forma, en la medida que la política económica siga generando pobres, el trabajo infantil no podrá erradicarse: si asumimos como válidas las cifras oficiales de tan sólo 4.2 millones de hogares en pobreza, se está poniendo en riesgo el futuro desarrollo de alrededor de 10 millones de niños y niñas menores de 12 años, es decir, de un tercio de la población en edad escolar.

5. EL PROGRESA: ventajas y desventajas de la focalización extrema.

Aun cuando ante el cambio de gobierno su futuro es incierto, es fundamental analizar el PROGRESA por varias razones: por haber sido el programa más importante de la anterior administración de Ernesto Zedillo y el ejemplo más sobresaliente del actual modelo de política social, por estar dirigido especialmente a la población infantil, y porque integra en un mismo paquete la atención a la alimentación, la educación y la salud. Para analizarlo, se utilizarán principalmente tres estudios realizados desde

⁸⁹ STPS. **Estudio conjunto sobre el trabajo de menores en México y Estados Unidos.** México, STPS-Dirección General de Empleo, 1993, p. 41.

⁹⁰ Monge, Raúl. *16 mil menores, en las redes del tráfico sexual*, en **Proceso**, No. 1245, Septiembre de 2000, pp. 34-39.

⁹¹ Brizzio de la Hoz, Araceli. *El trabajo infantil en México, una realidad a superar*, en Araceli Brizzio (Comp.), **El trabajo infantil en México**, México, Universidad Veracruzana-UNICEF-OIT, Veracruz, 1996, p. 123.

diferentes perspectivas: el de Julio Boltvinik y Fernando Cortés, investigadores de El Colegio de México, que gira en torno a los métodos estadísticos utilizados y sus errores de exclusión/inclusión; el de Agustín Escobar, investigador del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Antropología Social (CIESAS), realizado a través de la visita directa a varias comunidades beneficiarias; y el de la *Campaña el Banco Mundial en la Mira de las Mujeres*, algunas de cuyas integrantes trabajan en comunidades donde se ha implantado este programa.

Según Boltvinik y Cortés,⁹² el PROGRESA acota su población objetivo a los miembros de hogares en pobreza extrema habitantes de localidades rurales de alta y muy alta marginación y que cuentan con infraestructura escolar y de salud en un radio máximo de 5 kilómetros. En principio, con estas condiciones se dejaría fuera del programa a los hogares pobres urbanos (extremos o moderados), los que no habiten en localidades clasificadas por CONAPO como de alta y muy alta marginación y finalmente, aquellos que no cuenten con el equipamiento educativo y de salud en el rango establecido, aun si se trata de pobres extremos.

A través de la técnica conocida como análisis discriminante,⁹³ se utiliza una línea de pobreza extrema, la más baja aplicada en el país, para clasificar a los hogares; con ello, se identifica una población indudablemente pobre en extremo, pero permite un considerable margen de duda para hogares que mediante otras líneas de pobreza serían clasificados como tales. En otras palabras, dado el énfasis en focalizar los apoyos hacia los extremadamente pobres, a través del método elegido se minimiza el error de inclusión (apoyar a hogares no pobres) pero se maximiza el error de exclusión (dejar fuera del programa a hogares pobres). Aún así, no se descarta la posibilidad de haber incluido hogares no pobres.

Los autores concluyen, entre otras cosas, que debido a las condicionantes iniciales del programa y de las técnicas estadísticas utilizadas, los errores de exclusión son

⁹² Boltvinik, Julio y Cortés, Fernando. *La identificación de los pobres en el PROGRESA. IV Seminario de Política Social. Teorías vigentes para el combate a la pobreza*, Jalisco, México, 1999

⁹³ Para mayor detalle acerca del método, consultar el texto mencionado.

enormes. Según sus propios cálculos,⁹⁴ y tomando en cuenta cuatro líneas distintas de pobreza extrema, el universo de excluidos del programa ascendería a 7.5 millones de personas, con base en la línea del PROGRESA; a 12.7 millones con la de Levy; a 30.4 millones de personas con la de Levy corregida; hasta los 21 millones, tomando en cuenta la línea de la CEPAL, y a más del doble si se considerara una línea de pobreza general (extrema y moderada) también de CEPAL. Obviamente, el porcentaje de excluidos aumenta conforme las líneas de pobreza extrema son menos restrictivas y van del 55% (PROGRESA), 67.6% (Levy), 83.3% (Levy corregida) y 77.5% (CEPAL), así como 89.2% con la línea de pobreza de CEPAL.

Por su parte, el estudio de Escobar busca mostrar el impacto del programa en comunidades que sufren cambios relacionados con la restructuración económica, además de evaluar si el PROGRESA cumplía con sus propios objetivos. La evaluación se realizó a fines de 1998 en siete comunidades de Michoacán, Guanajuato y San Luis Potosí.⁹⁵ Se debe reconocer, apunta el autor, que se trata de un programa radicalmente distinto del PRONASOL en cuanto a sus características de aplicación y sus objetivos explícitos. Sus características principales son: i) representa el intento de aplicar una política social según *criterios técnicos y sin interferencias políticas*; ii) no hay antecedentes en México de un programa de esa envergadura que busque la focalización y precisión del PROGRESA; iii) entre el 90 y 95% de los recursos del programa llegan a las beneficiarias y el resto se distribuye entre la aplicación de la Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH) y la administración del mismo, sin embargo, opera con la colaboración de las secretarías de Salud y Educación, así que esos costos no se contabilizan en el presupuesto del programa; iv) los componentes del programa contienen un alto grado de congruencia entre sí; y v) abiertamente no busca crear condiciones de desarrollo, ni crear empleos ni mejorar infraestructura, sino cambiar conductas, es decir, como la pobreza se concibe como

⁹⁴ Basados en estimaciones a partir de la ENIGH-96, puesto que no contaban con los mismos datos que fueron utilizados en los cálculos del PROGRESA.

⁹⁵ Escobar, Agustín. *PROGRESA y cambio social en el campo en México. IV Seminario de Política Social. Teorías vigentes para el combate a la pobreza*, Jalisco, México, 1999

consecuencia de la falta de capacidades de las personas, el programa busca modificar las conductas para crear esas capacidades. Cabe señalar que en algunos casos el PROGRESA fue el primer programa social federal que llegó a la comunidad.

Siguiendo con el estudio, señala que el componente de salud es el más complejo de tratar ya que se encontraron diversos problemas respecto a su aplicación si bien, son indudables sus beneficios potenciales. Entre los problemas están: el suplemento alimenticio está racionado de tal manera que a veces las madres buscan repartirlo entre más miembros del hogar, de manera que el objetivo de individualizar los apoyos incluso al interior de las familias, no siempre se cumple y no siempre es atinado. En cuanto a la atención y asistencia a los centros de salud, por un lado en varios de éstos se generó una mayor saturación del servicio y, por otro, en diversas comunidades las mujeres se gastaban una buena parte del apoyo en viajes a los centros de salud, además de que se les pide apoyo en el mantenimiento de las clínicas, lo que llega a significar la ausencia de todo el día cuanto toca la revisión médica. Sin embargo, en algunas ocasiones las beneficiarias señalaron que los ahorros por la atención médica eran mayores que los apoyos monetarios. Otro problema importante lo representó el acercamiento a la sexualidad de las mujeres indígenas, especialmente con relación al control natal, lo cual genera reticencias o conflictos familiares.

El componente de educación es relativamente más fácil de aplicar. El estudio mencionado corrobora algunos de los hallazgos que mostramos a través de las estadísticas educativas a nivel nacional. Escobar señala que al menos en el nivel de primaria la asistencia mejoró, aunque sigue siendo difícil el acceso a las escuelas y la certificación, por parte de los maestros, de la asistencia y del aprovechamiento académico. Sin embargo, no sucede lo mismo cuando se pasa a secundaria. Los costos por la asistencia aumentan considerablemente además de que el apoyo monetario no alcanza a cubrir el costo de oportunidad de trabajar como jornalero agrícola. Los problemas de deserción aumentan al terminar la primaria y ni en los años de operación del PROGRESA ha podido disminuir la deserción en secundaria.

Finalmente, el apoyo monetario, cuando se gasta en alimentos como buscan las promotoras del PROGRESA, alcanza sólo para la adquisición de básicos que les duran en promedio dos semanas o un poco más. Si los apoyos los reciben cada ocho semanas, es muy probable que no alcancen a tener el impacto esperado en la alimentación de los y las beneficiarias.

Por su parte, la evaluación realizada por la *Campaña el Banco Mundial en la Mira de las Mujeres* representa una evaluación crítica a los alcances y supuestos del PROGRESA, así como su impacto en la dinámica social de las comunidades, desde una ONG que trabaja directamente donde éste opera. El estudio se realizó en el segundo semestre de 1999 en los estados de Chiapas, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Quintana Roo.⁹⁶ En primer lugar, señala algunas de las principales limitantes del programa, resaltadas en toda la literatura especializada, como son el hecho de operar sólo donde existe la infraestructura mínima y la desaparición, donde es implementado, de otros apoyos sociales como los subsidios a la tortilla o niños en Solidaridad.

En cuanto a la educación, destaca que el aumento en la asistencia escolar no se acompañó de un mejoramiento en la infraestructura de los centros de enseñanza (pizarrones, sillas, etc.) provocando en algunos casos saturación de grupos, lo cual no permite un mayor aprovechamiento escolar. Coincidiendo con nuestro análisis, se refuta también el supuesto de que a través de mayores niveles educativos las personas tendrán automáticamente mejores oportunidades de empleo, pues no se toma en cuenta la falta de oportunidades en las zonas rurales del país: 85% de las mujeres encuestadas creía improbable que sus hijos encontraran trabajo en el mismo municipio.

Con relación al componente de salud coincide con el trabajo de Escobar, al resaltar los problemas por el aumento considerable de la demanda de atención médica, el cual tampoco se ha acompañado de mayor presupuesto a las clínicas ni del mejoramiento de los recursos materiales y humanos. Asimismo, 56% de las entrevistadas consideraban

que no había ningún cambio significativo en la salud de su familia después de entrar en el PROGRESA y en algunos casos se quejaban del tiempo utilizado para ir al centro de salud. También existía la percepción, aunque no muy extendida (14% de las encuestadas), de que perderían los apoyos si no se sometían a algún tipo de control natal.

El estudio de la *Campaña* realiza dos observaciones importantes respecto al objetivo de modificar conductas de las personas que reciben los apoyos: en primer lugar, 47.6% de las mujeres contestó que no habían incorporado nada nuevo a sus dietas después de recibir el apoyo monetario y sólo 29% dijo que habían aumentado la cantidad de leche, pollo y carne en sus dietas; en segundo lugar, en muchos casos las beneficiarias ven los lineamientos del PROGRESA como una imposición, de tal forma que el programa ha fallado, al menos parcialmente, en instalar valores distintos y modificar conductas.

La supuesta perspectiva de género del PROGRESA se reduce a que sean las mujeres quienes reciben las transferencias monetarias, pero al mismo tiempo sobre ellas recae toda la responsabilidad de llevar a los niños y niñas al centro de salud, ir a las pláticas de orientación, preparar los suplementos alimenticios, apoyar en la limpieza y mantenimiento de las clínicas, etc. Algunas beneficiarias ven los apoyos como el pago a todo el trabajo que realizan como parte del programa. Tanto este estudio como el de Escobar reportan algunas situaciones, si bien escasas, de violencia por parte de los esposos por quedarse con el dinero del PROGRESA.

Finalmente, Julio Boltvinik resalta algunas de las conclusiones de la evaluación que del PROGRESA mandó realizar la administración zedillista. Aun cuando en dicha evaluación se alaba el programa y se le toma como modelo para otros países (que *coincidentalmente* también aplican programas de ajuste estructural) no deberían pasarse

⁹⁶ Red de Promotoras Rurales. *Money from the devil. Nutrition, Education and Health Program (PROGRESA)*, en **Equity, Participation and Consistency? The World Bank at**

por alto dos conclusiones fundamentales y coincidentes con los estudios arriba reseñados.⁹⁷

1) A pesar del énfasis puesto en la identificación de los más pobres dentro de las comunidades, la focalización individual no arroja beneficios significativamente mayores a los de los programas dirigidos a la totalidad de la población. Recordemos que un porcentaje importante de encuestadas por la *Campaña* no percibió mejoría en su salud ni cambió su dieta.

