

# **LA POLÍTICA SOCIAL EN EL CUARTO INFORME DE GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO: EDUCACIÓN Y SALUD**

*Victor Manuel Muñoz Patraca*

## **Resumen**

En este trabajo se analizan los resultados obtenidos por el gobierno de Ernesto Zedillo en el terreno de la educación y la salud, de acuerdo con los datos presentados por el presidente de la República en su informe de gobierno rendido el 1 de septiembre de 1998. Para tener una referencia acerca de los avances de la política social presentados por el gobierno se utiliza la información publicada por diversos organismos internacionales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), cuya labor influye, cada vez con mayor claridad, en la elaboración y evaluación de la políticas del gobierno mexicano.

## **Abstract**

In this paper the author analyzes the outcomes of the education and health policies under Ernesto Zedillo's presidency presented in his fourth report of government (September 1st., 1998). The author uses the data of international organizations (United Nations, World Bank, OECD) to appraise the achievements of the social policy because of the growing influence that these organizations have in the making and evaluation of the Mexican government policies.

## Introducción

La política social del gobierno mexicano se ha presentado, desde hace medio siglo, como un conjunto de acciones fundamentado en los preceptos de la constitución de 1917. Los artículos 3o., 27 y 123, las llamadas garantías sociales, han sustentado las propuestas que guían el quehacer gubernamental en el terreno de la educación, el derecho a la tierra y el trabajo. El texto completo de este último artículo incluye las nociones del derecho a la seguridad social, a un salario remunerador y a una vivienda financiada parcialmente con aportaciones de las empresas, con lo cual se completa el cuadro de los beneficios que la ley reconoce como aspiraciones legítimas de los trabajadores.

Además debe incluirse el artículo 4o. constitucional, que contiene definiciones básicas para la orientación del desarrollo social. Con respecto a la salud, en un principio la constitución sólo contemplaba capítulos aislados acerca de la salubridad. Una modificación a este artículo, realizada en febrero de 1983, garantizó el derecho a la salud. Otras fracciones del artículo 4o. establecen la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, la salvaguarda de los derechos fundamentales de los niños, el derecho a la vivienda y la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

La política elaborada para hacer efectivas esas garantías constitucionales es lo que se conoce como Estado de bienestar en México, calificativo discutible dado que el seguro del desempleo, que es parte esencial del mismo, no forma parte de los principios reconocidos en nuestro país. Sin embargo, es innegable que del juego de fuerzas, de la negociación entre grupos obreros y campesinos organizados, por una parte, y del Estado, por la otra, han surgido políticas e instituciones orientadas a satisfacer las demandas de mayor bienestar social.

La política social en México sufre un serio retroceso en 1982, cuando la crisis financiera obliga a abandonar el patrón existente de políticas de bienestar onerosas carentes de una base financiera autónoma. El cambio de modelo económico trae aparejada una drástica reducción en los salarios reales e impone severas restricciones al gasto público, mismas

que se reflejan en la disminución de los recursos destinados a atender las necesidades básicas de la población.

La austeridad que acompañó la gestión de Miguel de la Madrid como presidente de la República se abandonó paulatinamente a lo largo del siguiente sexenio en que la política social da una atención focalizada a los sectores más pobres del país. El combate a la pobreza se convierte en el eje del desarrollo social sin que se haya logrado aliviar los rezagos que afectan a millones de habitantes de zonas rurales y urbanas marginales que se encuentran excluidos de los beneficios de la modernización económica. La severa recesión económica que siguió a la devaluación de diciembre de 1994 explica que en el momento en que el presidente Zedillo rinde su cuarto informe de gobierno el bienestar social de la población se encuentre notoriamente disminuido. La creciente desigualdad social niega la vigencia de los postulados de la revolución mexicana plasmados en el texto constitucional.

Como señala Felipe Tena Ramírez, Hermann Heller ha logrado establecer con claridad el significado de la conformidad de la regla de derecho con la realidad. Para Heller, “todo derecho vigente es una realidad conforme a la regla”. Es decir, que cuando la conducta prevista por la norma responde a la práctica de una sociedad nos encontramos ante “una normalidad de la conducta normada jurídicamente”. Por el contrario, explica Tena, “cuando nace la incongruencia entre la realidad y la regla, entre lo normal y lo normado, entonces la constitución deja de merecer el calificativo de vigente en los preceptos que no están incorporados a una conducta real y efectiva y que por ello no pasan de ser un mero conjunto de proposiciones”.<sup>1</sup>

La política social mexicana se ha alejado del mandato constitucional quizás en buena medida porque parte del articulado de la Carta Magna de 1917 no ha pasado de ser un proyecto. La realidad no responde a la normatividad contenida en la constitución. Así —por ejemplo—

---

<sup>1</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 21 ed. revisado y aumentado, 1985, p. 29.

puede constatarse que hasta antes de 1991, el Estado mexicano no había destinado el 5 por ciento del PIB que recomienda la UNESCO para el gasto educativo, ni aun en periodos de crecimiento económico sostenido (como el de 1959 a 1970) o de crecimiento acelerado (1978 a 1981). Fue hasta que la pobreza creció de manera alarmante, y con ella los riesgos de una ruptura de la estabilidad que caracteriza la vida política y social en México después de los años cuarenta, que se destinaron mayores recursos a la educación y la salud para frenar los rezagos educativos y enfrentar el regreso de enfermedades que se suponía erradicadas o bajo control.