2) Dado que las diferencias en el nivel de vida de las comunidades atendidas no son significativamente distintas, el excluir a algunos hogares ha generado división entre quienes reciben el apoyo y quienes no. Nuevamente lo han corroborado los investigadores de las evaluaciones anteriores: “la mala información acerca de los criterios de selección crea divisiones entre las mujeres. 29% de beneficiarias entrevistadas dijeron que sus relaciones con las no beneficiarias se han deteriorado”.⁹⁸ Escobar apunta que en varios casos las brigadas a cargo del proceso tuvieron que “inventar” algunas explicaciones cuando se les preguntaba por qué algunos hogares habían sido incluidos y otros no.

De esta manera, sería conveniente que todos estos elementos de juicio sirvieran para diseñar una estrategia general más efectiva contra la pobreza y, en particular, menos restrictiva en términos del bienestar de los niños y las niñas.

CONCLUSIONES

Las políticas de ajuste estructural aplicadas en México desde hace casi veinte años han fracasado en el logro de sus objetivos de crecimiento sostenido, competitividad y

Beijing + 5. México, Campaña el Banco Mundial en la Mira de las Mujeres, 2000. pp. 88-93

⁹⁷ Boltvinik, Julio. *Evaluación del PROGRESA: Informe Final*, en **La Jornada**, 17 de noviembre de 2000, p. 24

⁹⁸ Red de Promotoras Rurales. *Op. Cit*, p. 92

mejoramiento del nivel de vida de la población. Adicionalmente, son una de las causas del acelerado proceso de empobrecimiento y de que éste recaiga con mayor fuerza sobre los grupos tipificados como más vulnerables: niños y niñas, mujeres y adultos mayores. No se trata de negar la necesidad de ciertos equilibrios macroeconómicos, pues precisamente la ausencia de ellos fue lo que provocó el estallido de la crisis de la deuda. Sin embargo, el deterioro social no fue un efecto “indeseado” del modelo sino la consecuencia de invertir el sentido mismo de la política económica. Los que debieran ser objetivos intermedios como el equilibrio fiscal, la estabilidad de precios y el crecimiento, han sido erigidos como fines en sí mismos y los hipotéticos fines generales de una nación, como la justicia social y el bienestar, fueron convertidos en objetivos sacrificables —y sacrificados— en cada emergencia económica, en aras del equilibrio de las variables macro.

Lo anterior se puede constatar con el despido de empleados públicos, la eliminación de programas sociales, la caída en el gasto social total y por rubros desde 1983, el cual no recuperó su nivel sino hasta diez años después, así como la continua reducción en el poder adquisitivo del salario, que Pedro Aspe calificó como “consecuencia inexorable” del programa de estabilización. Ni siquiera en el mediano y largo plazos —veinte años— podemos decir que ese sacrificio haya servido para mejorar el bienestar de las nuevas generaciones.

El actual modelo de “libre mercado” presupone los efectos automáticos y benéficos del crecimiento sobre la equidad y los ingresos, sin necesidad de regulación alguna. No es sorprendente entonces que la política social se haya supeditado a la económica y que el Estado asuma cada vez menos responsabilidades en la satisfacción de necesidades básicas de grandes grupos de población. Paralelamente a la eliminación paulatina pero irreversible de diversos mecanismos de redistribución, los programas anunciados como compensatorios se transformaron en guía de la política social, con lo cual ésta es cada vez más restrictiva tanto en su enfoque como en sus acciones.

Ya no se trata de reducir las desigualdades sociales sino únicamente crear en las personas las capacidades que les permitan ingresar en igualdad de circunstancias en los

mercados. Bajo este esquema, y como los recursos son siempre escasos, se debe priorizar el apoyo a los grupos de edad donde mejor puede rendir la “inversión”, es decir, los niños y las niñas, principalmente a través de la educación. Así, de los derechos fundamentales se pasa a la asistencia y la inversión en capital humano. Pero más allá de lo cuestionable que puedan ser estas teorías y supuestos, lo realmente preocupante es que con ello se evita la discusión sobre cómo revertir los procesos de empobrecimiento acelerado de los hogares que no se ajustan a este esquema. En otras palabras, para el resto de la población el enfoque de la política social actual ya no ofrece soluciones reales.

En este contexto, la población infantil no recibió atención sistemática a sus necesidades durante los ochenta y sólo después de alcanzar un precario equilibrio económico se convirtió en objeto de acciones concretas. Sin embargo, diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han constatado que el enorme deterioro social cobró numerosas víctimas entre los niños y las niñas (los “hijos de la crisis”) que pasaron su infancia presenciando sólo privaciones e incertidumbre. A pesar de ello, no se crearon programas específicos para su atención sino como parte de los grandes programas sociales de cada sexenio, como el PRONASOL y el PROGRESA, con sus respectivas virtudes y sus limitaciones, especialmente las derivadas del ajuste.

Precisamente a través de las políticas de ajuste estructural se ha profundizado la desigualdad en el acceso, por parte de los menores, a la alimentación, la salud y la educación, además de contribuir al aumento del trabajo infantil. En todos estos aspectos, el actual modelo económico provoca una segmentación en los servicios básicos y entre los hogares que pueden acceder a los mejores servicios y los que no, lo cual viene a desmentir esa supuesta igualdad de oportunidades. El Estado mexicano se ha ufano de los logros en materia de educación, mortalidad infantil y nutrición pero lo que encontramos es una situación dual en la cual coexisten regiones con indicadores cercanos a los de un país de ingreso medio-alto, con otras donde se tienen cifras iguales a las de los países más pobres.

El retiro estatal de la regulación del mercado de bienes de consumo básico y la reducción de apoyos a su producción, aunado a la crisis y a los problemas de distribución, provocó el colapso en los mercados de productos como la leche, la carne, el huevo, el aceite, el maíz y la tortilla, entre otros. Las medidas adoptadas cobraron sus efectos negativos en lo económico y social: por la destrucción de varias cadenas productivas agroalimentarias; por la creciente dependencia hacia la importación de alimentos, con sus consecuencias sobre la balanza comercial; y, por la profundización de la desigualdad en el acceso a los alimentos básicos. A través de la carestía, la reducción de programas sociales o la caída en la capacidad de compra de los hogares, se condenó a millones de niños y niñas a un desarrollo físico incompleto por mala e insuficiente alimentación.

Según las Encuestas Nacionales de Nutrición (ENN), en 1988 alrededor de 3.7 millones de niños y niñas presentaban algún grado de desnutrición, mientras que para 1998 lo presentaban alrededor de 2.8 millones. La ENN-1999 indica que a pesar de los avances, las reducciones son inferiores a las observadas en la misma década para países en desarrollo. La prevalencia de desnutrición no se distribuye uniformemente en el territorio nacional, sino que se concentra en los estados con los mayores niveles de marginación y pobreza: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla. Estas regiones de desnutrición no han cambiado cualitativamente desde hace varias décadas —aunque sí se han incorporado otras regiones— y son esas entidades las que presentan la peor situación en cuanto mortalidad infantil así como en nivel y aprovechamiento educativo. Y son las mismas a las que se han canalizado últimamente más recursos financieros y humanos para revertir esa situación.

¿Adónde se han ido los cuantiosos recursos anunciados una y otra vez para esas zonas? ¿Cuál ha sido el impacto real de los programas sociales? En un estudio reciente (2000), el Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán se pregunta por qué recurrentemente se gastan grandes recursos, desde el COPLAMAR hasta la fecha, para “descubrir” cuantos pobres hay y dónde están, si los mapas de desnutrición y

marginación esencialmente no han cambiado en los últimos treinta años. Y a cada nueva administración un nuevo estudio para localizarlos con mayor "precisión".

Es necesario reconocer avances, pero las disparidades no desaparecen y en algunos casos se han ensanchado. La reducción en los índices globales se explica principalmente por el mejoramiento en las condiciones de los sectores urbanos; el problema se ha vuelto más rural e indígena. Por ejemplo, los estados con predominio de población indígena presentan los peores niveles en mortalidad infantil, reprobación del primer año, eficiencia terminal y deserción escolar. Además, las escuelas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y las de tipo indígena son las que presentan el peor aprovechamiento escolar y la prevalencia más alta de déficit de talla en niños de primer grado de primaria; también tienen un alto porcentaje de niños y niñas que comienzan a estudiar a destiempo, es decir, a los siete, ocho y nueve años de edad. De ellos, las niñas son las que tienen menores posibilidades de continuar con sus estudios dadas las necesidades del hogar y los valores prevalecientes en las familias respecto a la utilidad de la educación.

El aumento del trabajo infantil está estrechamente relacionado con este contexto. La falta de ingresos suficiente en los hogares es la principal causa de que niños y niñas salgan a buscar trabajo, y los procesos de reestructuración económica han exacerbado esas carencias. A pesar de su corta edad, los menores se convierten en importantes perceptores de ingresos para el hogar. Pero esto repercute en sus posibilidades de seguir estudiando. Se ha demostrado que mientras en la primaria la deserción y la eficiencia terminal han mejorado marginalmente, en la secundaria sucede lo contrario. Sería interesante investigar si en la mejora a nivel primaria el PROGRESA ha tenido un impacto significativo. En el caso de la secundaria no ha sido así: a partir del ciclo escolar 95-96 (inicios de la última crisis) las cifras oficiales a escala nacional muestran una tendencia al empeoramiento de estos dos indicadores. Por su parte, los tabulados de la muestra del Censo 2000 muestran que el 17.3% niños y niñas entre 7 y 9 años que abandonaron la escuela lo hicieron por falta de dinero o porque tenían que trabajar, mientras que la cifra aumenta a 28% en los menores entre los 10 y 14 años. Entonces,

no debería quedar duda de la relación entre problemas económicos y deserción escolar, lo cual no ha evitado el PROGRESA. A esto habría que añadir que el aumento de la informalidad entre las micro y pequeñas empresas genera una mayor demanda de empleo precario, aunado a las carencias en cuanto a regulación y vigilancia por parte del gobierno.

Con todo lo anterior, y ateniéndonos a las cifras, podemos afirmar que los programas sociales focalizados han fracasado en reducir la pobreza. Ciertamente, el esquema de subsidios generalizados del parcial Estado del Bienestar tampoco cumplió su objetivo de disminuir las carencias de la población, lo cual es una crítica que debe mantenerse. Pero este modelo de atención focalizada en el cual tienen un lugar preponderante el PROGRESA, el CONAFE y el PAC, son respuestas insuficientes ante la magnitud de los problemas. Además de su enfoque, encuentran sus límites en el modelo económico del cual emanan. Sería conveniente analizar a detalle si en los estados donde operan, la nutrición, la salud y la educación de niños y niñas han mejorado notoriamente, como para justificar un ejercicio de localización tan detallada, con todos sus inconvenientes o, como señala Boltvinik, los beneficios son tan pequeños en comparación con la aplicación de otros esquemas de apoyo, que habría que replantear completamente dicho modelo.

Contrariamente al discurso, el PROGRESA no fue uno más de los programas sociales sino el más importante de toda la política social durante el sexenio zedillista. Las evaluaciones de académicos y OSC a dicho programa han demostrado que éste excluye a millones de hogares, y por ende, a una cantidad mayor de niños y niñas; también provoca divisiones dentro de las comunidades, mientras que sus beneficios no son tan notorios. Sin embargo, antes que rechazarlo a priori o hacer una apología de él, es necesario reconocer los elementos del programa que demostraron efectividad y desechar aquellos que sólo han causado conflictos.

En materia social, parte del problema radica en que a cada nueva administración se reinventa la política social y se desechan todas las enseñanzas de los programas anteriores. De la separación de la política social y la económica se pasa a la focalización

hacia los pobres; posteriormente se restringe sólo hacia los niños y mujeres pobres extremos en comunidades rurales aisladas. Así, se han soslayado los procesos sociales que permiten la reproducción o reducción de la pobreza. Mientras cada seis años se construyan “nuevos enfoques” de la política social, ésta será ineficaz. Tan necesaria es la continuidad de las acciones, como la congruencia y la constante revisión de los elementos que no funcionaron. Obviamente esto también implica una visión del problema y de la manera mediante la cual puede resolverse.

Diversas OSC y académicos argumentan que la mejor política social debe ser una política económica que genere empleos bien remunerados y revierta la tendencia a la concentración del ingreso. No obstante, mientras existan menores y adultos que no alcanzan a cubrir sus necesidades más elementales, deberán ponerse en marcha programas focalizados a grupos específicos. Pero ello no deberá servir de pretexto para nuevos recortes al gasto social mediante el argumento de que la transición demográfica permite orientar los recursos de la creación de infraestructura hacia una mayor calidad en los servicios. Si bien es importante que la infraestructura médica y educativa sea suficiente, más lo es que la población que más lo necesita tenga acceso a ella.

Cuando se considere la satisfacción de las necesidades más esenciales de los niños y las niñas como una cuestión de derechos fundamentales y no como una dádiva o un apoyo de la autoridad, se hará valer una verdadera noción de igualdad. Como señala Eduardo Bustelo, la verdadera ciudadanía es aquella que les permite a las personas (sean menores, indígenas o adultos mayores) obtener las condiciones de vida —material e inmaterial— que les permite desempeñar roles y participar plenamente en la vida económica, política y social y entender los códigos culturales para integrarse como miembros de una sociedad.⁹⁹

⁹⁹ Bustelo Graffigna, Eduardo S., *Op. Cit*, p. 41

CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadro 1
Porcentajes del ingreso corriente total

Deciles	1984	1989	1992	1994	1996	1998
I	1.72	1.58	1.55	1.59	1.79	1.50
II	3.11	2.81	2.73	2.76	3.00	2.66
III	4.21	3.74	3.70	3.57	3.94	3.63
IV	5.32	4.73	4.70	4.64	4.90	4.68
V	6.40	5.90	5.74	5.87	5.97	5.82
VI	7.86	7.29	7.11	7.06	7.32	7.21
VII	9.72	8.98	8.92	8.74	8.96	8.93
VIII	12.16	11.42	11.37	11.34	11.49	11.49
IX	16.73	15.62	16.02	16.11	16.03	15.97
X	32.77	37.93	38.16	38.42	36.60	38.11
Gini	0.4292	0.4694	0.4749	0.4770	0.4558	0.4761

Fuente: 1984-1994. *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998
1996-1998. *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares*. INEGI, México

Cuadro 2
Indicadores de hogares urbanos y rurales

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

1/ Proporción de personas que no trabajan en el hogar respecto de los que sí participan económicamente

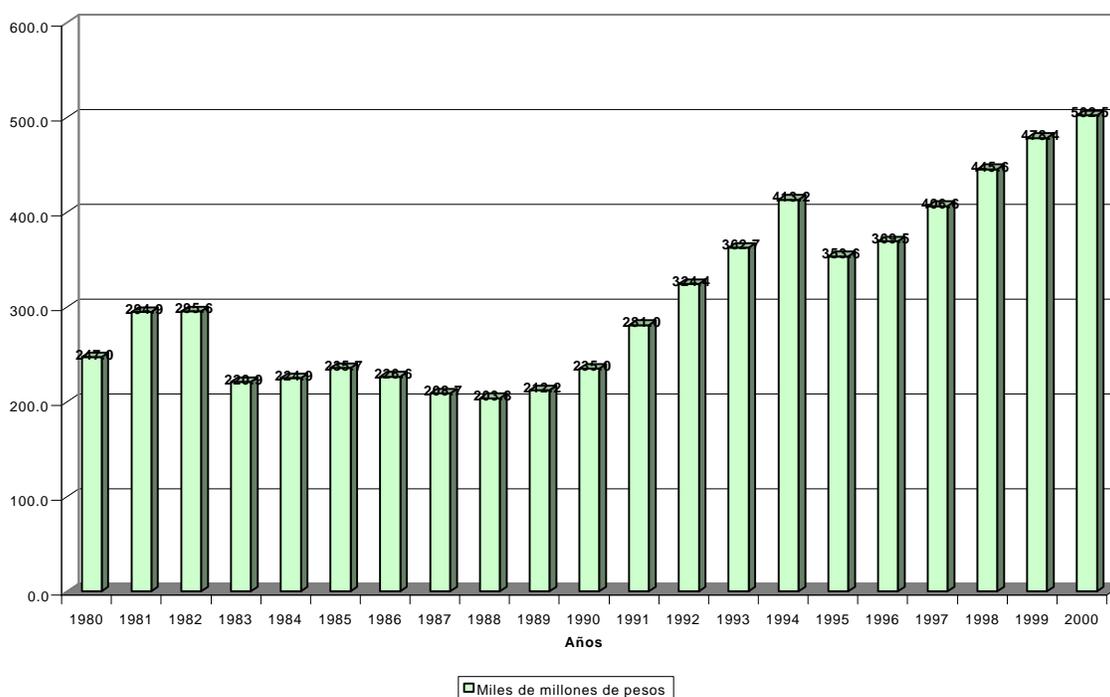
Fuente: *Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2000*

Cuadro 3
Gasto Social

	Gasto Social Miles de Millones de 2000	Gasto Federal en educación Miles de millones de pesos del 2000	Gasto Federal en salud Miles de millones de pesos del 2000
1980	247.0	95.7	
1981	294.9	119.3	
1982	295.6	123.2	
1983	220.9	87.5	
1984	224.9	92.9	
1985	235.7	94.3	
1986	226.6	88.3	
1987	208.7	86.7	
1988	203.8	86.1	
1989	212.2	87.4	
1990	235.0	92.7	77.8
1991	281.0	106.1	93.6
1992	324.4	126.8	99.0
1993	362.7	157.0	106.6
1994	413.2	177.8	113.4
1995	353.6	156.6	95.4
1996	369.5	162.4	92.7
1997	406.6	175.3	106.6
1998	445.6	198.9	116.7
1999	478.4	204.2	127.4
2000	502.5	216.7	127.6

Fuente: Subsecretaría de Egresos. **El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.**

Gasto social total



Cuadro No. 4

Principales medidas de política agrícola en México a mediados de los ochenta

Producto	Medidas de apoyo a los precios y los ingresos			Apoyos al consumo			Medidas (no específicas a un producto) para mejorar la base productiva
	Apoyo a precios		Medidas en frontera ¹	Subsidios al consumo		Techos a los precios al menudeo	
	Precios de garantía CONASUP O	Precios de concertación		Programas sociales	Otros ²		
Maíz	X		P		X	X	Subsidios a insumos: Concesiones sobre la tasa de interés Fertilizantes Exención fiscal a carburantes Seguro Bombeo eléctrico de agua Alimentación animal Semillas mejoradas Servicios a cultivos Material de selección Servicios generales: Investigación Capacitación Extensión Control de plagas y enfermedades Estructuras/ Infraestructuras Comercialización y promoción
Frijol	X		P		X	X	
Trigo	X		P		X	X	
Cebada	X		P		X	X	
Sorgo	X		P		X		
Arroz	X		T		X	X	
Soya	X		P		X	X	
Caña de azúcar		X	P		X	X	
Algodón		X	P				
Café		X	P		X	X	
Tabaco		X	P			X	
Frutas y Hortalizas			P				
Leche			P	X		X	
Bovinos			T			X	
Porcinos			T			X	
Avícola			P				
Huevos			P			X	

1. (P)= permisos de importación; (T)= aranceles a la importación

2. Transferencias del gobierno al primer comprador de la producción agrícola

Fuente: Tomado de: **Examen de las políticas agrícolas de México.** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). París, 1997

Cuadro N.5
Principales medidas de política agrícola en México en 1995

	Medidas de apoyo a los precios y los ingresos						Apoyos al consumo				Medidas (no específicas a un producto) para apoyar la base productiva
	Apoyo a precios mercado			Pagos directos		Medidas en frontera		Subsidios al consumo		Techos precios menudeo	
	Conasu- po precio mínimo	Precio concer- tado	PACE apoyo a comerciali- zación	ASERCA apoyo a comerciali- zación	PROCAMPO pagos por hectárea	TLCAN	GATT Ronda de Uruguay	Progra- mas sociales	Otros		
Maiz	X		X		X	Q	TQ	X	X	X	Subsidio: Concesiones sobre la tasa de interés Exenciones fiscales a carburantes Seguro Bombeo eléctrico agua Alimentación animal Servicios: Investigación Capacitación Extensión Control de plagas y enfermedades Estructuras/infraestr ucturas Comercializa-ción y promoción Reforma agraria: Desarrollo de un mercado de tierras
Frijol	X		X		X	Q	TQ		X		
Trigo					X	T	TQ		X	X	
Cebada					X	Q	TQ				
Sorgo					X	Libre	T				
Arroz				X	X	T	T				
Soya					X	Libre	T				
Caña de azúcar		X				Q	TQ			X	
Algodón					X	T	T				
Café						T	TQ				
Tabaco						T	T				
Frutas y Hort.						Q/T/ Libre	T				
Leche						Q	Q	X		X	
Bovinos						Libre	T				
Porci-nos						T	T				
Avícola						Q	TQ				
Huevos						Q	T				

1. En 1995, los pagos eran acordados a los productos mencionados arriba más el cártamo. A partir del ciclo otoño/invierno 1995/96, los agricultores elegibles a PROCAMPO podían dedicar su tierra al cultivo, a la ganadería, a la silvicultura, o afectarlas a un programa de protección al medio ambiente aprobado.

2. (Q)=cuotas de importación libres de impuestos. (TQ)=cuotas con arancel de 50%. (T)=arancel a la importación. (Libre)=importaciones libres de impuestos.

2. Los compromisos de la Ronda Uruguay no se aplican necesariamente.

3. Transferencias del gobierno al primer comprador de la producción agrícola

4. Los techos a los precios al consumidor para productos de trigo y azúcar fueron suprimidos durante 1995.

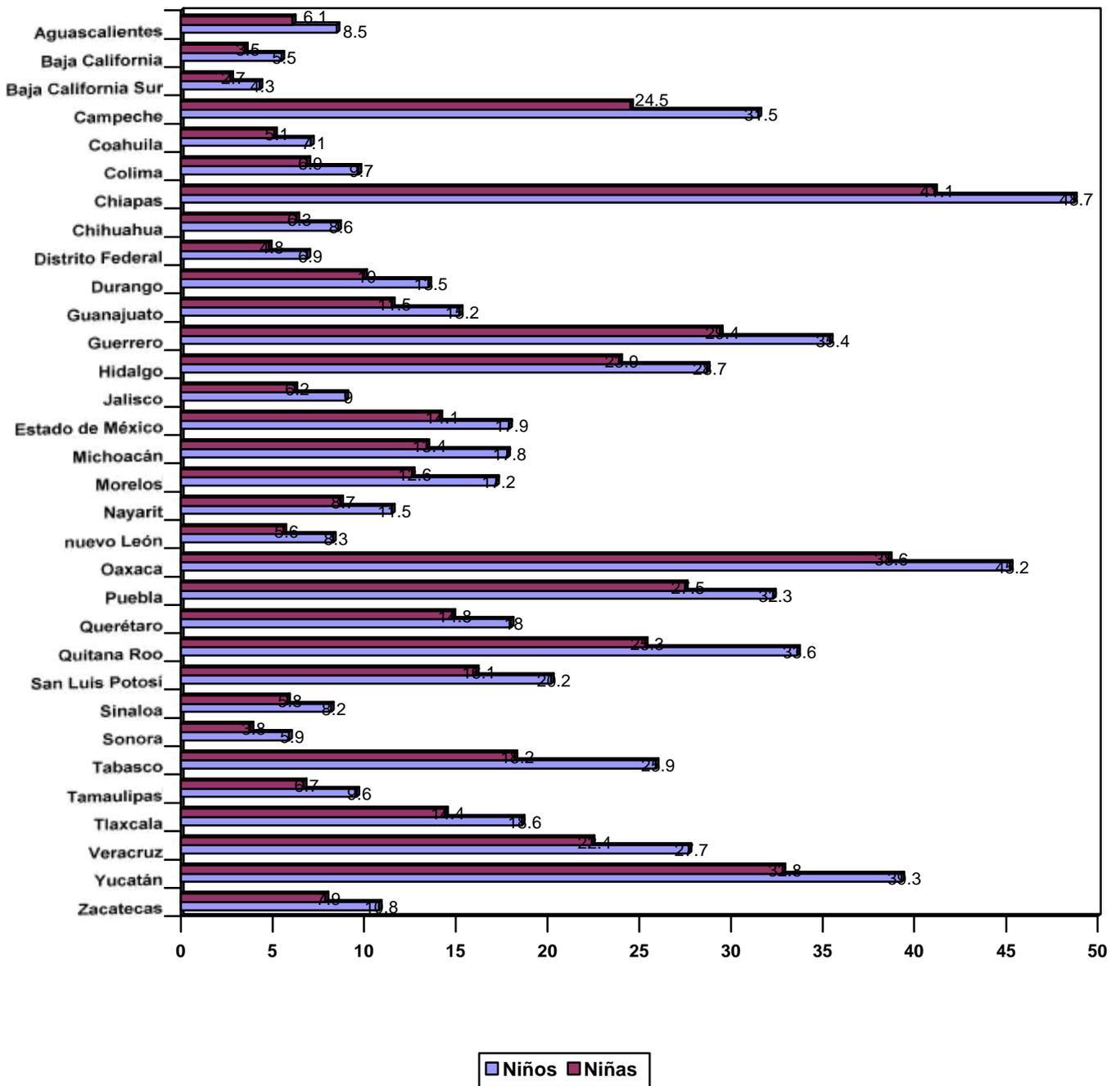
Fuente: Tomado de: **Examen de las políticas agrícolas de México**. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). París, 1997