La necesidad de dar respuesta a problemas que amenazan el bienestar futuro de la población, la estabilidad política y el desarrollo económico del país, explica que, en los últimos años, se haya aumentado el gasto destinado a atender los rubros que mayores peligros encierran. En este trabajo analizaremos los resultados obtenidos por el gobierno de Ernesto Zedillo en el terreno de la educación y la salud, de acuerdo con los datos presentados por el presidente de la República en su informe de gobierno rendido el 10. de septiembre de 1998. Para tener una referencia acerca de los avances presentados por el gobierno se utiliza la información publicada por diversos organismos internacionales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), cuya labor influye, cada vez con mayor claridad, en la elaboración y evaluación de las políticas del gobierno mexicano.

## **Educación**

Según el cuarto informe de gobierno de Ernesto Zedillo, el gasto social durante 1998 representará el 9.1% del PIB. A la educación corresponde el 5.2% de ese porcentaje, mismo que representa el 47.1% del gasto social y el 33.8% del gasto total de la federación. En materia educativa el gobierno sostuvo, ya sea como política pública propia del gobierno o como vocación política emanada del artículo 3o. constitucional, que:

A lo largo de nuestra historia, la educación ha sido elemento fundamental para el desarrollo de la nación, ha abierto oportunidades para la superación de los individuos y sustentado el progreso de la sociedad. Merced al esfuerzo nacional sostenido por más de 70 años, el promedio de escolaridad llega a... 7 años y medio, lo cual significa un grado más que en el censo de 1990 y tres veces más que en 1960. El índice de analfabetismo está por debajo de 10 por ciento, mientras que en 1990 era de 12.4 por ciento y en 1960 de 44.5 por ciento.<sup>2</sup>

A partir de estos datos el gobierno federal reconoce los avances habidos en la elevación de la eficiencia terminal de la educación primaria y en la retención de los educandos dentro del sistema escolar, mismas que han permitido el incremento en el número de grados aprobados en promedio por la población de 15 años y más. Sin embargo, es evidente que ese promedio sigue siendo muy bajo comparado con otros países los cuales tienen un nivel de desarrollo social<sup>3</sup> similar al de México. En 1995, todavía el 16% de los niños no llegaba al 5o. año de primaria, mientras que en Corea del Sur, Singapur, Chipre y Barbados el porcentaje era de cero por ciento.<sup>4</sup> Los resultados alcanzados en uno y otros países no está directamente relacionado con los recursos destinados a la educación. México es el país que destina la mayor proporción del gasto público total al sector educativo, seguido por Singapur, mientras que en términos de porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) sólo Barba-

---

<sup>2</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León, *4o. Informe de gobierno, 1o. de septiembre de 1998*, México, Poder Ejecutivo Federal, p. 104.

<sup>3</sup> De acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano*, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en lo relativo al desarrollo humano (entendido éste como el proceso de ampliación de las opciones de la gente), México se encuentra clasificado en el lugar número 49 de entre 174 países considerados. Según los indicadores utilizados por la organización internacional, nuestro país se clasifica como país en vías de desarrollo con alto desarrollo humano. (V., PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 1998).

<sup>4</sup> *Ibid.*, cuadro 7, p. 146.

dos dedica más que México: 7.5% del PNB del pequeño país del Caribe se destina a la educación.<sup>5</sup>

De lo anterior puede concluirse que en México más que un problema de insuficiencia de recursos se da una ineficiencia en su empleo. En los diagnósticos elaborados por el gobierno federal se encuentran algunos elementos que ayudan a entender este problema.

El *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* recoge la preocupación existente en la sociedad y el gobierno por la calidad de la educación y asigna especial importancia para su elevación al mejoramiento de la formación y actualización del magisterio. El distanciamiento entre autoridades y maestros y el enfrentamiento entre grupos de éstos por diferencias gremiales es un elemento que ha influido negativamente en la calidad de la enseñanza y en el aprovechamiento de los educandos. Sin embargo, el énfasis no se hace en este aspecto sino en otro también de gran importancia. La centralización que caracterizó durante largas décadas al sistema educativo nacional se había convertido, desde los años 80, en un lastre que impedía atender a la población que más la requería, los indígenas que habitan en zonas rurales con baja densidad poblacional y de difícil acceso, contribuyendo a perpetuar el atraso y la marginación en esas comunidades. Las condiciones de miseria extrema que prevalecen en las regiones más pobres del país exigían también de programas articulados que dieran atención simultánea a los distintos aspectos del bienestar social —educación, salud, nutrición y vivienda— a fin de obtener resultados positivos en la escuela.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> En 1995 mientras México destinaba 26% del gasto federal total a la educación, en Singapur se destinó el 23.4%, en Barbados el 19%, en la República de Corea el 17.4% y en Chipre el 13.2%. En ese mismo año el promedio del gasto educativo realizado por los países clasificados como de alto desarrollo humano fue de 4.1%, mientras que México destinó el 5.2%. Si se compara con países de América Latina y el Caribe, puede observarse que no es excepcional que los países destinan alrededor del 5% o más de su PNB a la educación: Santa Lucía, Jamaica, Belice, Bolivia, Venezuela, Panamá, Trinidad y Tobago, Argentina y Costa Rica, caen en esta situación. En los casos de Cuba y Brasil, el informe de PNUD no cuenta con información actualizada. (*Ibid.*, cuadro 15, p. 162.)