Cuadro No. 6
Prevalencia de déficit de talla en niños de primer grado de primaria, general y por edad.
(1993)

Entidad Federativa	Total de niños Censados	Prevalencia de déficit de talla (%)	6 Años		7 años		8 años		9 años	
			N	p* (%)	N	p* (%)	N	p* (%)	N	p* (%)
Total	2,589,577	18.4	1,318,973	13.1	904,799	19.6	266,510	32.7	99,295	40.3
Aguascalientes	23,604	7.4	13,467	5.5	8,089	8.1	1,526	15.8	522	19.9
Baja California	48,025	4.5	22,152	3.1	18,086	4.3	5,369	8.3	2,418	10.6
Baja California Sur	8,888	3.5	4,399	2.9	3,596	3.1	667	8.2	226	8.4
Campeche	20,221	28.1	10,468	21.5	6,507	31.4	2,299	41.3	947	45.4
Coahuila	54,721	6.2	27,350	4.6	22,713	6.5	3,645	13.2	1,013	17.3
Colima	12,440	8.4	4,556	5.2	5,758	8	1,609	15.2	517	20.1
Chiapas	131,711	45.1	44,781	32.5	48,143	46.3	26,883	26	11,904	62.6
Chihuahua	77,401	7.5	44,283	4.9	23,189	8.2	7,076	14.8	2,853	23.3
Distrito Federal	179,020	5.9	94,051	4.3	72,394	6.4	10,251	12.7	2,324	20.7
Durango	41,608	11.8	22,632	8.8	13,988	12.9	3,706	20.9	1,282	26.3
Guanajuato	149,151	13.4	85,269	10.4	46,070	15	13,029	22.3	4,783	28.5
Guerrero	113,653	32.5	52,738	24.7	36,184	35	17,019	43.8	7,712	49.8
Hidalgo	62,520	26.4	32,077	20	22,504	28.4	5,802	44.7	2,137	50.6
Jalisco	180,179	7.6	93,727	4.9	62,147	8.2	17,694	15.2	6,611	20.1
Estado de México	294,966	16.1	180,104	11.9	86,176	19.3	21,759	30.8	6,927	38
Michoacán	111,866	15.7	53,836	11.5	39,937	16.4	12,999	25	5,094	30.3
Morelos	37,237	15	17,364	11.4	16,273	15.6	2,798	27.9	802	33.7
Nayarit	27,275	10.2	14,694	6.9	8,771	11.6	2,765	17.9	1,090	23.5
Nuevo León	79,009	7	51,813	5.4	22,131	8.4	3,959	16.3	1,106	22.9
Oaxaca	113,792	42.0	54,921	33.7	37,276	45.6	15,336	55.2	6,259	60.4
Puebla	138,166	29.9	71,614	23.8	46,608	32.3	14,395	44.3	5,549	52.7
Querétaro	37,442	16.6	20,008	12.8	13,176	17.6	3,304	28	954	38.2
Quitana Roo	17,443	29.5	7,580	23.3	7,426	29.9	1,791	46.2	646	52.5
San Luis Potosí	67,410	18.2	24,681	14.4	32,453	17.4	7,545	28.6	2,731	33.8
Sinaloa	70,066	7.1	41,810	5.2	20,409	7.9	5,827	13.5	2,021	19.5
Sonora	55,685	4.9	29,447	3.5	20,286	5.3	4,628	9.8	1,324	13.6
Tabasco	55,270	22.2	21,032	16.4	25,903	22.2	6,268	35.2	2,067	41.4
Tamaulipas	57,978	8.2	28,926	6.5	23,141	8.2	4,448	15.6	1,463	20.5
Tlaxcala	25,392	16.7	15,309	13.8	8,456	18.6	1,264	31.2	363	44.4
Veracruz	207,827	25.2	93,739	17.3	72,334	26.8	30,190	38.6	11,564	45
Yucatán	50,875	36.2	23,220	27.5	18,123	37.5	6,739	52.3	2,793	60.9
Zacatecas	38,736	9.5	16,971	7.1	16,552	9.6	3,920	15.4	1,293	20.1

Fuente: Primer Censo Nacional en niños de primer grado de primaria, DIF-SEP, México, 1994

Prevalencia de déficit de talla



Cuadro No. 7
Prevalencia de déficit de talla en niños de primer grado de primaria, por sexo y tipo de escuela. (1993)

Entidad Federativa	Total de niños censados	Masculino N	p* (%)	Femenino N	p* (%)	Tipo de plantel			
						Oficial	Privado	Indígena	Conafe
						p* (%)	p* (%)	p* (%)	p* (%)
Total	2,589,577	1,343,519	20.4	1,246,058	16.3	17.1	3.0	57.5	25.1
Aguascalientes	23,604	12246	8.5	11358	6.1	7.8	3.0	11.5	7.4
Baja California	48,025	24612	5.5	23413	3.5	3.9	2.9	25.6	--
Baja California S	8,888	4623	4.3	4265	2.7	3.7	0.6	--	5.3
Campeche	20,221	10367	31.5	9854	24.5	28.2	2.0	53.0	24.3
Coahuila	54,721	28209	7.1	26512	5.1	6.5	1.7	--	20.4
Colima	12,440	6559	9.7	5881	6.9	8.8	1.2	--	15.2
Chiapas	131,711	68739	48.7	62972	41.1	37.7	7.6	66.4	43.7
Chihuahua	77,401	40629	8.6	36772	6.3	6.7	3.2	27.9	11.3
Distrito Federal	179,020	92106	6.9	86914	4.8	6.8	2.2	--	--
Durango	41,608	21793	13.5	19815	10.0	11.5	4.9	39.1	10.6
Guanajuato	149,151	77524	15.2	71627	11.5	14.1	3.0	17.3	17.3
Guerrero	113,653	59144	35.4	54509	29.4	27.9	3.1	66.7	27.3
Hidalgo	62,520	32149	28.7	30371	23.9	23.8	3.2	49.1	33.3
Jalisco	180,179	93356	9	86823	6.2	7.9	1.7	51.7	12.5
Edo de México	294,966	151555	17.9	143411	14.1	16.2	3.9	46.5	25.8
Michoacán	111,866	58196	17.8	53670	13.4	15.5	3.9	36.1	21.8
Morelos	37,237	19276	17.2	17961	12.6	15.8	2	--	23
Nayarit	27,275	14389	11.5	12886	8.7	9.1	3.1	30.2	15.7
Nuevo León	79,009	41034	8.3	37975	5.6	7.4	2.7	--	11.5
Oaxaca	113,792	58941	45.2	54851	38.6	35.3	13.7	63.8	37.4
Puebla	138,166	71438	32.3	66728	27.5	28.5	5.6	58.4	37.7
Querétaro	37,442	19347	18	18095	14.8	16.9	1.6	35.2	31.1
Quitana Roo	17,443	8921	33.6	8522	25.3	29.3	2.1	64.9	46.2
San Luis Potosí	67,410	35098	20.2	32312	16.1	18.1	2.7	44.2	18.9
Sinaloa	70,066	36556	8.2	33510	5.8	7.3	1.3	10.6	14.2
Sonora	55,685	29139	5.9	26546	3.8	5.1	1.6	8.7	--
Tabasco	55,270	28697	25.9	26573	18.2	21.9	4.8	43.3	29.5
Tamaulipas	57,978	30143	9.6	27835	6.7	8.4	3.5	--	11.4
Tlaxcala	25,392	13108	18.6	12284	14.4	17.1	6.0	31.0	36.9
Veracruz	207,827	108535	27.7	99292	22.4	24.1	3.1	50.2	24.4
Yucatán	50,875	26582	39.3	24293	32.8	36.1	3.1	63.3	55.3
Zacatecas	38,736	20508	10.8	18228	7.9	9.6	2.8	--	14.1

Fuente: Primer Censo Nacional en niños de primer grado de primaria, DIF-SEP, México, 1994

Cuadro No. 8

Población total por tamaño de localidad y grupos quinquenales de edad, y su porcentual distribución según condición de derechohabencia a servicios de salud e institución

	Población	No derechohabiente	Población derechohabiente				
			total	Total	IMSS	ISSSTE	Pemex, Def. Marina
Nacional	97,814,067	57.81	40.83	80.75	14.67	2.6	2.67
0-4 años	10,791,598	60.75	37.51	83.51	11.96	2.51	2.79
5-9 años	11,375,464	61.85	36.83	80.86	14.59	2.37	3.02
10-14 años	10,883,901	63.25	35.49	78.76	16.8	2.35	2.96
Menos de 2,500 habitantes							
Nacional	24608597	82.57	16.09	84.13	12.12	1.55	2.47
0-4 años	3097971	83.74	14.36	85.24	10.74	1.46	2.79
5-9 años	3385757	84.33	14.32	83.99	11.99	1.36	2.88
10-14 años	3274690	85.09	13.63	84.02	12.4	1.17	2.66
De 2,500 a 14,999 habitantes							
Nacional	13239918	69.22	29.65	72.25	19.66	2.32	3.27
0-4 años	1529930	71.28	27.14	77.04	17.06	2.74	3.69
5-9 años	1660036	71.7	27.2	74.5	20.03	2.2	3.84
10-14 años	1614221	72.68	26.22	72.66	22.42	1.91	3.59
De 15,000 a 99,999 habitantes							
Nacional	13270996	54.83	44.07	77.61	16.34	4.19	2.58
0-4 años	1473660	56.86	41.73	80.46	13.56	4.1	2.71
5-9 años	1547566	56.64	42.29	76.93	17.11	3.83	2.98
10-14 años	1501298	58.21	40.82	75.02	19.24	3.76	2.87
100,000 y más habitantes							
Nacional	45895356	42.11	56.38	81.78	13.93	2.44	2.63
0-4 años	4690037	43.35	54.86	84.98	10.97	2.27	2.66
5-9 años	4782105	44.18	54.35	82.37	13.5	2.22	2.92
10-14 años	4493692	45.63	52.97	79.82	15.99	2.28	2.92

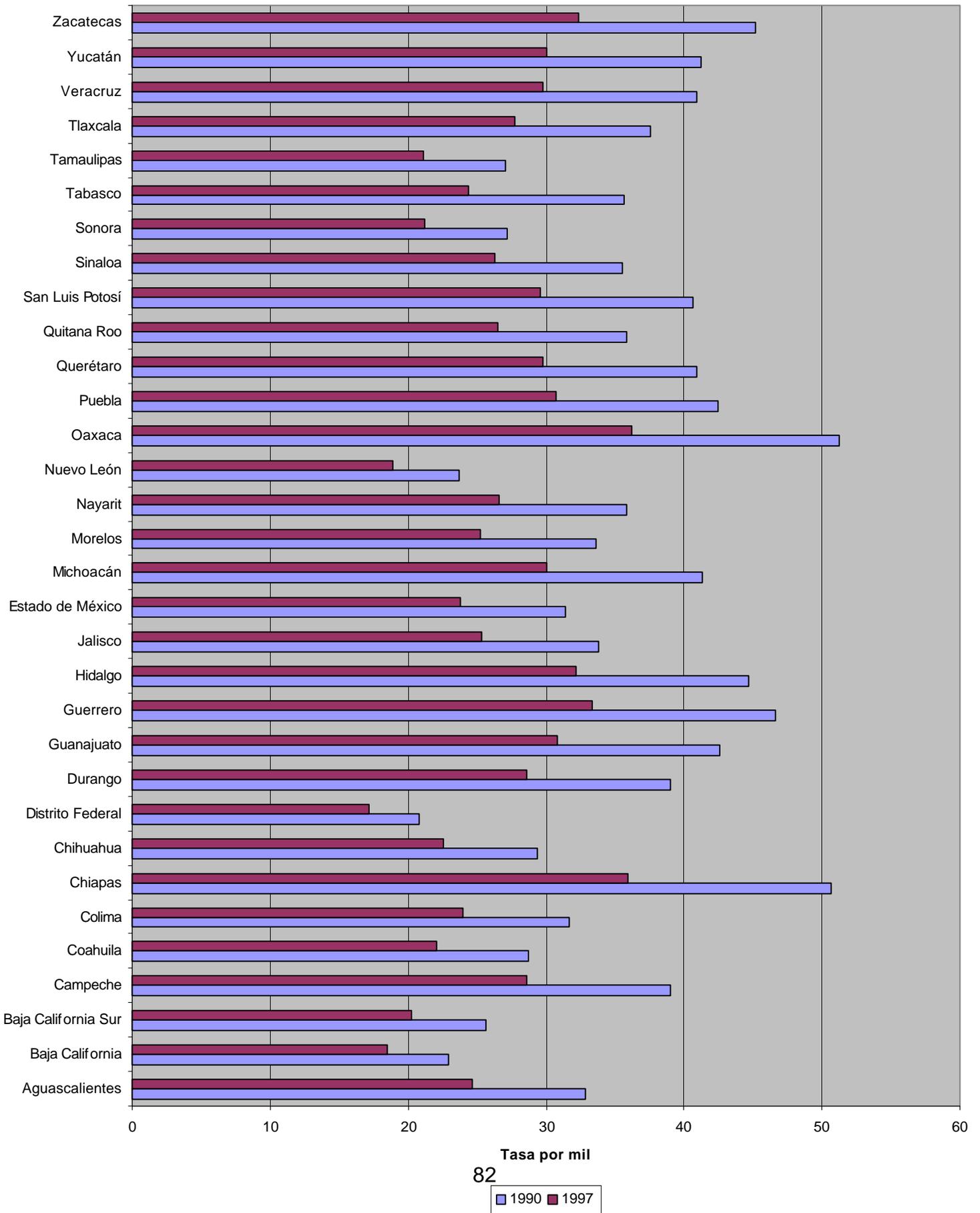
Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda. Tabulados de la muestra. censal INEGI, México, 2000

Cuadro No. 9
Tasas de mortalidad infantil 1990-1997

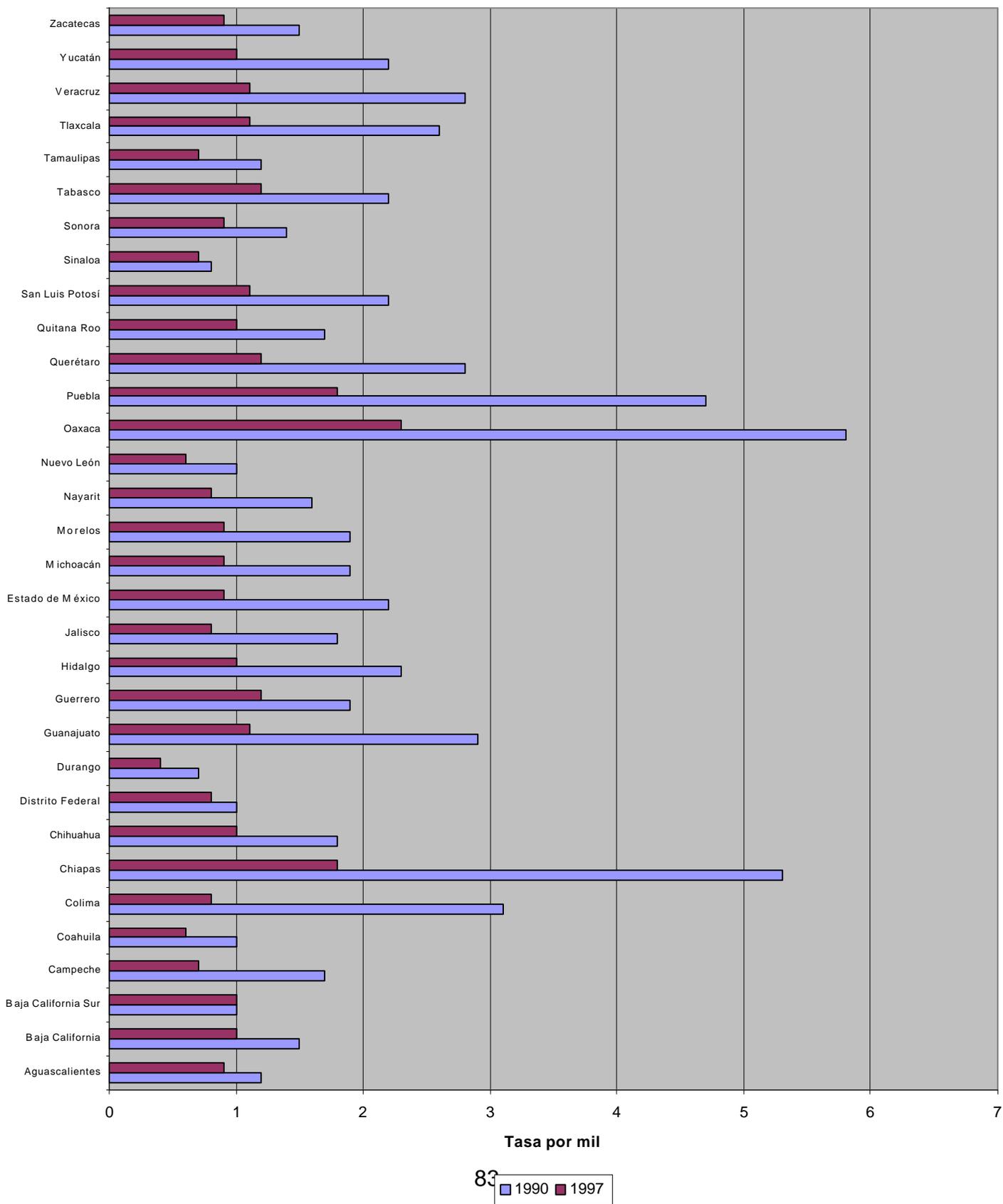
	Tasa de mortalidad infantil					Tasa de mortalidad preescolar				
	1990	1992	1995	1996	1997	1990	1992	1995	1996	1997
Nacional	36.2	32.5	29	27.9	26.7	2.4	1.3	1.2	1.2	1.1
Aguascalientes	32.8	27.5	26.6	25.6	24.7	1.2	1.1	1	0.6	0.9
Baja California	22.9	20.3	19.5	19	18.5	1.5	1	0.9	1	1
B California Sur	25.6	22.5	21.5	20.8	20.2	1	0.9	0.8	0.9	1
Campeche	39	35.7	31.1	29.8	28.6	1.7	1	0.9	0.6	0.7
Coahuila	28.7	24.5	23.7	22.9	22.1	1	0.5	0.5	0.7	0.6
Colima	31.7	26.3	25.8	24.9	24	3.1	1.5	1.3	1.1	0.8
Chiapas	50.7	48.2	39.5	37.6	35.9	5.3	3	2.2	2	1.8
Chihuahua	29.4	26.3	24.2	23.4	22.5	1.8	1.1	1	1.3	1
Distrito Federal	20.8	19	18	17.6	17.1	1	0.6	0.9	0.8	0.8
Durango	39	34.4	31.1	29.8	28.6	0.7	0.5	0.4	0.6	0.4
Guanajuato	42.6	38.5	33.7	32.2	30.8	2.9	1.4	1.3	1.3	1.1
Guerrero	46.6	43.1	36.5	34.9	33.3	1.9	1.2	1.3	1.3	1.2
Hidalgo	44.7	40	35.2	33.6	32.2	2.3	1.6	1.2	1.1	1
Jalisco	33.8	28	27.3	26.3	25.3	1.8	1.2	1	0.9	0.8
Edo de México	31.4	28.6	25.6	24.7	23.8	2.2	1.3	1	1	0.9
Michoacán	41.3	36.8	32.7	31.3	30	1.9	1	1.1	0.9	0.9
Morelos	33.6	30.6	27.2	26.2	25.2	1.9	1.2	1.1	1.3	0.9
Nayarit	35.8	31.9	28.8	27.7	26.6	1.6	1	0.9	0.8	0.8
Nuevo León	23.7	19.1	20.1	19.5	18.9	1	0.6	0.6	0.6	0.6
Oaxaca	51.2	46.4	39.8	38	36.2	5.8	3.2	2.5	2.5	2.3
Puebla	42.5	38.8	33.6	32.1	30.7	4.7	2.6	2.3	2.1	1.8
Querétaro	40.9	36.2	32.5	31.1	29.8	2.8	1.5	1.3	1.4	1.2
Quitana Roo	35.8	32.4	28.8	27.6	26.5	1.7	1.3	0.8	1	1
S. Luis Potosí	40.6	35	32.3	30.9	29.6	2.2	1.5	1.4	1.3	1.1
Sinaloa	35.5	30.2	28.6	27.4	26.3	0.8	0.5	0.7	0.7	0.7
Sonora	27.2	23	22.7	21.9	21.2	1.4	0.9	0.8	0.9	0.9
Tabasco	35.6	33.6	28.6	27.5	24.4	2.2	1.6	1.4	1.2	1.2
Tamaulipas	27.1	24	22.6	21.8	21.1	1.2	0.7	0.6	0.7	0.7
Tlaxcala	37.6	34.2	30.1	28.9	27.7	2.6	1.4	1.3	1.3	1.1
Veracruz	40.9	37.8	32.5	31.1	29.8	2.8	1.3	1.3	1.3	1.1
Yucatán	41.2	38.4	32.7	31.3	30	2.2	1.1	1.1	1.1	1
Zacatecas	45.2	40.7	35.5	34	32.4	1.5	1.1	0.9	1	0.9

Fuente: *Estadísticas demográficas, Cuadernos de Población*, varios números. INEGI, México, 2000