<sup>6</sup> *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1996, pp. 9-29.

Los retos que enfrenta la educación en México no son menores. Las exigencias impuestas por el número de niños y jóvenes que demandarán ser atendidos en las aulas en los próximos años siguen siendo muy elevadas y ponen en riesgo la impostergable necesidad de elevar la calidad de la enseñanza. La elevación de la matrícula es un indicador que se destaca en el cuarto informe. Durante el ciclo 1997-1998, 28 millones de niños y jóvenes fueron atendidos en los distintos niveles y diversas modalidades que integran el denominado sistema educativo nacional. Para ellos se contó con la participación de 1 millón 354 mil maestros, que desempeñaron sus labores en más de 207 mil planteles educativos en el país.<sup>7</sup> El dato más significativo es que los principales aumentos en la matrícula en términos porcentuales se registran en los niveles medio y superior. Este crecimiento permite esperar que la escolaridad promedio de los mexicanos se siga elevando en los próximos años y que el país pueda enfrentar de mejor manera los retos provenientes de la globalización económica que hace del conocimiento un factor esencial para participar en los intercambios a nivel internacional. Sin embargo, para el gobierno federal la prioridad sigue siendo la educación básica: “por razones éticas, jurídicas, de búsqueda de eficacia y por sus mayores consecuencias positivas en ámbitos más amplios”.<sup>8</sup>

Es interesante señalar que para apoyar el Programa para abatir el rezago de la educación básica (PAREB), el gobierno federal cuenta con financiamiento del Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial). En la primera fase de dos años y medio este programa contará con 150 millones de dólares, de los cuales 35 aportará el gobierno federal y 115 el banco. La mayor parte de estos recursos se destinarán a la construcción y rehabilitación de escuelas secundarias, particularmente las que se ubican en el medio rural.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> 4o. informe de gobierno, *op. cit.*, p. 104.

<sup>8</sup> Programa de Desarrollo Educativo..., *op. cit.*, p. 14.

<sup>9</sup> 4o. Informe..., *op. cit.*, p.108.

Respecto a la participación directa del Estado en la impartición de la educación, en el informe de gobierno de 1998 se afirma que el 89.7% de los servicios que se dan a nivel nacional están a cargo del Estado y el 10.3% en manos de particulares.<sup>10</sup>

Otro rubro al que se hizo referencia fue el programa de dotación de libros de texto gratuito. Hubo actualización y edición de nuevos libros, la cual se hace de forma paulatina. Se comenzaron a distribuir nuevos libros de Español para el segundo grado de primaria y de Ciencias Naturales para quinto grado. En 1997-1998 los alumnos de cuarto, quinto y sexto grados tuvieron, por primera vez, un libro sobre los fundamentos de la constitución política mexicana. En este terreno, según el informe, el avance que se destaca es que durante el ciclo escolar 1997 se entregaron por primera vez libros de texto para secundaria, lo que benefició a 244 mil alumnos de primer grado en entidades municipales de alto índice de rezago educativo. El programa beneficia en su totalidad a 4.9 millones de alumnos inscritos.<sup>11</sup>

De esta manera el gobierno continúa un esfuerzo sostenido ininterrumpidamente desde 1960, que ha permitido al Estado cumplir con la obligación constitucional de proporcionar educación laica, con fundamento científico y orientada por los principios básicos del amor a la patria y la solidaridad internacional. Los libros de texto para el nivel secundario dan viabilidad a la obligatoriedad de este tipo de educación y amplían una experiencia exitosa<sup>12</sup> por su efectividad para proporcionar a los educandos textos de adecuada calidad y a un costo lo suficientemente bajo para asegurar que su elaboración y distribución no se hayan visto interrumpidas a pesar de las dificultades económicas por las que ha atra-

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 108-109.

<sup>12</sup> El Banco Mundial financió la investigación de Peter H. Neumann y Maureen A. Cunningham sobre lo que consideran un ejemplo para los países en vías de desarrollo comprometidos en la tarea de aumentar la efectividad del sistema educativo. Cf. *México's Free Textbooks: Nationalism and the Urgency to Educate*, Washington, D.C., IBRD/World Bank staff working papers (no. 541), 1982.



vesado el país en diferentes momentos de las casi cuatro décadas de existencia de dichos libros.

La elaboración, por parte del Ejecutivo federal de los planes de estudio y programas que rigen a nivel nacional en la educación primaria, secundaria y normal se encuentra estrechamente ligada a la concepción de los libros de texto, mismos que no habrían podido cumplir la tarea de dar congruencia y efectividad al sistema educativo nacional sin aquélla. En este terreno se subraya que durante el ciclo escolar 1997-1998 se inició la aplicación del nuevo plan de estudios de licenciatura para maestros de primaria en las escuelas normales del país y que se continúa la reforma curricular a los programas de formación de maestros de preescolar y secundaria.

Con las modificaciones a nivel de la educación normal se da cumplimiento a una vieja política diseñada por el gobierno federal, que aparece plasmada en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, para lograr una mayor profesionalización de los maestros normalistas por medio de un estímulo a sus esfuerzos académicos sin detrimento del trabajo que realizan en el aula.<sup>13</sup>

En el momento en que Ernesto Zedillo pronunció su cuarto informe de gobierno se habían inscrito a los cursos nacionales de actualización más de 312 mil profesores de educación básica. Para estos fines existen 327 centros de maestros en todo el país y estaban en proceso de instalación otros 81. Cada uno de éstos tiene una biblioteca, audioteca y equipo para recibir la señal de la Red Satelital de Distribución de Televisión Educativa (Edusat); y cuentan con aulas para el trabajo individual y colectivo.<sup>14</sup> Estas cifras sirvieron de apoyo al presidente para mostrar el avance en el cumplimiento de los objetivos planteados de elevar la calidad de la enseñanza por medio del mejoramiento de la preparación de los maestros.