Mortalidad Infantil



Mortalidad preescolar



Cuadro No. 10
Mortalidad infantil por causas

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Porcentaje de defunciones infantiles por:										
Neumonía e influenza	16.3	18.7	13.3	12.9	13.3	12.3	13.4	12.4	12.6	12.1
Enfermedades infecciosas intestinales	21.5	24.5	15.1	13.4	9.8	9.5	8	7.3	6.4	5.9
Ciertas afecciones originadas en el Periodo perinatal	27.2	30.3	35.2	39.2	41.4	42.2	41.7	42.7	43.1	44.7
Anomalías congénitas	5.2	7.4	10.9	12.1	13.3	13.7	14.8	15.4	15.6	16.3
Bronquitis crónica y la no especificada	2.7	2.1	N.I.							
Enfisema y asma										
Deficiencias de la nutrición	N.I.	N.I.	4	3.8	3.3	3.2	2.9	3	2.9	2.7
Las demás causas	27.1	17	21.5	18.6	18.9	19.1	19.2	19.2	19.4	18.3
Mortalidad preescolar por causas										
	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Porcentaje de defunciones preescolares por:										
Accidentes		9.4	12.1	17.1	19.4	18.6	20.2	18.9	18.3	20.6
Neumonía e influenza		13.5	12	10.3	11.4	11.9	13.7	12.5	12.5	11.7
Enfermedades infecciosas intestinales		26.8	20.5	23.7	18.7	17.5	14	12.9	12.9	11.3
Anomalías congénitas		N.I.	N.I.	5.3	6.5	6.6	7.4	8.7	8.7	10.1
Deficiencias de la nutrición		2.9	6.2	6.5	6.1	6.3	5.7	6.7	7.7	7
Sarampión		4.5	14	*	*	*	*	*	*	*
Las demás causas		42.9	35.2	37.1	37.9	39.1	39	39.2	39.9	39.3
* A partir de 1991 se incluye en las demás causas										
Mortalidad escolar por causas										
Porcentaje de defunciones escolares por:										
	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Enfermedades infecciosas y parasitarias	18.9	17.4	21.9	12.9	11.5	10.2	9.2	8.6	8	7.8
Tumores	5.6	7.9	8.6	10.2	11.6	12	12.6	12.6	14.3	14.1
Anomalías congénitas	N.I.	N.I.	2.9	3.7	3.9	4	4.4	5.3	5.8	5.5
Enfermedades del aparato respiratorio	9	7.9	8.1	6.9	5.9	6.9	6.9	7.1	7	6.2
Accidentes	37.8	40.9	35.2	41.6	41.9	41.3	41.4	39	38.4	40.3
Las demás causas	28.7	25.9	23.3	24.7	25.2	25.6	25.5	27.4	26.5	24.1

N.I. No incluida entre las cinco principales causas de muerte para ese año

Fuente: *Estadísticas demográficas, Cuadernos de Población*, varios números. INEGI, México, 2000

Cuadro No. 11
Cobertura de la educación preescolar

Ciclo escolar	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98
Nacional								
% atención 3 años	7.8	8.8	9.6	9.7	10.4	11.0	11.2	12.1
% atención 4 años	44.1	45.9	49.8	48.5	52.5	51.2	55.0	55.2
% atención 5 años	70.8	69.9	63.0	71.8	74.5	79.2	79.6	81.4
Aguascalientes								
% atención 3 años	3.6	4.5	5.9	3.5	6.2	6.4	5.0	4.4
% atención 4 años	54.5	51.3	52.4	54.0	51.3	45.4	49.1	48.9
% atención 5 años	71.2	73.6	71.9	82.4	89.4	85.6	100	100
Baja California								
% atención 3 años	0.6	0.6	0.5	0	0	0.1	5.0	5.2
% atención 4 años	51.7	50.6	49.5	49.2	48.2	37.9	43.5	43.2
% atención 5 años	72.7	76.5	78.6	81.4	83.7	81.4	93.0	94.4
Baja California Sur								
% atención 3 años	4.1	4.2	5.0	3.3	3.9	3.6	4.8	9.4
% atención 4 años	78.3	76.5	77.2	78.4	77.8	73.5	79.5	77.2
% atención 5 años	78.4	81.7	82.6	84.3	91.2	89.8	93.0	96.1
Campeche								
% atención 3 años	11.8	11.3	15.0	16.1	21.9	22.0	18.2	20.3
% atención 4 años	50.9	54.0	75.8	56.5	64.3	60.7	80.0	73.4
% atención 5 años	78.6	74.7	56.7	61.2	76.4	78.0	62.4	74.6
Coahuila								
% atención 3 años	6.0	6.8	8.4	8.0	9.2	9.8	11.4	7.5
% atención 4 años	48.8	50.9	54.4	54.3	52.3	47.9	55.9	40.1
% atención 5 años	87.5	89.4	90.3	95.3	93.6	87.2	90.1	87.2
Colima								
% atención 3 años	20.2	20.0	18.1	16.1	14.0	13.3	19.6	11.5
% atención 4 años	61.6	62.3	61.5	62.1	58.1	54.1	68.9	70.2
% atención 5 años	73.3	74.4	78.6	85.8	93.5	95.1	73.3	82.1

Cuadro 11 (Continuación)

Ciclo escolar	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98
Chiapas								
% atención 3 años	18.6	17.3	20.7	29.5	33.5	34.7	35.8	41.7
% atención 4 años	29.1	28.8	31.4	40.8	44.5	49.5	56.4	53.9
% atención 5 años	51.3	49.6	38.7	50.5	48.7	65.5	66.2	70.8
Chihuahua								
% atención 3 años	4.6	4.9	5.7	6.2	6.4	5.9	7.3	7.0
% atención 4 años	46.1	45.3	48.0	46.2	48.6	43.3	48.1	46.6
% atención 5 años	72.3	75.2	74.1	78.0	82.7	78.6	84.4	86.3
Distrito Federal								
% atención 3 años	14.3	19.6	19.9	18.3	14.0	18.2	15.0	19.0
% atención 4 años	80.0	75.6	76.9	78.0	79.3	70.3	71.4	68.2
% atención 5 años	81.5	85.4	85.4	86.9	85.9	85.4	85.4	84.6
Durango								
% atención 3 años	4.6	4.9	4.8	3.2	1.0	1.2	1.3	1.8
% atención 4 años	45.5	48.3	51.2	52.9	52.6	52.4	52.1	51.5
% atención 5 años	61.4	65.2	68.2	66.1	74.1	78.0	77.2	84.2
Guanajuato								
% atención 3 años	4.1	7.3	7.9	10.3	13.3	15.1	17.7	20.1
% atención 4 años	37.0	38.6	41.6	43.6	48.0	49.0	59.1	64.4
% atención 5 años	63.3	60.3	60.9	61.6	72.7	78.7	80.0	83.7
Guerrero								
% atención 3 años	13.7	12.7	16.0	17.6	19.5	21.1	19.3	25.7
% atención 4 años	47.6	46.9	48.6	50.3	52.6	49.1	58.2	62.6
% atención 5 años	75.8	75.8	57.1	59.9	83.0	94.7	95.3	90.4
Hidalgo								
% atención 3 años	1.2	1.3	1.2	1.0	4.1	3.9	4.0	4.3
% atención 4 años	27.2	33.2	33.7	32.3	40.0	42.5	51.1	51.7
% atención 5 años	73.7	69.4	54.2	85.7	78.7	90.1	88.4	91.5
Jalisco								
% atención 3 años	13.0	13.6	13.7	13.7	13.8	14.9	11.5	11.5
% atención 4 años	54.8	53.9	55.7	54.9	54.4	54.7	55.7	55.9
% atención 5 años	66.3	69.0	68.4	73.2	74.5	74.7	75.1	72.7

Cuadro 11 (Continuación)

Ciclo escolar	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98
Estado de México								
% atención 3 años	5.4	6.4	7.1	5.9	3.7	4.2	2.9	2.5
% atención 4 años	35.1	40.8	45.0	44.3	46.2	39.3	38.8	42.0
% atención 5 años	55.5	54.5	53.4	58.3	61.1	64.3	69.2	65.5
Michoacán								
% atención 3 años	0.6	0.7	1.1	0.6	0.7	0.4	0.7	0.1
% atención 4 años	27.8	31.7	33.4	32.8	38.0	39.1	44.1	49.5
% atención 5 años	63.9	65.3	60.2	71.5	71.9	78.1	78.8	86.1
Morelos								
% atención 3 años	12.5	10.4	9.6	8.6	8.6	7.5	6.9	6.1
% atención 4 años	54.7	51.9	50.7	53.1	52.5	46.6	53.6	51.6
% atención 5 años	73.7	75.3	76.9	77.5	76.3	74.7	75.6	86.0
Nayarit								
% atención 3 años	3.3	2.7	2.5	1.8	2.4	2.3	3.0	3.1
% atención 4 años	40.6	41.9	48.0	50.0	51.8	54.2	60.4	61.3
% atención 5 años	85.3	84.7	78.4	81.6	88.7	91.0	83.1	83.8
Nuevo León								
% atención 3 años	8.5	8.7	15.4	13.5	12.9	10.0	10.4	10.9
% atención 4 años	46.8	47.5	47.4	49.9	48.5	44.1	47.7	48.1
% atención 5 años	81.8	85.2	84.0	88.7	91.1	86.1	89.0	86.2
Oaxaca								
% atención 3 años	3.0	2.6	1.5	2.4	6.7	8.4	9.1	13.4
% atención 4 años	31.2	32.3	85.1	32.2	55.0	55.1	60.0	59.8
% atención 5 años	81.6	60.2	32.7	90.4	70.2	70.8	75.6	78.7
Puebla								
% atención 3 años	10.7	11.6	11.8	11.3	20.4	20.3	20.3	21.3
% atención 4 años	39.5	40.4	38.1	40.1	50.5	49.9	54.1	54.2
% atención 5 años	76.7	71.4	54.0	54.6	74.5	80.2	77.9	82.5

Cuadro 11 (Continuación)

Querétaro								
% atención 3 años	4.8	5.3	5.5	5.5	9.1	8.8	13.3	13.2
% atención 4 años	36.0	36.0	38.5	38.8	50.5	47.2	55.6	60.4
% atención 5 años	84.6	88.9	87.9	92.7	77.1	94.0	85.4	88.8
Quitana Roo								
% atención 3 años	2.7	4.4	4.6	3.1	5.3	2.9	1.8	1.0
% atención 4 años	51.2	50.9	63.2	52.6	63.2	56.5	69.2	67.8
% atención 5 años	72.9	73.7	62.8	81.6	87.4	86.5	95.0	98.7
San Luis Potosí								
% atención 3 años	21.4	22.1	21.6	22.5	22.0	20.9	24.5	24.1
% atención 4 años	52.0	51.1	51.0	51.5	51.9	50.9	61.1	64.4
% atención 5 años	80.9	84.1	67.7	70.4	77.2	99.0	85.4	85.3
Sinaloa								
% atención 3 años	2.0	0.9	1.0	0.6	1.3	1.1	1.5	1.8
% atención 4 años	51.9	51.9	53.1	54.0	53.4	50.9	72.7	66.8
% atención 5 años	79.0	78.3	77.3	81.4	84.9	84.7	80.7	98.5
Sonora								
% atención 3 años	2.3	3.0	2.6	2.5	0.9	1.4	1.6	1.1
% atención 4 años	38.3	45.0	46.6	50.8	40.7	39.4	45.5	44.3
% atención 5 años	84.1	81.0	77.1	79.4	87.0	87.3	97.2	100.0
Tabasco								
% atención 3 años	21.5	26.6	32.2	31.9	37.6	39.1	41.9	39.8
% atención 4 años	51.2	57.3	55.1	52.7	57.3	59.4	68.2	67.2
% atención 5 años	72.9	73.7	68.5	69.7	75.4	81.9	82.2	90.2
Tamaulipas								
% atención 3 años	1.5	3.5	3.4	2.1	2.4	3.5	2.7	2.6
% atención 4 años	37.5	42.7	43.0	41.6	44.3	44.2	45.0	50.9
% atención 5 años	83.5	79.2	79.4	83.8	87.1	85.6	92.3	78.4
Tlaxcala								
% atención 3 años	2.1	2.2	2.5	2.2	2.6	2.2	1.8	2.2
% atención 4 años	45.9	46.4	46.4	48.9	52.0	44.1	44.0	45.1
% atención 5 años	92.8	98.1	89.3	86.5	84.9	85.3	89.5	88.3

Cuadro 11 (Fin)