---

<sup>13</sup> Alberto Arnaut, *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*. México, CIDE, 1996, p. 153.

<sup>14</sup> 4o. informe..., *op. cit.*, p. 110.

Sin embargo, nada se dijo acerca de los campos de acción en donde las metas propuestas no se han podido alcanzar. El abatimiento del analfabetismo entre la población de más de 15 años ha encontrado obstáculos que conducen a plantear una reforma integral de la educación para adultos. En el sexenio pasado, cuando el actual presidente de la República se desempeñaba como secretario de Educación Pública, el gobierno se propuso alcanzar la meta de 8% de analfabetismo en 1994.<sup>15</sup> Cuatro años más tarde ese índice se ubica, según estimaciones del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), en 9.8%, y se considera que “el analfabetismo se limita cada vez más a la población de mayor edad que habita en comunidades lejanas y dispersas”.<sup>16</sup> Es decir, cada vez resulta más difícil la tarea de alfabetización.

En materia de educación para adultos y durante el período de septiembre de 1997 a 1998, 696 mil personas cursaron primaria para adultos y 681 mil secundaria, lo cual es un aumento en números absolutos de 360 mil personas y, expresado porcentualmente, más del 35%. Durante 1997 se inició el programa SEDENA-SEP-INEA, en el cual se involucraron 125 mil 980 jóvenes que cumplían su servicio militar. De éstos, los de mayor escolaridad, 39 mil 762 fueron capacitados como asesores para ayudar a 86 mil 762 compañeros a hacer estudios básicos.<sup>17</sup>

La capacitación para el trabajo es otro campo de acción fundamental de la educación para adultos, en el cual se ha buscado la vinculación con el sector productivo para poder definir las habilidades requeridas por el mercado laboral. Durante el período administrativo de septiembre de 1997 a septiembre de 1998 se entrenó a 726 mil personas, de las cuales el 47.7% recibió el servicio por parte del gobierno federal, 18.8% por los gobiernos de los estados y 39.6% por particulares.<sup>18</sup> En los Centros

---

<sup>15</sup> Esteban Moctezuma, “Educación. La educación pública frente a las nuevas realidades”, en Arturo Warman, *La política social en México, 1989-1994*, México, FCE, 1994, cuadro V, p. 151.

<sup>16</sup> *4o. informe...*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 110-111.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 111.

de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) se ofreció este entrenamiento para jóvenes y adultos que requerían de una formación en plazos cortos. Los CECATI proporcionan capacitación por demanda expresa de las empresas, o para apoyar el Programa de Becas de Capacitación para los Desempleados (PROBECAT) a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Hay que señalar que las especialidades más demandadas son operación de computadoras, contabilidad, confección industrial de ropa, formación secretarial, mantenimiento automotriz, servicios de belleza, electricidad, electrónica, idiomas y máquinas-herramientas. Se pretende que los cursos, que en su mayoría son prácticos, estén ligados a las necesidades del mercado laboral. Durante ese mismo ciclo escolar prestaron servicio 30 nuevos planteles de institutos de capacitación para el trabajo manejados por los gobiernos estatales con apoyo federal.

En el CONALEP también se dan diversas clases de capacitación laboral y se espera que a lo largo de 1998 pudieran haber sido atendidos 95 mil 148 alumnos, en 5 mil 327 cursos. Está en marcha el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC), el cual es también parte de la política laboral y que en el ciclo 1997-1998 impartió educación basada en parámetros de competencia laboral a 24 mil 556 personas en 171 planteles.<sup>19</sup>

Por lo que respecta a la educación media superior, se apoyó a las Coordinaciones Estatales para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMES) para que trabajaran en favor de procedimientos más afinados para la planeación en los estados, y apoyaran la respuesta a una serie de requerimientos del desarrollo regional. En el terreno educativo la descentralización es parte de una estrategia de mejoramiento de la calidad de los servicios prestados. Un elemento clave para lograrlo es la elaboración de planes y programas de estudio que respondan efectivamente a las características y necesidades de las diferentes regiones. De esta manera se pretende lograr una respuesta

<sup>19</sup> *Ibid.*, p.111-112.

adecuada a las especificidades del mercado laboral y a las demandas de las empresas.<sup>20</sup>

En junio de 1998 se realizó por tercera vez consecutiva el concurso anual de ingreso para la educación media superior en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Se emitió una convocatoria por parte de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Superior y se hizo un examen similar a los 240 mil 36 aspirantes a ingresar a alguna de las nueve instituciones participantes. Conviene recordar que desde 1995 se echó a andar un proceso de federalización de la preparatoria abierta en los estados, y que desde el ciclo escolar 1996-1997 existe la equivalencia de estudios del CONALEP, que permite a sus egresados optar por el nivel superior.<sup>21</sup>

En lo que se refiere a la educación superior, en el periodo 1997-1998 la matrícula alcanzó 1 millón 727 mil 484 estudiantes; es decir, un incremento de 7% con respecto al año anterior. Estos estudiantes se distribuyeron como sigue: 81.8% en licenciatura, 12% en educación normal y 6.2% en el posgrado. Este último tuvo un incremento de 13.6% durante este ciclo.<sup>22</sup> La presión sobre las instituciones de educación superior, tal y como lo contemplaban las previsiones del gobierno mexicano,<sup>23</sup> crece año con año, lo que constituye un reto adicional para un sistema que requiere una reforma urgente que permita corregir las fallas que le impiden cumplir con el papel estratégico que se le ha otorgado en el desarrollo económico del país.