Ciclo escolar	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98
Veracruz								
% atención 3 años	4.1	5.6	4.6	3.6	1.6	2.7	4.7	4.0
% atención 4 años	40.1	45.1	46.9	46.5	59.1	55.9	61.7	58.4
% atención 5 años	62.7	65.5	43.9	68.2	64.8	77.1	70.5	79.7
Yucatán								
% atención 3 años	1.5	1.9	1.7	5.2	4.6	3.8	5.7	5.9
% atención 4 años	51.2	51.0	54.9	69.0	71.7	73.1	76.4	79.4
% atención 5 años	73.9	76.2	58.6	62.8	66.6	75.9	68.4	73.7
Zacatecas								
% atención 3 años	6.4	6.4	10.8	11.5	15.2	19.5	19.2	21.3
% atención 4 años	37.1	51.9	47.2	49.9	48.8	51.3	52.0	52.9
% atención 5 años	71.8	54.1	72.9	74.0	75.2	86.4	82.4	77.6

Fuente: **Estadísticas escolares**, Secretaría de Educación Pública

Cuadro No. 12
Porcentaje de población de 6 a 14 años que asiste a
la escuela, por edad y sexo, 1990

Edad	Hombres	Mujeres
6 años	79.14	79.85
7 años	88.75	88.95
8 años	91.45	91.48
9 años	93.07	93.07
10 años	92.22	92.07
11 años	92.05	91.57
12 años	87.84	85.25
13 años	81.89	76.91
14 años	72.09	67.05

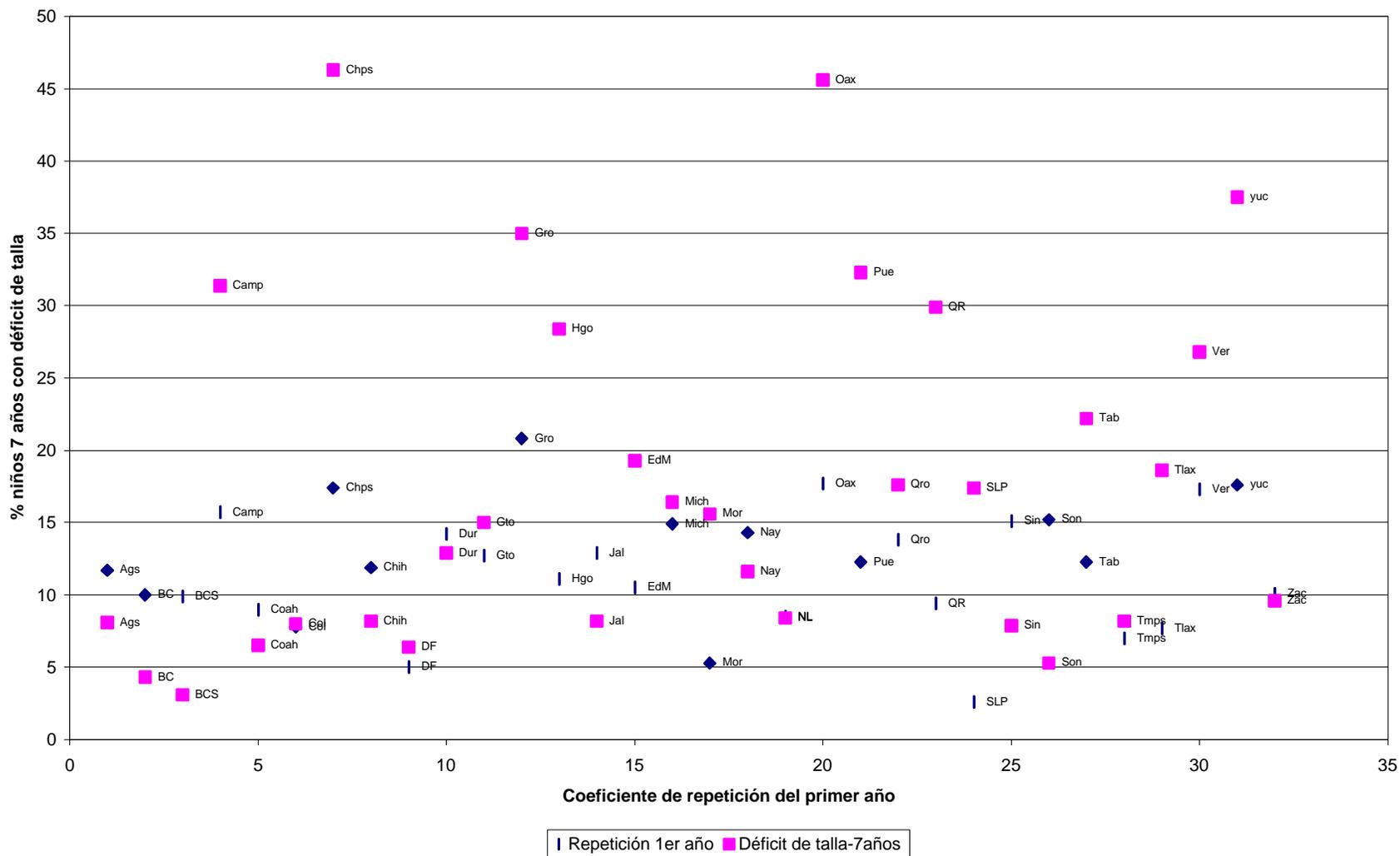
Fuente: **Censo General de Población y Vivienda 1990**,
Los niños de México, INEGI, 1993

Cuadro No. 13
Indicadores de aprovechamiento de primaria y secundaria por entidad federativa

Ciclo escolar 1997-98	Primaria Coeficiente Repetición de Primero	Reprobación	Deserción	Eficiencia terminal	Secundaria Deserción	Eficiencia terminal
Nacional	11.3	7.5	2.9	84.8	8.9	75.3
Aguascalientes	9.9	5.1	1.4	93.8	8.8	75.6
Baja California	8.5	5.1	0.8	93.6	6.4	77.7
Baja California Sur	10.6	5.5	1.3	96.0	7.6	78.4
Campeche	16.1	10.8	3.6	82.5	10.5	73.2
Coahuila	6.0	3.0	2.1	91.9	7.9	77.1
Colima	12.1	5.8	3.1	90.8	10.1	72.4
Chiapas	16.6	12.4	6.3	62.8	6.6	80.1
Chihuahua	12.1	6.2	2.3	79.1	12.2	69.3
Distrito Federal	5.5	3.8	1.1	98.8	9.2	73.8
Durango	12.3	6.9	6.5	85.3	8.6	72.7
Guanajuato	11.2	7.8	2.9	83.0	11.4	69.2
Guerrero	18.7	13.0	4.8	67.3	10.3	70.8
Hidalgo	12.1	7.6	2.0	98.1	8.7	75.7
Jalisco	9.7	5.5	2.5	83.3	10.6	73.0
Estado de México	7.9	5.0	1.9	93.2	8.0	76.0
Michoacán	14.8	9.6	5.0	80.0	12.2	65.1
Morelos	5.7	4.1	1.8	95.8	7.1	80.7
Nayarit	12.4	4.7	3.1	85.2	7.7	77.9
Nuevo León	7.0	3.7	1.7	93.2	4.5	87.1
Oaxaca	17.2	13.1	4.2	75.5	9.5	74.6
Puebla	10.6	8.0	2.6	83.6	8.4	80.2
Querétaro	11.7	7.1	1.8	94.0	8.5	77.5
Quitana Roo	11.6	8.6	1.3	97.5	8.5	79.5
San Luis Potosí	12.0	9.4	2.3	90.3	7.9	76.2
Sinaloa	14.0	6.8	3.4	85.7	8.8	76.0
Sonora	9.1	5.6	1.7	87.4	12.4	72.8
Tabasco	11.8	7.7	3.0	86.5	9.2	75.7
Tamaulipas	7.1	5.2	1.2	90.1	9.7	73.7
Tlaxcala	6.6	4.4	1.0	96.0	6.8	80.1
Veracruz	14.5	9.8	4.1	75.1	8.3	77.9
Yucatán	16.5	10.4	3.7	77.3	6.6	80.9
Zacatecas	10.1	6.2	3.0	91.8	14.4	64.9

Fuente: **Estadísticas escolares**, Secretaría de Educación Pública

Desnutrición y repetición del primer año



Cuadro No. 14
Matrícula de la educación básica a nivel nacional. (Miles de alumnos)

Ciclo escolar	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99 e/
Nacional	25,444.6	25,447.8	25,210.4	25,092.0	25,209.0	25,374.1	25,794.6	26,352.1	26,915.6	27,415.4	28,056.8	28,518.6
Pre-escolar	2,625.7	2,668.6	2,662.6	2,734.1	2,791.5	2,858.9	2,980.0	3,092.8	3,170.0	3,283.3	3,312.2	3,378.4
Primaria	14,768.0	14,656.4	14,493.8	14,401.6	14,397.0	14,425.6	14,469.5	14,574.2	14,623.4	14,650.5	14,647.8	14,640.0
Secunda-ria	4,347.2	4,355.3	4,267.2	4,190.2	4,160.7	4,203.1	4,341.9	4,493.2	4,687.3	4,809.3	4,929.3	5,084.3
Total básica	21,740.9	21,680.3	21,423.6	21,325.9	21,349.2	21,487.6	21,791.4	22,160.2	22,480.7	22,698.1	22,889.3	23,102.7

Fuente: **Estadísticas escolares**, Secretaría de Educación Pública

Cuadro No. 15
Indicadores de aprovechamiento escolar a nivel nacional (Porcentajes de atención)

Ciclo escolar	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99 e/
Educación preesc.									
Tres años	7.8	8.8	9.6	9.7	10.4	11.0	11.2	12.1	11.5
Cuatro años	44.1	45.9	49.8	48.5	52.5	51.2	55.0	55.2	57.6
Cinco años	70.8	69.9	63.0	71.8	74.5	79.2	79.6	81.4	83.6
Educación primaria									
Coef. Repetición 1°	17.6	17.1	16.5	12.6	10.9	10.9	11.1	11.3	11.1
Reprobación	10.1	9.8	8.3	8.3	8.1	7.8	7.6	7.5	7.5
Deserción	5.3	4.6	4.1	3.6	3.4	3.0	3.1	2.9	2.7
Eficiencia terminal	70.1	71.6	72.9	74.2	77.7	80.0	82.8	84.8	85.6
Educación secund.									
Deserción	9.5	8.8	8.4	7.4	8.2	7.7	8.8	8.9	9.2
Eficiencia terminal	73.9	75.3	76.4	77.5	76.2	75.8	74.8	75.3	76.1

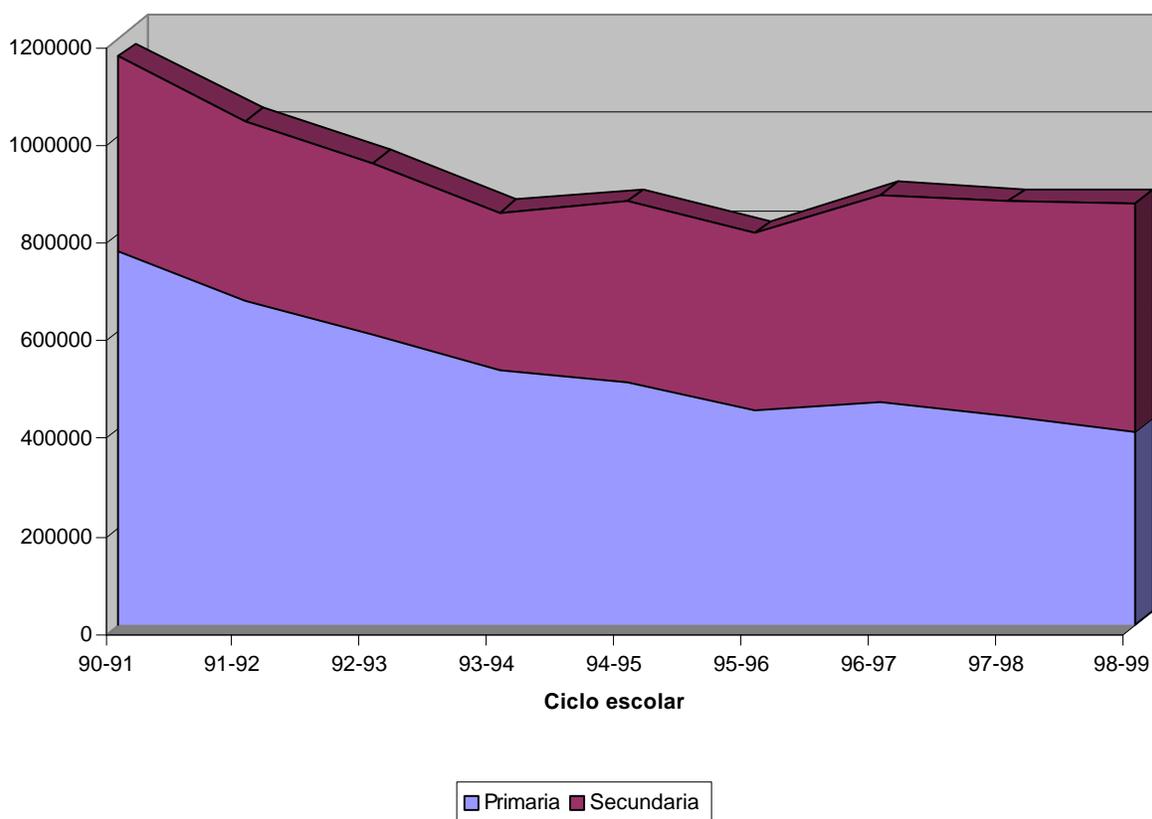
Fuente: **Estadísticas escolares**, Secretaría de Educación Pública