Para apoyar la educación superior se encuentra operando el Progra-

---

<sup>20</sup> V. OCDE, *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*, 1998, pp. 52-53.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>22</sup> *Loc. cit.*

<sup>23</sup> En un informe presentado por el gobierno federal al grupo de examen de las políticas nacionales de educación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se esperaba que la demanda de ingreso a la educación superior crecería 25% entre 1995 y el año 2000. Cf. *México. Educación Superior*, París, OCDE, 1997, p. 101.

ma de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior (PROMEP), que fue creado en 1996. Este programa busca apoyar y consolidar al personal docente de este nivel. Durante el año que cubre el informe analizado las universidades públicas becaron a mil 40 maestros, para incorporarse a planes de estudio que mejorarán su formación académica.

También se dieron reconocimientos a mil 740 profesores con posgrado. Para obtenerlo, deben demostrar un desempeño profesional destacado y un compromiso con la institución que los haga merecedores al reconocimiento. Por último, se transfirieron recursos a diferentes establecimientos de enseñanza superior para favorecer planes de desarrollo de sus plantas docentes, que beneficiaron a otros 2 mil 550 docentes.<sup>24</sup> Se considera un objetivo básico de la educación superior configurar una oferta de servicios variada, que adecue a los egresados para incorporarse, con buenas posibilidades, al mercado laboral que cada vez es más diversificado, competitivo y cambiante.

Durante el ciclo escolar 1997-1998, las universidades tecnológicas atendieron a 11 mil 714 estudiantes, a los que prepararon como técnicos superiores universitarios en 24 planteles dedicados a este tipo de formación en el país. Se prevé que durante el año escolar que arrancó en septiembre de 1998 podrán dar servicio 12 universidades tecnológicas más, alcanzando con estas nuevas escuelas una inscripción de 22 mil 285 estudiantes. Estas instituciones forman a sus egresados buscando que se incorporen fácilmente al trabajo productivo, dada la estrecha vinculación que tienen con la industria de sus regiones.<sup>25</sup>

En el periodo cubierto por el cuarto informe de gobierno fueron creados siete tecnológicos más, lo que da un total de 153 planteles: 45 institutos tecnológicos descentralizados, 76 federales, cuatro centros regionales de optimización del desarrollo, dos centros de investigación, cinco institutos tecnológicos del mar y 21 tecnológicos agropecuarios.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 115.

Una nueva modalidad educativa es la proporcionada por el sistema de educación a distancia, llamado Red EDUSAT. A mediados de 1997 se contaba con 10 mil antenas, y el 1o. de septiembre de 1998 había 23 mil equipos funcionando. El EDUSAT cubre la totalidad de las escuelas telesecundarias y da servicio a secundarias generales, técnicas y centros de educación tecnológica; también a los centros de maestros, a las escuelas normales y a las universidades tecnológicas del país. Todos los maestros tienen acceso a la red y aproximadamente 3 millones de alumnos acceden a él desde sus propias escuelas.<sup>27</sup> Por medio de este sistema se busca dar flexibilidad al sistema educativo, multiplicando las opciones que ofrece el sistema tradicional en favor de las necesidades de los alumnos.

Por lo que respecta al gasto en ciencia y tecnología, según las estimaciones para 1998, el gasto federal destinado a este rubro será de aproximadamente 16,300.9 millones de pesos, lo que supera al presupuesto del año anterior en 8.4% en términos reales. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) ha puesto en funcionamiento el Programa de Conocimiento e Innovación (PCI) con apoyo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, por un monto de 500 millones de dólares, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

- a) Apoyo a la investigación científica y tecnológica: 61 por ciento;
- b) Fortalecimiento de la relación academia-industria: 22 por ciento;
- c) Aumento de las capacidades tecnológicas en las empresas: 17 por ciento.<sup>28</sup>

Conacyt apoyó durante el periodo del informe a 19,076 estudiantes; de éstos, 79% realizaron estudios en México y 21% en el extranjero. La cifra aumentó 4.6% respecto al año anterior y representa el 60% del total de becarios apoyados por el sector público.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 118.

El Conacyt ha constituido un Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia para Ciencia y Tecnología, el cual está compuesto por 478 programas de excelencia, integrado de la siguiente manera: 318 son de maestría y 160 de doctorado; 60 por ciento de los programas están ubicados en los estados y 40 por ciento en el Distrito Federal. También se estimula, por medio del Sistema Nacional de Investigadores, a 6,849 científicos y tecnólogos.

Por otra parte, los organismos de la administración pública federal apoyaron a 23,687 proyectos en áreas de conocimiento variadas. Sin embargo, la cifra fue menor en 2.1% con respecto del periodo anterior.<sup>30</sup>

Como en el año precedente, la UNAM ha sido la institución que apoyó el mayor número de investigaciones, con un total de 5,321 proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, cifra que representa un aumento de 7.6% con respecto a 1997.<sup>31</sup>

A través de los sistemas regionales del Conacyt, durante 1998 los gobiernos de los estados, las instituciones de educación superior y de investigación y los sectores productivos regionales participan en el financiamiento de la investigación científica y del desarrollo tecnológico. Conacyt destinó 37 millones de pesos a fideicomisos que apoyan 350 proyectos vinculados a la realidad regional y a sus necesidades específicas de desarrollo. En el financiamiento total de estos proyectos los gobiernos estatales han aportado 19% y los gobiernos estatales 43%.<sup>32</sup>

El informe del presidente Zedillo confirma lo que se reconoce desde hace algunos años: México tiene instituciones y el equipamiento físico básico que da sustento a las tareas de la ciencia y la tecnología. Sin embargo, todavía no se vislumbra el momento en que se cuente con la investigación que haga posible vincular la labor de las universidades y centros de investigación con las industrias del país.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 119.

## Salud

La creciente desigualdad social ha sido uno de los costos que los mexicanos han pagado por la reestructuración y la modernización económicas. A pesar del énfasis que se ha puesto en la selectividad de los subsidios para canalizar los apoyos a la población de menores recursos, el reto para la política social continúa al no encontrarse una respuesta que logre frenar la marginación en que se encuentran millones de habitantes de zonas urbanas y rurales que presentan problemas de salud directamente vinculados con la pobreza. Desnutrición, enfermedades gastrointestinales, infecciones comunes y falta de atención a la salud materna e infantil son los padecimientos que constituyen las principales causas de mortalidad en las zonas en donde los sistemas de drenaje y la distribución de agua potable no están lo suficientemente desarrollados.

El Sistema Nacional de Salud es la estructura pública encargada de proporcionar servicios médicos al 96% de los mexicanos por medio de los organismos de seguridad social (IMSS, ISSSTE, institutos estatales, hospitales de SEDENA, Marina y PEMEX) y de la Secretaría de Salud (SSA). Esta última está encargada de atender a los sectores de menores ingresos que se encuentran al margen de la seguridad social, como los trabajadores de la economía informal y los habitantes de las zonas marginadas, rurales y urbanas.

A partir de 1983 en que el derecho a la salud se eleva a rango constitucional se acelera el proceso de descentralización de los servicios otorgados por la SSA y por el programa IMSS-Coplamar, destinado a atender a la población abierta (no asegurada) de las zonas más pobres del país. En el cuarto informe de gobierno se señala que ha concluido la descentralización de los servicios de salud a población abierta de la Secretaría de Salud, con la incorporación de los dos últimos estados, Baja California y Chihuahua, con lo cual concluye una reforma gradual cuyo principal objetivo fue elevar la eficiencia de los servicios prestados. Dar mayor injerencia a los estados en la asignación de recursos es un aspecto clave de dicha reforma, lo que ha llevado a fortalecer la



supervisión de la eficacia del gasto y a reforzar la capacidad administrativa local.

Sin embargo, un elemento fundamental para la buena marcha de los servicios descentralizados es contar con recursos suficientes para atender adecuadamente las necesidades. Las restricciones al gasto gubernamental han afectado las partidas destinadas a los servicios de salud. Durante los primeros años de la reestructuración económica en la década de los ochenta el gasto en salud per capita cayó 47.7%.<sup>33</sup> Al iniciarse la década de los noventa la recuperación presupuestal estaba en marcha, por lo que entre 1989 y 1992 el gasto en salud creció 40.3%, llegando a representar el 20.3% del gasto total programable.<sup>34</sup> A pesar de las restricciones pre-supuestales, según un reporte de la OCDE,

las condiciones globales de salud de la población mexicana han mejorado significativamente durante los últimos decenios, según lo indica la disminución de la mortalidad infantil, la mayor esperanza de vida y la reducción de la incidencia de muertes prematuras causadas por enfermedades "evitables".<sup>35</sup>

En efecto, la esperanza de vida al nacer de los mexicanos (72.1 años) se sitúa por arriba de la que se registra en países de ingresos similares como Turquía, Argentina, Colombia y Brasil. Por lo que puede concluirse que a pesar de la caída del gasto en salud como proporción del producto nacional (1.9% en 1960 a 1.6% del PNB en 1990<sup>36</sup>), hubo avances que han permitido que México ocupe una posición comparativamente mejor respecto a países de América Latina y Turquía, este último también miembro de la OCDE. Sin embargo, el continuo descenso de los

<sup>33</sup> Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996, p. 208.

<sup>34</sup> Resumen de *Una Visión de la Modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, tomo I, p. 381.

<sup>35</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *México 1998*, París, Estudios Económicos de la OCDE, 1998, p. 93.

<sup>36</sup> PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano 1998, op. cit.*, cuadro 13, p. 158.

indicadores del bienestar de millones de mexicanos ha provocado nuevos problemas de salud que requieren atención particular.

De acuerdo con el cuarto informe de gobierno, durante el primer semestre de 1998 el gasto en desarrollo social fue de 148,980.2 millones de pesos, el 60.7% del gasto total de la federación. De ese monto, el 23.5% se destinó a salud.<sup>37</sup> Este porcentaje responde en buena medida a la situación provocada por la reaparición de enfermedades infecto-contagiosas que se consideraban erradicadas o bajo control. La deficiente alimentación, las pésimas condiciones de higiene y la marginación de los servicios de salud están en el origen de los brotes de cólera, dengue y tuberculosis que se han registrado en los últimos años.