Cuadro No. 16
Deserción de alumnos en primaria y secundaria 1990-1999

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99 e/
Matrícula Primaria	14,401,600	14,397,000	14,425,600	14,469,500	14,574,200	14,623,400	14,650,500	14,647,800	14,640,000
Deserción (%)	5.3	4.6	4.1	3.6	3.4	3.0	3.1	2.9	2.7
D. Alumnos (a)	763,285	662,262	591,450	520,902	495,523	438,702	454,166	424,786	395,280
Matrícula Secundaria	4,190,200	4,160,700	4,203,100	4,341,900	4,493,200	4,687,300	4,809,300	4,929,300	5,084,300
Deserción (%)	9.5	8.8	8.4	7.4	8.2	7.7	8.8	8.9	9.2
D. Alumnos (b)	398,069	366,142	353,060	321,301	368,442	360,922	423,218	438,708	467,756
Deserción Total (a+b)	1,161,354	1,028,404	944,510	842,203	863,965	799,624	877,384	863,494	863,036

Fuente: **Estadísticas escolares**, Secretaría de Educación Pública

Deserción total de alumnos



Cuadro No. 17
Población de 12 a 14 años. Ocupados por localidades más y menos urbanizadas y sujetos agropecuarios

	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Total	6,488,475	6,409,381	6,560,673	6,563,887	6,628,787	6,885,063
PEA	1,268,892	1,233,353	1,136,768	1,146,793	1,263,478	1,278,925
Areas más urban.	234,817	202,976	200,328	275,826	259,630	226,982
Areas menos urbanizadas	1,014,978	1,004,770	915,180	848,076	983,394	1,039,574
Total de Ocupados	1,249,795	1,207,746	1,115,508	1,123,902	1,243,024	1,266,556
Sujetos agropecuarios						
Total	868,844	821,471	698,507	749,011	772,698	726,289
Jornaleros y peones	125,083	126,332	126,357	191,096	169,206	169,900
Empleados y oper.	1,202	315	4,313	11,584	1,431	1,880
Trab. Sin pago	732,207	681,520	564,456	542,047	598,655	552,410

Fuente: Encuestas Nacionales de Empleo, INEGI

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, Rodolfo y Román, Luis Ignacio. **México: 20 años de política económica, 1980-1999**. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Guadalajara, 2000

Aranda Izguerra, José. **Economía y agricultura en México, 1980-1990. (Antecedentes y perspectivas)**. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), México, 1991.

Arroyo, Alberto. *Política económica, política social y democracia*, en Enrique Valencia Lomeli (Coord.), **Crisis Económica, pobreza y política social**, IDEA/ITESO/UdG, México, 1995.

Aspe Armella, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. FCE, México, 1993.

Behm Rosas, Hugo. **Sobrevivencia en la infancia: las dimensiones del problema en América Latina**, México, Population Council, Documento de Trabajo núm. 17, 1985.

Bequale, Assefa y Boyden, Jo. **La lucha contra el trabajo infantil**. OIT, Ginebra, 1990

Boltvinik, Julio. *Pobreza alimentaria y desnutrición*, **La Jornada**, 13 de octubre de 2000.

Boltvinik, Julio. *Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los setentas y ochentas*, en **Crisis económica, pobreza y política social**, Enrique Valencia Lomeli (Coord.), IDEA/ITESO/UdeG, México, 1995

Boltvinik, Julio y Cortés, Fernando. *La identificación de los pobres en el PROGRESA*. **IV Seminario de Política Social. Teorías vigentes para el combate a la pobreza**, Jalisco, México, 1999

Brizzio de la Hoz, Araceli. *El trabajo infantil en México, una realidad a superar*, en Araceli Brizzio (Comp.), **El trabajo infantil en México**, Universidad Veracruzana-UNICEF-OIT, Veracruz, México, 1996

Bronfman, Mario y Tuirán, Rodolfo. **La desigualdad social ante la muerte: clases sociales y mortalidad en la niñez**. Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo, México, 1983

Bronfman, Mario. *Mortalidad infantil y crisis en México*, en **Estudios Sociológicos de El Colegio de México**, Vol. III, núm. 23, mayo-agosto de 1990, México.

Bustelo Graffigna, Eduardo. *Pobreza moral. Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible*, en Suman Bhattacharjea (Comp.), **Infancia y política social**, UNICEF-UAM-A, México, 1999

Bustelo Graffigna, Eduardo, Et. Al. *Hacia un enfoque más amplio en la política de ajuste: ajuste con crecimiento y una dimensión humana*, en Eduardo Bustelo (comp.), **Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina**. UNICEF-FCE, Bogotá, Colombia, 1987

Aguilar, Martha Patricia y Luna López, Circe. *Cascade of illusions. Program to Expand Health Coverage (PAC)*, en **Equity, Participation and Consistency? The World Bank at Beijing + 5**. Campaña el Banco Mundial en la Mira de las Mujeres, México, 2000.

Colectivo de organizaciones civiles, sociales y redes mexicanas. **La situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México**. Diplomacia Ciudadana, México, 1999.

Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (Comexani). **Actualización y síntesis del "IV Informe sobre los derechos y la situación de la infancia en México 1994-1997: Los hechos se burlan de los derechos"**. México, COMEXANI, Junio de 1999

Comexani. **Los hechos se burlan de los derechos. IV Informe sobre los derechos y la situación de la infancia en México, 1994-1997**. México, COMEXANI, 1998.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). **Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe Metodológico**. INEGI, México, 1993. p. 68

Comisión Nacional en Favor de la Infancia. **Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000**, Secretaría de Salud, México, 1995

Consejo Consultivo del PRONASOL. *El combate a la pobreza*, en **El Nacional**, México, 1990.

Consultoría en Desarrollo Social. **Voces de la Infancia trabajadora en la Ciudad de México**. DIF, México, 1997

Escobar, Agustín. *PROGRESA y cambio social en el campo en México*. **IV Seminario de Política Social. Teorías vigentes para el combate a la pobreza**, Jalisco, México, 1999

Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural (CASA-SAPRIN), **Memorias de los Módulos de Capacitación**, México, 2000

Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural (CASA-SAPRIN). **Informe de la Primera Etapa. Talleres regionales y sectoriales. Primer Foro Nacional**. México, 1999.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). **Education and child labour**. Background paper. International Conference on Child Labour, Oslo, October 1997

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. **Estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades**. DIF-UNICEF, México, 1999

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. **Strategies for Eliminating Child Labour: prevention, removal and rehabilitation. Synthesis document**. International Conference on Child Labour, Oslo, October 1997.

Instituto Nacional de Salud Pública. **Encuesta Nacional de Nutrición 1999, Tomo I, Menores de cinco años**. INSP, Cuernavaca, Morelos, 2000.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). **Los niños en México.**, INEGI, México, 1993.

Miclewright, John. *Macroeconomics and Data on Children*. **Innocenti Working Papers**, ESP No. 73, 2000. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.

Minnesota Advocates for Human Rights. **La sobrevivencia infantil global: Una prioridad de los derechos humanos**. Minnesota Advocates for Human Rights. Minneapolis, USA, 1998.

Monge, Raúl. *16 mil menores, en las redes del tráfico sexual*, en **Revista Proceso**, No. 1245, Septiembre de 2000.

Muñoz Izquierdo, Carlos. **Resultado de las políticas educativas nacionales**. Observatorio Ciudadano de la Educación, México, sin fecha, en www.observatorio.org

Observatorio Ciudadano de la Educación. *Informe de Gobierno: ¿Balance educativo o mensaje político?*, en **La Jornada**, 8 de septiembre de 2000.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)-UNICEF. **El trabajo infanto-juvenil en América Latina y el Caribe: situación actual y perspectivas**. UNICEF, Bogotá, 1998.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). **Estudios económicos de la OCDE**. México 1998. OCDE, París, 1998.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). **Examen de las políticas agrícolas de México**. OCDE, París, 1997.

Padilla Nieto, Ernesto. *Los doblemente pobres del México actual*, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (Coords.), **Los Rostros de la pobreza. El debate**, Vol II. UIA-ITESO, Guadalajara, 1998.

Pérez Rocha, Manuel. **MPyME, Trabajo, y Condiciones de Vida Frente al Ajuste Estructural**, Ejercicio CASA-SAPRIN.

Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), México, 1983.

Poder Ejecutivo Federal. **Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Lineamientos Programáticos**. México, 1997.

Ramírez Jordán, Marcela. *Situación de vulnerabilidad de las niñas y los niños migrantes de México*. (Ponencia). **Jornadas sobre infancia**. UNICEF-UAM-DIF, México, 21-24 de noviembre de 2000.

Red de Promotoras Rurales. *Money from the devil. Nutrition, Education and Health Program (PROGRESA)*, en **Equity, Participation and Consistency? The World Bank at Beijing + 5**. Campaña el Banco Mundial en la Mira de las Mujeres, México, 2000. pp. 88-93.

Riquer, Florinda y Pantoja, Josefina, *Mujer, género y pobreza: estado de la discusión en los noventa*, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (Coords.), **Los Rostros de la pobreza. El debate**, Vol II. UIA_ITESO, Guadalajara, 1998.

Roldán, J. Antonio, Et al. **La desnutrición a nivel municipal en México de acuerdo a un indicador mixto de estado nutricional**. Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ), México, 2000.

Román Morales, Luis Ignacio. **¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado**. México, ITESO, 1999

Sánchez Saldaña, Kim. *Los niños en la migración familiar de jornaleros agrícolas*. **Jornadas sobre Infancia**, UNICEF-UAM-DIF, México, 21-24 de noviembre 2000

Scott, John. *Desarrollo económico y humano. El fracaso social de la revolución*, en **Enfoque**, Núm. 350, 15 de octubre de 2000, Periódico Reforma, México.

Secretaría de Desarrollo Social. **Programa para Superar la Pobreza 1995-2000**. Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1998.

Secretaría de Educación Pública (SEP)-Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). **Primer Censo Nacional de Talla en niños de primer grado de primaria**. DIF-SEP, México, 1994.

Secretaría de Salud. **México y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia**. Secretaría de Salud, México, 1991

Secretaría de Salud. **Programa de reforma al sector salud**. México, 1995.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). **Estudio conjunto sobre el trabajo de menores en México y Estados Unidos**. STPS-Dirección General de Empleo, México, 1993

Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. *Anuncio de la puesta en marcha del Programa de Aliento y Crecimiento*, en **Revista Comercio Exterior**, México, julio de 1986.

Sen, Amartya. *Los bienes y la gente*, en **Revista Comercio Exterior**, México, dic. 1983.

Staelens Guillot, Patrick. **El trabajo de los menores**. México, UAM-A, 1993.

Subsecretaría de Egresos. **El presupuesto de egresos de la federación 1995-2000**. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 2000.

World Bank. **Educational Change in Latin America and the Caribbean**. Washington, 1999

Zedillo, Ernesto. **Sexto Informe de Gobierno**. Poder Ejecutivo Federal, México, 2000.