El deterioro de los ingresos reales de los trabajadores y la clase media que tienen acceso a la seguridad social ha constituido una fuerte presión en tanto obligan a atender a un mayor número de derechohabientes en las instalaciones del Sistema Nacional de Salud. En 1998 los servicios públicos de salud atendían a 1.1 millones de mexicanos cada día hábil.<sup>38</sup>

La reforma del Instituto Mexicano del Seguro Social emprendida por la administración zedillista en 1995<sup>39</sup> ha permitido la ampliación de la cobertura que presta esta institución al 55% de la población total del país; mientras que la cobertura a personas sin servicios estables de salud se extendió a cerca de 8 millones de personas. Estos servicios, en manos

<sup>37</sup> 4o. informe de gobierno, *op. cit.*, p. 103.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>39</sup> Esta reforma está considerada como la más ambiciosa emprendida desde la creación del sistema de seguridad social en el país debido al impacto que tendría en el aumento de la tasa del ahorro interno en un momento de crisis financiera. Sin embargo, contrariamente a lo que algunos estudiosos observaban acerca de la reforma del IMSS como una reforma de la seguridad social pero no de los servicios médicos, el avance de la reestructuración dejó ver que el saneamiento financiero se haría acompañar del mejoramiento de los hospitales y la atención médica prestada. Cf. Guillermo Trejo y Claudio Jones, "Political dilemmas of welfare reform: poverty and inequality in Mexico", en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (eds.), *Mexico under Zedillo*, Boulder, CO, Americas Society/Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 82-84.

de los gobiernos estatales, beneficiaron básicamente a la población marginada.<sup>40</sup> Los recursos se transfieren a las entidades federativas por medio del Ramo 33 y del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). En 1998 se canalizaron 12,503.1 millones de pesos, lo que representa un aumento presupuestal de 18.1% en relación al del año anterior. Cabe señalar que las entidades federativas tienen a su cargo el manejo de los recursos destinados al Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) y al PROGRESA (Programa de educación, salud y alimentación), el programa de combate a la pobreza del gobierno zedillista. De acuerdo con éste, el mecanismo de descentralización facilita que los estados cubran la atención a sus necesidades prioritarias en materia de salud y deja a la SSA la rectoría de la política nacional.<sup>41</sup>

Uno de los programas que ha reportado mayores ventajas en términos de la proporción gasto-beneficio es el Programa de Cirugía Extramuros, en el que la SSA y el programa IMSS-Solidaridad ofrecieron servicios quirúrgicos, de manera gratuita, a campesinos e indígenas con problemas de discapacidad o francamente inválidos. Los beneficiarios en 1997 fueron un poco más de 7,500 personas y las cirugías fueron generales, plásticas, reconstructivas, oftálmicas, ortopédicas y ginecológicas. Durante 1998, se calculaba, se efectuarían 9 mil cirugías de alta especialidad, lo que incrementaría 20 por ciento las efectuadas durante el año anterior.<sup>42</sup>

Los avances en términos de cobertura son innegables, así como la puesta en operación de programas específicos que buscan atender necesidades particulares de la población con mayores rezagos sociales. Sin embargo, poco se habla de lo hecho para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos, una de las principales quejas de los usuarios de la red de instituciones públicas de salud. Las enormes diferencias que existen en términos de preparación del personal médico y de enfermería y del moderno equipamiento de los institutos nacionales de salud o de los

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 125-126.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 128-129.

grandes hospitales, por una parte, y las clínicas familiares que atienden a la población rural son abismales. Este es un aspecto que no debe olvidarse cuando se habla del sistema de salud en el país.

### **Consideraciones finales**

La estructura social mexicana se ha visto afectada por los cambios económicos de los últimos lustros. La composición de clases de la sociedad urbano-industrial: burguesía, clases medias y obreros, se ha visto alterada por la creciente presencia de grupos que carecen de un empleo formal y no participan de la seguridad social. Estas clases tienen formas específicas de empleo y autoempleo y sus propios mercados. Se calcula que a este sector, el llamado sector informal de la economía, pertenece el 51% de la población económicamente activa del país. Los empleados en este sector plantean demandas específicas que el Estado mexicano no ha logrado atender por medio de su política social. Esta situación constituye indudablemente un desafío para el desarrollo económico y social del país en el futuro cercano.

Pero existen otros no menos importantes. Los 7.5 años de educación promedio que según el último informe de gobierno es el nivel educativo existente actualmente, no son suficientes para contar con los técnicos, científicos y trabajadores altamente capacitados que puedan aportar el valor de sus conocimientos a la producción de bienes y servicios en la etapa de la globalización económica. Los actuales niveles de escolaridad sólo permiten la formación de una fuerza de trabajo dedicada a la producción de bienes manufacturados destinados al consumo individual, de máquinas, herramientas, equipos y aparatos eléctricos y electrónicos. Un sector que ha tenido el mejor desempeño en los últimos años, si lo medimos en términos de capacidad exportadora, superando al del sector maquilador.

Sin embargo, esto no asegura un futuro prometedor para el país si consideramos que la fortaleza de una Nación en las próximas décadas estará dada por la capacidad y destreza de sus ciudadanos. Hay, en el

cuarto informe de gobierno, un dato alentador respecto a la educación, que es el crecimiento registrado en el último año por la matrícula a nivel de la enseñanza superior y el posgrado (6.5% y 14.6% respectivamente) los más elevados dentro del sistema educativo nacional. Este incremento hace esperar que pronto comience a reducirse el déficit de profesionistas, técnicos y científicos que requiere el país.

El tercer réto que enfrenta el desarrollo social es la atención a la salud, que debido a la extensión de la pobreza ha visto crecer las demandas de una población fuertemente polarizada socialmente y que presenta problemas de salud opuestos. La necesidad de dar respuesta a enfermedades directamente ligadas a la desnutrición, la falta de higiene y de servicios básicos, provoca que los recursos destinados a otros rubros de importancia crucial para elevar el bienestar de la población sean muy reducidos. De allí que aspectos como la construcción de caminos, de la red de agua potable, alcantarillado, luz y capacitación para el trabajo hayan recibido sólo el 9.5% del gasto social en 1998.

No se puede afirmar que el gobierno descuida la atención de las necesidades de individuos, familias y comunidades. Sin embargo, las condiciones de bienestar en el país exigen de un esfuerzo constante y sostenido que, a pesar de los esfuerzos emprendidos, no se ha dado. Las crisis económicas recurrentes, y los severos ajustes que se aplican para superarlas, han creado condiciones de equilibrio muy inestables. Una situación que no se ve pueda ser superada en el corto plazo dados el origen externo de los desequilibrios financieros derivados de la globalización y la fragilidad de la economía mexicana en el contexto de apertura y competencia al que se ha incorporado recientemente.

La política social del actual gobierno carece, además, del soporte de una política fiscal que asegure al Estado ingresos previsibles. Hay que recordar que los ingresos del gobierno federal dependen en gran medida del petróleo. México tiene una de las cargas impositivas más bajas del mundo: 15.6% del PIB. Si se restan los ingresos provenientes del petróleo ese porcentaje se reduce al 10%, lo que significa que la tercera parte de los ingresos del Estado dependen del petróleo, una materia prima cuyo precio fluctúa de forma importante en el mercado mundial.

---

En un país con enormes desigualdades como México se requiere que la política social cuente con un flujo constante de recursos, aportado por toda la sociedad, lo que hace impostergable una reforma fiscal integral y la toma de conciencia de que ciertos sectores urbanos que hasta ahora han sido favorecidos, como estudiantes y burócratas, deben contribuir al costo de su formación, en el caso de los primeros, y los segundos volverse más productivos y eficientes, con el fin de prestar el servicio que la ciudadanía exigirá a partir de su nueva relación con el Estado, la cual se dará por la vía de sus nuevas contribuciones.

# **SEGURIDAD PUBLICA Y GOBERNABILIDAD: TEORÍAS, RELACIONES Y APROXIMACIONES**

*Andrés Valdez Zepeda*

## **I. Introducción**

El problema de la inseguridad pública en México ha llegado a niveles alarmantes y, por consecuencia, social e institucionalmente, preocupantes. A lo largo y ancho del territorio nacional, los índices de criminalidad y violencia han experimentado incrementos sustanciales, que ponen en un serio riesgo la vigencia del Estado de Derecho y la convivencia pacífica entre los diferentes sectores sociales.<sup>1</sup> Sobre el problema de la inseguridad pública se han hecho diferentes estudios que, desde diferente perspectiva, tratan de dar cuenta sobre sus causas, motivaciones y consecuencias.

---

<sup>1</sup> En América Latina la tasa anual de homicidios es de 30 casos por cada cien mil habitantes, según reporta el Banco Interamericano de Desarrollo (Público, 30 de septiembre de 1998, p. 8). Estas cifras hacen aparecer a esta región como una de las más violentas del mundo, ya que la estadística latinoamericana sobre el crimen duplica las de cualquiera otra región del mundo y son seis veces mayores que la media mundial.

Sin embargo, la gran mayoría de las investigaciones tratan de explicar el origen de la inseguridad reconociendo como causa principal de este fenómeno de fin de siglo algún aspecto en específico del ámbito social, económico o cultural de la Nación.

En el presente escrito se analiza el problema de la inseguridad pública y sus efectos sobre la gobernabilidad del país, tratando de ofrecer una explicación relacional entre estas dos variables. En la presente investigación se considera a la inseguridad pública como un problema complejo y multicausal que demanda explicaciones y análisis mucho más profundos e integrales, mismos que nos pueden llevar a entender con mayor exactitud la genealogía del problema, para así poder apuntar alternativas un poco más realistas que puedan incidir en su solución.

En la primer parte del trabajo, se apuntan las diferentes teorías o marcos explicativos que tratan de dar cuenta, desde su particular punto de vista, la génesis de las conductas delictivas y sus posibles alternativas de solución. En la segunda parte, se analiza los efectos de los altos índices de criminalidad sobre la cuestión de la gobernabilidad en el país.

Finalmente, se aportan algunas sugerencias y recomendaciones para entender el problema de la seguridad pública en sus diversas manifestaciones y complejidad.

### **Teorías sobre inseguridad pública**

Las teorías más en boga que explican el origen de las conductas delictivas son, al menos, siete, mismas que también son usadas frecuentemente para explicar otro tipo de fenómenos sociales como son las rebeliones, los movimientos sociales y la conducta coyuntural de grupos y sectores societales.<sup>2</sup>

Dentro de estos marcos teórico-causísticos, en primer lugar, se

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, las obras de Mancur Olson, Sam Popkin y Barbara Geddes.